Ilkka Haahtela, Helsingin kaupunki
17.11.2021

Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi HE 167/2021 vp

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Helsingin kaupungin asiantuntijaa kuultavaksi sekä asiantuntijalausuntoa liittyen hallituksen esitykseen työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi eli ns. pohjoismaiseen työvoimapalveluiden malliin.

Helsingin kaupunki pitää esityskokonaisuuden tavoitteita oikeansuuntaisina, mutta keinoja ja resursseja riittämättöminä sekä työnhakijoiden palveluiden vaikuttavuuden näkökulmasta ongelmallisina. Työttömän tulisi pystyä kehittämään yritysten tarvitsemaa osaamistaan laajasti ja palveluvalikoimaan tulisi pystyä kytkemään JTYP-lain ulkopuolisia palveluita joustavasti. Aktiivisen palvelumallin toteutuminen edellyttää, että työnhakijan palveluprosessia tukevien tietojärjestelmämuutosten tulee olla valmiita hyvissä ajoin ennen palvelumallin muutosta. Lisäksi varatut resurssit eivät riitä varmistamaan lainsäädäntömuutosten tavoitteiden toteutumista.

Palvelumallin tavoitteesta ja vaikutuksista

Helsinki tukee esityskokonaisuuden ajatusta siitä, että intensiivinen ja aktiivinen palvelumalli lisää työllisyyttä. Työttömyys on Helsingissä moninainen ilmiö ja Helsingin työllisyyden kuntakokeilun asiakaskunta on koulutustasoltaan ja taustaltaan varsin heterogeeninen. Helsingin tavoitteena on löytää helsinkiläisille työnhakijoille paras mahdollinen yksilöllinen työllistymiseen johtava palvelupolku. Tärkeänä osana tätä visiota on kaupungin ja sen kumppaneiden laaja palveluvalikoima.

Työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirron keskeisenä tavoitteena on ollut tunnistaa ja ratkaista asiakkaiden yksilölliset palvelutarpeet, työllistymisen esteet sekä osaamisen kehittämistarpeet. Uuden palvelumallin myötä työnhakijan palveluprosessi uhkaa kuitenkin jäykistyä. Esitetty palvelumalli veisi kaikki asiakkaat tarpeesta ja taustasta riippumatta saman tasapäistävän prosessin läpi, eikä mahdollistaisi resurssien käyttöä tehokkaasti asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden mukaisiin palveluihin. Vaikuttavan palvelun tuottamista vaikeuttaa myös se, jos kaupungin järjestämiä JTYP-lain ulkopuolisia palveluita ei kytketä pohjoismaisen mallin mukaiseen palveluprosessiin.

Esitetty palvelumalli lisää hallintoa ja työttömyysturvan toimeenpanojärjestelmän monimutkaisuutta. Työnhakukeskusteluihin ja työnhakuvelvollisuuteen tulisi liittymään lukuisia poikkeuksia, joiden hahmottaminen olisi työnhakijalle vaikeaa. Työnhakuvelvollisuus, työnhausta raportointi ja siihen liittyvä valmius todistaa hakeneensa riittävää määrää työpaikkoja voi johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin työnhakijan kannalta. Mallin tulisi olla asiakkaalle mahdollisimman yksiselitteinen ja ymmärrettävä. Tämä korostuu Helsingissä, jossa suuri osa työttömistä on vieraskielisiä.

Jotta työnhakijalle kyetään tarjoamaan juuri hänelle parhaiten soveltuvia palveluita, tulisi esityksessä kautta linjan ottaa huomioon mahdollisuuksien mukaan kaikki kuntien tarjoamat palvelut, mm. ammatinvalinta- ja uraohjauspalvelut. Esimerkiksi esityksessä työnhaun alun intensiivijakson palvelupolusta mahdollistetaan poikkeus vain, jos henkilö on työvoimakoulutuksessa, opiskelee omaehtoisia opintoja työttömyysetuudella tuettuna tai on palkkatuetussa työssä, työkokeilussa tai kuntoutuksessa. Lainsäädäntö ei saa luoda kannusteita työnhakijan osallistumiseen ensisijaisesti näihin palveluihin, jos henkilölle on mahdollista tarjota muuta paremmin todelliseen palvelutarpeeseen vastaavaa palvelua. Asiakas saatetaan monissa tapauksissa velvoittaa kokeilun hankkimaan palveluun suunnitelmalla, joten palvelu rinnastuu tosiasiallisesti työllistymistä edistävään JTYP-lain mukaiseen palveluun.

Alkuhaastattelun järjestäminen viiden arkipäivän kuluessa työnhaun alkamisesta ei monien työnhakijoiden kohdalla ole realistista. Tällainen palvelutaso vaatisi alkuhaastatteluajan sopimisen työnhakijaksi ilmoittautumisen yhteydessä. Muualta kuin EU-alueelta tulevien maahanmuuttaja-asiakkaiden osalta vaaditaan TE-toimiston lausunto henkilön oikeudesta palveluihin, missä tapauksessa alkuhaastatteluajan ennalta sopiminen on mahdotonta. Myöskään tarvittavia tulkkauspalveluita ei välttämättä ole saatavilla viiden arkipäivän varoitusajalla, eivätkä tulkille sopivat ajat ole tiedossa ilmoittautumisvaiheessa. Paperilomakkeella työnhakijaksi ilmoittautuvia varten ja asiakkaille, joille tapaamiskutsu toimitetaan kirjeellä, on varattava selvästi enemmän aikaa. On myös yleistä, että asiakkaan tavoittamisessa puhelimitse ilmenee vaikeuksia, mikä viivyttää palveluprosessia. Alkuhaastattelun määräajan tulisikin palvelumallissa olla viiden arkipäivän sijasta vähintään 10 arkipäivää.

Mallin toteuttamisen resursseista

Esitettyjen uusien tehtävien ja niihin kohdistettujen resurssien kytköstä ei ole esityksessä arvioitu riittävän perusteellisesti. Työ- ja elinkeinotoimistoilla on ollut jo ennen koronavirusepidemiaa seurannutta työttömyyden kasvua vaikeuksia selviytyä nykyisestäkin lakisääteisestä palvelutasosta. Esitetyn kaltaisena toteutettu ja resursoitu uudistus olisi siten jo lähtökohtaisesti kyvytön vastaamaan siihen kohdistettuihin odotuksiin eikä täten johtaisi toivottuihin vaikutuksiin.

Työnhakijoiden tiiviimmälle kohtaamiselle ei ole arvioitu lainkaan vaikutusta palveluiden käyttöön tai niihin varattuihin määrärahoihin. Esityksen tavoitteena on kuitenkin saada työnhakijat ohjattua palvelutarpeen mukaisiin palveluihin nykyistä tehokkaammin. Ilman riittäviä palveluihin kohdistuvia resursseja ei asiakkaan kontaktoinnilla nykyistä useammin tule olemaan toivottuja vaikutuksia.

Laskettaessa kokonaishenkilöstöresurssien jakautumista kokeilukunnille ja TE-toimistoille esityksessä on pyritty ottamaan huomioon asiakaskunnan kompositiota, mikä onkin kannatettavaa. Tämä on kuitenkin tehty liian karkeasti tarkastelematta eri asiakasryhmien palvelutarpeita täsmällisemmin kuvaavia indikaattoreita kuten esimerkiksi vieraskielisyyttä. Koska uudistusta ehdotetaan toteutettavaksi siten, että asiakkaan palveluprosessista säädetään lain tasolla hyvin yksityiskohtaisesti, myös resursointi tulee vastaavasti suunnitella yksityiskohtaisesti eri asiakaskohderyhmien tarpeet sekä tähän liittyvä ajankäyttö asiakastyössä huomioiden.

Helsingin kuntakokeilun asiakkaista yli 40 % on vieraskielisiä. Jotta asiantuntija voi varmistua, että asiakas ymmärtää oikeutensa ja velvollisuutensa, on vieraskielisen asiakkaan palvelemiseen varattava riittävästi aikaa. Vieraskielisten asiakkaiden palvelu vaatii myös usein tulkkausta, mikä osaltaan viivyttää asiakaspalvelutilannetta. Onkin arvioitu, että vieraskielisten asiakkaiden palvelemiseen on syytä varata keskimäärin 1,5-kertaa enemmän aikaa kuin kotimaisia kieliä puhuvan. Tämä on ensiarvoisen tärkeää ottaa huomioon myös palvelujen resursoinnissa, mitä tässä esityksessä ei ole tehty.

Palvelumallin esikuvana toimineissa pohjoismaisissa työvoimapalvelumalleissa yksittäisen virkailijan vastuulla oleva asiakasmäärä on ollut pienempi, kuin mitä esityksen mukainen lisäresurssi mahdollistaisi. Tämä on omalta osaltaan mahdollistanut intensiivisen työvoimapalvelun vaikuttavuuden. Ennakoidut työllisyysvaikutukset näyttäytyvät optimistisina, mikäli työnhakija-asiakkaan palvelua ei resursoida siten, että se mahdollistaa

asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen perehtymisen ja sitä tukevien ratkaisujen hakemisen.

Palveluprosessin vaatimista tietojärjestelmistä

Työnhakijan palveluprosessia tukevien tietojärjestelmämuutosten tulisi olla valmiita hyvissä ajoin ennen palvelumallin muutosta, mikä ei tällä hetkellä näytä realistiselta. Haastattelutyyppien toteutukseen ja työnhakijan työnhakuvelvoitteeseen liittyvää tilannetietoa ei voi ylläpitää nykyisenkaltaisilla nykyjärjestelmässä tehtävillä muistilistavienneillä esitettyjen henkilöstöresurssien puitteissa. Alkuhaastatteluiden ripeän toteuttamisen, tietoturvallisen videoneuvottelun sekä työnhakuvelvoitteen raportoinnin edellyttämien tietojärjestelmämuutosten aikataulusta ja käyttöönotosta ei ole toistaiseksi saatu riittävästi tietoa. Vaikuttaakin siltä, että ratkaisuja ei ole vielä lainkaan valmisteltu siten, että ne olisivat pohjoismaista mallia koskevan lainsäädännön tullessa voimaan myös kuntien käytössä.

Työnhakuvelvollisuuden raportoinnin on oltava työnhakijalle riittävän helppoa ja siihen käytettävän palvelun mahdollisimman yksinkertainen, jotta puuttuvat digitaidot tai heikko kielitaito eivät muodostu raportoinnin esteeksi. Heikot digitaidot muodostavat esteen sähköisessä palvelussa tapahtuvalle raportoinnille ja itsenäiselle asioimiselle. Verkkopalvelun lisäksi tukea tarvitseville asiakasryhmille onkin oltava myös toissijainen tapa raportoida työnhakuvelvollisuuden toteutumisesta. Tämä lisää osaltaan viranomaisen henkilöstöresurssien tarvetta.

Esitetty malli asettaa suuria paineita asiakasta koskevien tietojen siirtymisen nopeudelle jo alkuhaastattelujen tiukasta määräajasta johtuen. Ottaen huomioon nykytilanteen tietojen siirrossa viranomaisten välillä, on olemassa suuri riski sille, että mallin edellyttämät muutokset tietojärjestelmiin ja niiden integraatioon eivät ole valmiit lakien tullessa voimaan.