

Asia: VN/28640/2020-TEM-1

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

- **Yleinen palaute esitysluonnoksesta**

Helsinki pitää erittäin tärkeinä esityksen pääasiallisia tavoitteita asiakkaiden palveluprosessien eheyden varmistamiseksi sekä heidän oikeuksiensa toteutumisen turvaamiseksi. Helsinki kuitenkin pitää siirrettäväksi ehdotettuihin työttömyysturvatehtäviin liittyvää henkilöstömitoitusta riittämättömänä ja laskentaperusteiltaan olennaisesti virheellisenä.

Tehtävien hoitamiseen esitetyn resurssin laskentaperusteita on merkittävästi muutettu aiemmista laskelmista, joissa nyt siirrettäviksi esitetyt tehtävät vielä jäivät työ- ja elinkeinotoimistoille. Tätä seikkaa ei hallituksen esityksessä ole perusteltu tai edes tuotu esiin. On kestäväntöntä, että työttömyysturvatehtävien hoitamisen edellyttämä laskennallinen henkilöstömäärä arvioidaan täysin poikkeavin perustein sen mukaan, ehdotetaanko niiden hoitajaksi kokeilukuntia vai työ- ja elinkeinotoimistoja. Helsinki muistuttaa, että työllisyyden kuntakokeiluissa ollaan siirtämässä yli 200 000 henkilöä koskevat julkiset palvelutehtävät yhdeltä toimijalta toiselle: näin suuressa muutoksessa tehtävien

resursoinnin perusteiden tulee olla erittäin läpinäkyvä, johdonmukaisia sekä ennen kaikkea rahoitusperiaatteen mukaisia. Helsinki edellyttää näiden periaatteiden toteutumista hallituksen esityksen jatkovalmistelussa.

Esitysluonnoksen perusteella työttömyysturvan peruslausuntoihin ja selvityspyyntöihin kuuluva työaika olisi van 5-10 % luokkaa työ- ja elinkeinotoimistojen kokonaistyöajasta. Tällainen arvio ei kestä kriittistä tarkastelua ja perustuu puutteelliseen ymmärrykseen työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstön työstä. Työ- ja elinkeinoministeriö on itse aiemmin pitänyt johdonmukaisesti kiinni näiden tehtävien moninkertaisesti suuremmasta laskennallisesta kuormittavuudesta, samoin työ- ja elinkeinotoimistojen johto sekä henkilöstö. Esitetty henkilötyövuosimäärä ei kata laskennallisesti työttömyysturvan peruslausuntoihin, niihin liittyvään neuvontaan, korjaamiseen sekä valitusvastineiden laadintaan liittyvää työaika kaikkien kokeilukuntien asiakkaiden osalta.

1) Työttömyysturvatehtävien laajempi siirto

Muutoksen perusteet ja tarkoitus ovat erittäin kannatettavia, ja ne eheyttävät työnhakija-asiakkaan palveluprosessia. Hallituksen esityksen taustalla oleva resurssimitoitus perustuu kuitenkin siihen, että kuntakokeilujen resursoinnissa käytettyjä laskentaperusteita on epäjohdonmukaisesti muutettu suhteessa kokeilulain hyväksymistä edeltäneisiin laskentaperusteisiin. Käytettyjen laskentatapojen ero on huomattava.

Hallituksen esityksessä korostetaan, etteivät tehtävät edellyttäisi merkittävää lisäresurssia, sillä ne kytkeytyvät luontevasti osaksi kuntakokeilujen asiakasprosesseja. Helsingin kaupunki huomauttaa kuitenkin painokkaasti, että työ- ja elinkeinoministeriö on kokeilulain valmistelun aikana esitetystä kritiikistä

huolimatta tietoisesti valinnut lähestymistavaksi sen, että kokeilut resursoidaan pilkkomalla asiakasprosessi epäitsenäisiin osiin ja resursoimalla jokainen osa erikseen. Kokeilujen valtakunnallisen valmistelun uskottavuus edellyttää, että mikäli jokin näistä erikseen resursoiduista palveluprosessin osista siirretään kokeilukunnille, tulee myös siihen lasketun resurssin siirtyä johdonmukaisesti alkuperäisten laskentaperusteiden mukaisina.

Käytännössä esitetystä muutoksessa on kyse siitä, että siirrettäviksi esitettyjen työttömyysturvatehtävien katsottiin edellyttävän huomattavaa henkilöstöresurssia tehtävien jäädessä työ- ja elinkeinotoimistoille muttei käytännössä enää lainkaan tehtävien siirtyessä kokeilukunnille. Esimerkiksi pelkästään Uudenmaan TE-toimisto on varannut alueen kuntakokeilujen työttömyysturvan peruslausuntoihin saman määrän henkilöstöä kuin hallituksen esityksessä katsotaan tehtävien valtakunnalliseksi laskennalliseksi määräksi. Tämä epä johdonmukaisuus tarkoittaa sitä, että joko hallituksen esitysluonnoksen laskelma on selvän alimitoitettu tai sitten sitä edeltänyt laskelma parametreineen on ollut selvästi yliarvioinut siirrettäviksi esitettyjen työttömyysturvatehtävien kuormittavuuden. Näin ollen käsillä olevan esityksen sisältö viittaisi joka tapauksessa siihen, että kunnallisoikeudellinen rahoitusperiaate ei täysin toteutuisi työllisyyden kuntakokeilun resursoinnissa.

Helsingin kaupunki katsoo edellä esitetyn epä johdonmukaisuuden sekä käytetyissä laskentaperusteissa että niiden tuottamissa tukoksissa johtuvan siitä, että hallituksen esitysluonnoksessa mainittu 43 henkilötyövuotta perustuu valtion työajanseurantajärjestelmän tietojen virheelliseen soveltamiseen: laskennan pohjana on käytetty sellaista työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstön Kieku-järjestelmään kirjaamaa työaika, joka ei liity nyt siirrettäviksi esitettyihin tehtäviin. Tämä käsitys perustuu niihin tietoihin, jotka työ- ja elinkeinoministeriö on toimittanut Helsingin kaupungille.

Helsingin kaupungin saamien aineistojen perusteella siirrettäviksi esitettyjen työttömyysturvatehtävien henkilötyövuosimäärä on saatu Kiekutyöajanseurantajärjestelmään perustetusta Työttömyysturvatehtävät-työaikalajin alle kirjatusta työtunneista. Kyseinen työaikalaji oli aiemmin varattu pelkästään työttömyysturvan asiantuntijatehtäviin ja sen käyttö henkilöasiakaspalvelun työttömyysturvatehtävien työtuntien kirjaamiseen on ollut kiellettyä. Työaikakoodin laajennettuun käyttöön on työ- ja elinkeinotoimistoissa siirrytty vaihtelevasti joko kesken vuotta 2019 tai vasta vuonna 2020. Näin ollen se ei missään tapauksessa anna luotettavaa kuvaa työttömyysturvatehtävien hoitoon kuluneesta työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstön kokonaistyöajasta vuonna 2019.

Edelle esitettyjä käsityksiä vahvistaa entisestään se, että työ- ja elinkeinotoimistot sekä työ- ja elinkeinoministeriö torjuivat selvän alimitoitettuna kokeilukuntien vuodenvaihteessa 2019-2020 esittämät arviot siitä, että työ- ja elinkeinotoimistoille jäänyt työttömyysturvatehtävä vastaisi noin 15 prosenttia kuntakokeilun asiakkaan palveluprosessista. Tästä syystä on pidettävä yllättävänä sitä, että tehtävän siirtyessä kokeilukunnille sen ei käytännössä katsota aiheuttavan lainkaan lisätyötä.

Edellä esitetty laskentaperusteiden epäjohtonmukainen ja virheellinen soveltaminen on omiaan asettamaan koko laskentamenetelmän kyseenalaiseen valoon. Samalla se osoittaa oikeaksi sen kritiikin, jota kokeilukunnat ovat alusta asti esittäneet Kieku-työajanseurantajärjestelmään pohjautuvan laskentatavan heikkouksia kohtaan.

2) Asiakkuuden siirtäminen kokeilun aikana

Helsinki pitää esitettyjä muutoksia tarpeellisina. Olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista, että pyyntö voidaan esittää myös sille kokeilukunnalle,

jonka asiakkaana siirtoa pyytävä on. Säännöstä olisi myös tarpeen täsmentää siten, että kokeilualueen kunnassa laadittu työllistymissuunnitelma sitoo siirtyvää asiakasta ja työ- ja elinkeinotoimistoa siihen saakka, kunnes asiakkaan suunnitelma on työ- ja elinkeinotoimistossa tarkistettu. Lisäksi arvioitaessa asiakkaan siirtoa toisen kokeilukunnan asiakkaaksi on syytä huomata, ettei vastaanottavalla kunnalla ole siirtoa pyytäneestä asiakkaasta käytettävissä tietoja, joiden perusteella sen olisi mahdollista arvioida siirron perusteltavuutta ja siitä asiakkaalle koituvia hyötyjä. Tältä osin toisen kokeilukunnan tiedonsaantioikeutta suostumuksen antamiseksi on tarpeen täsmentää.

Helsinki myös muistuttaa, että asiakkaiden kielellisten oikeuksien turvaamista tukisi ja yleisestikin asiakassiirtojen tarvetta vähentäisi se, että kuntalain 8 luvussa säädetty yhteistoiminnan muodot olisivat myös eri kokeilualueisiin kuuluvien kokeilukuntien käytössä. Näin kokeilukunnat voisivat pääkaupunkiseudulla rakentaa esimerkiksi yhteisen ruotsinkielisten palveluiden kokonaisuuden. Muutos mahdollistaisi muitakin asiakasta ja palvelujärjestelmän tehokkuutta parantavia ratkaisuja alueilla, joissa toimii lähekkäin useita eri kokeilualueisiin kuuluvia kuntia. Mahdollisuus kuntalain 8 luvun yhteistyömuotoihin eri kokeilualueiden välillä myös antaisi työllisyyspalvelurakenteen kehittämisen kannalta arvokasta tietoa siitä, mitkä palvelutoiminnot olisi vaikuttavinta tuottaa kokeilualuekohtaisesti ja mitkä yhteistoimintapohjaisesti.

3) Muut muutokset

-

- **Kommentit julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muutosehdotuksista (2. lakiehdotus)**

Harkinnanvaraista kulukorvausta koskevat muutoksenhakutilanteet voivat kuntakokeiluissa lisääntyä, jolloin niitä koskevaa sääntelyä on aihetta täsmentää. Helsinki pitää muutosesitystä hyvin perusteltuna ja oikeustilaa

selventävänä.

- **Kommentit työttömyysturvalain muutosehdotuksesta (3. lakiehdotus)**

Helsinki pitää ehdotettua täsmennystä perusteltuna, sillä se korostaa oikeasuuntaisesti työllistymissuunnitelman asemaa työnhakija-asiakkaan velvoitteiden keskeisenä perustana. Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden sekä kuntien yleisen toimialan yhteensovittaminen on yksi työllisyyden kuntakokeilujen lähtökohdista. Tämän tavoitteen toteutumista edesauttaa se, että myös kunnan tuottamista ja hankkimista muista kuin julkisista työvoima- ja yrityspalveluista voidaan sopia asiakkaan työllistymissuunnitelmasta. Tällöin on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että suunnitelmassa sovittujen toimien velvoittavuus on selkeästi asiakkaan tiedossa ja että hän toisaalta on myös oikeutettu palveluun osallistumisesta aiheutuvien välttämättömien kustannusten korvaukseen. Korvauksen hakematta jättäminen ei voi muuttaa työllistymissuunnitelmassa sovittujen tehtävien tai palveluiden luonnetta, mitä esitetty muutos hyvin selventää.

- **Kommentit työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain muutosehdotuksista (4. lakiehdotus)**

Helsinki pitää esitettyjä muutoksia erittäin tervetulleena korjauksena aiempaan lakimuutokseen, joka merkittävästi heikensi monialaisen työllistymistä edistävän yhteispalvelun toimintaedellytyksiä niissä kunnissa, joissa pitkäaikaistyöttömyyden monialaiseen hoitoon on kohdennettu työsuhteista henkilöstöä tai kuntayhtymien palveluksessa olevia.

Salminen Kaarina
Helsingin kaupunki - Pormestari 19.2.2021 § 18