

Asia: VN/143/2022

Hallituksen esitys laiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oulun seudun työllisyyden kuntakokeilun kunnat (Hailuoto, Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu ja Tyrnävä) kiittävät eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto asiassa. Oulun seudun työllisyyden kuntakokeilun kunnat pitävät hallituksen esitystä työllisyyden edistämisen kuntakokeilun jatkamisesta 31.12.2024 asti perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena sekä edellä mainittuja lakiin tulevia muita esitettyjä säädösmuutoksia perusteltuina.

Hallituksen esityksen perusteluiden lisäksi on hyvä huomioida, että vuonna 2023 käynnistyvien hyvinvointialueiden ja kuntakokeilualueiden lakisääteistä asiakaspalvelun yhdyspintaa rakennetaan parhaillaan ja tämä työ on hyödynnettävissä mahdollisessa pysyvässä TE-palvelu-uudistuksessa. Yritysten, kuntien yritys- ja elinkeinopalvelujen sekä yksityisten ja kolmannen sektorin palveluntuottajien ja koulutuksenjärjestäjien näkökulmasta kuntien palveluekosysteemin kehittäminen kuntien työllisyyspalvelujen kanssa voi saumattomasti jatkua kohti pysyvää uudistusta, kun kokeilua jatketaan. Kokeilulainsäädännön voimassaolon jatkaminen sujuvoittaa pysyvään TE-palvelurakenteeseen siirtymistä ja vähentää kokeilualueilla TE-palvelujen siirtoon liittyviä työllisyyden hoitoa, asiakaspalvelua ja asiakkaiden työttömyysetuuksia koskevia riskejä.

Työllisyyden edistämisen kokeilukuntien kustannuskehitystä liittyen valtion tehtäviin tulisi tarkastella osana kuntakokeilulainsäädännön jatkamista

Kuntakokeilut käynnistyivät 1.3.2021. Alkuperäisessä kuntakokeilulainsäädännössä (HE 87/2020vp eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta) mainitaan, että kokeilualueilla on mahdollisuus luoda valtiolta siirtyvistä palveluista, kuntien yleisen toimialan työllisyys- ja yrityspalveluista ja muista palveluista tehokkaita työllisyyden edistämisen palvelukokonaisuuksia.

Järjestäessään työllisyyspalveluja kunnat voivat koordinoida yleisen toimialansa ei-lakisäätteiset työllisyyspalvelut kokeilun kohteena olevien valtion palvelujen kanssa. Tavoitteissa mainitaan, että kokeilulla pyritään saamaan tietoa siitä, työllistyvätkö asiakkaat paremmin avoimille työmarkkinoille, jos valtion ja kuntien voimavarat yhdistettäisiin.

HE 87/2020vp lähti siitä, että kuntakokeilu ei lähtökohtaisesti lisäisi kokeilualueen kuntien työllisyyden hoidon menoja. Kokeilualueeksi hakeutuneilta kunnilta on edellytetty ja edellytetään myös käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä omarahoitusta, joka on 15 % kunnan vuonna 2018 maksamasta työmarkkinatukiosuudesta per vuosi. Esityksen mukaisten kokeilualueiden nykyisten työllisyyden hoidon panostusten katsotaan sellaisenaan täyttävän omarahoitusta koskevan edellytyksen. Ajantasaisessa 1.3.2021 voimaan tulleessa kuntakokeilulainsäädännössä kuntia ei ole velvoitettu käyttämään määriteltyä omarahoitustaan tai henkilöstöään valtiolta siirtyvien palvelujen tai tehtävien järjestämiseen.

HE 17/2022vp työllisyyden edistämisen kuntakokeilun voimassaolon jatkamista koskevaksi lainsäädännöksi sen sijaan lähtee nykytilakuvauksessa ajatuksesta, että TE-toimistosta siirtyneen resurssin lisäksi tarkoituksena olisi ollut, että myös kunnat kohdentaisivat merkittävästi resurssejaan kokeilun valtiolta siirtyvien tehtävien toimeenpanoon ja esityksessä mainitaan, että yhteispanostuksella on kokeilussa merkittävä vaikutus mm. asiakaskuormitukseen. Tällä tarkoitetaan selkeästi TE-palvelujen toimeenpanoon liittyviin asiakasmäärien parempaa hallintaa TE-palvelun lakisäätteisten tehtävien, kuten pohjoismaisen työnhaunmallin, toimeenpanossa.

Vaikuttaa siltä, että kuntien yleisen toimialan työllisyyspalvelujen lisäarvo palvelujen kokonaiskoordinaatiossa on unohtunut ja lisäarvo määritelläänkin ajantasaisesta laista poiketen kuntarahoituksen lisäpanostuksena valtion tehtävien hoitoon. Kuntien yleisen toimialan työllisyyspalveluista kuntakokeiluissa vaikuttaa tulleen esityksessä valtion tehtävien hoitamiseen tarkoitettu resurssi.

Hallituksen esityksen (HE 17/2022vp) perusteluosiossa nykytilan arviointikohdassa mainitaan, että kokeilussa kehitetään työnhakijoille tarjottavia työllistymistä tukevia palveluja ja palvelumalleja, joiden avulla voidaan entistäkin paremmin tunnistaa ja ratkaista asiakkaiden yksilölliset palvelutarpeet, työllistymisen esteet sekä osaamisen kehittämistarpeet. HE:n nykytilan arviointikohdassa olevan kuvauksen mukaan kokeilussa asiakaslähtöisyyttä tehostetaan integroimalla työllisyys-, koulutus sekä sosiaali- ja terveystyöpalvelut entistä tiiviimmin yhteen. Perusteluissa mainitaan, että kuntien palvelumallia ei rajata tiukasti, vaan kunnat voivat kehittää palveluja oman alueen työnhakijoiden ja työnantajien tarpeista käsin.

Edellä mainittu kuvaus on ollut kuntakokeilujen lähtökohta ja tähän lähtökohtaan perustuen useimmat kunnat ovat kuntakokeiluun aikanaan hakeutuneet. On kuitenkin huomattava, että toukokuussa 2022 voimaan tuleva pohjoismainen työnhaun malli rajoittaa kokeilukuntia toimimaan kaavamaisella palvelumallilla ja siten myös rajoittaa kuntien mahdollisuuksia toteuttaa kokeilulain

alkuperäisiä tavoitteita mm. valtiolta siirtyneiden lain toimeenpanoon liittyvien riittämättömien henkilöstövoimavarojen vuoksi. Tilanne pakottaa kunnat, AVI:n valvoessa kokeiluja, hoitamaan uusia lakisääteisiä tehtäviä kuntien omilla voimavaroilla ja tämä vähentää merkittävästi niitä kokeiluun kunnista osoitettuja ja edellytettyjä resursseja, joita on ollut tarkoitus käyttää

alkuperäisen kokeiluajatuksen tavoitteiden toimeenpanoon, mm. kuntien yleisen toimialan työllisyyspalvelujen hyödyntämiseen ja koordinoimiseen osana kokeilua. Asia vaikuttaa myös kuntien omien työllistymistä tukevien palvelujen järjestämisen ja rahoittamisen mahdollisuuksiin.

Kuntien onkin jo nyt jatkuvasti lisättävä joko omaa kokeiluun määriteltyä yleisen toimialansa panosta kuntien työllisyyden hoitoon, jotta kokeilun asetettuihin tavoitteisiin pystytään vastaamaan, tai vaihtoehtoisesti unohdettava kokeilun alkuperäiset, työllisyyden lisäarvoa tuovat suunnitelmansa ja suunnattava kokeiluun osoittamansa määrärahat valtion puolelta kokeiluun siirrettyjen tehtävien hoitamiseen.

Painetta kuntien lisäresursointiin lisää kokeilussa jatkuvasti lisääntyvät asiakasmäärät suhteessa TE-toimistoon. Kerran kokeiluun ohjatut asiakkaat eivät siirry kokeilusta pois. Sen sijaan TE-toimistosta asiakaskuntaa virtaa kokeilukuntiin. Lisäksi osa-aikatyössä olevien määrä on kasvanut merkittävästi. Nähtävissä on lisäksi, että valtio säätää ja siirtää pikkuhiljaa kokeilun aikana kunnille tehtäviään samalla aliarvioiden sitä, miten nämä tehtävät vaikuttavat kuntien kustannuksiin. Vaikuttaa siltä, että valtio on ottanut päätösvallan sen määrärahan suuntaamisesta, jonka kunnat ovat osoittaneet kokeiluun.

Hallituksen esityksen perustelutekstissä mainitaan, että kyseessä ei ole kuntien valtionosuustehtävä, vaan tehtävä on luonteeltaan vapaaehtoinen kokeilu, johon kunnat ovat voineet hakeutua ja se rahoitetaan valtion talousarviosta. Valtion rahoituksesta kokeilualueelle on säädetty kuntakokeilulain 16 §, jonka mukaan valtio vastaa kokeilualan kunnille kuntakokeilulain mukaisten palvelujen tuottamisesta aiheutuvista kustannuksista talousarviossa myönnettyjen määrärahojen puitteissa, kuten rahoitusperiaate edellyttää. Lisäksi työ- ja elinkeinotoimistosta kuntiin siirtynyt henkilöstö jatkaa lähtökohtaisesti työskentelyä kokeilualueiden kuntien palveluksessa.

Oulun seudun työllisyyden kuntakokeilun kunnat tuovat esiin näkemyksensä, että lain valmistelussa tulisi kiinnittää huomiota edellä kuvattuihin valtion rahoituksessa esiin tulleisiin haasteisiin.

Kuntakokeilujen ja TE-toimistojen osalta lainsäädäntömuutoksissa voidaan havaita, että valtion suunnasta TE-toimistojen toiminta on kuntakokeilualueisiin nähden yleensä etusijalla. Muun muassa digitaaliset palvelut, jotka piti saada käyttöön sekä TE-toimistoissa että kunnissa ennen pohjoismaisen työvoimapalvelumallin voimaantuloa toukokuussa 2022, KEHA-keskus pystyy tarjoamaan em. aikataulussa vain TE-toimistoille. Kuntakokeilualueet saavat työaikaa merkittävästi säästävät välineet käyttöönsä vasta aivan loppuvuonna 2022 tai ensi vuonna. Tämäkin resursseihin merkittävästi liittyvä asia on selvinnyt vasta sen jälkeen, kun valtiolta siirtynyt 70 miljoonan euron

lisäpanostus pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimeenpanoon on jaettu TE-toimistojen ja kokeilukuntien kesken. TE-palvelujen lakisääteisten tehtävien kustannusten vyöryttämistä kunnille ei voi pitää mitenkään hyväksyttävänä eikä kuntakokeilujen alkuperäisen ajatuksen mukaisena.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on mietinnössään (Valiokunnan mietintö TyVM 17/2021 vp– HE 167/2021 vp) liittyen hallituksen esitykseen työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi laiksi maininnut kantavansa vakavaa huolta resurssien riittävydestä laissa sitovasti määriteltyjen haastattelujen ja palveluprosessin laadukkaaseen hoitamiseen. Lisäksi huolta aiheuttaa osoitettujen lisäresurssien tarkoituksenmukaisen jakamisen onnistuminen kokeilukuntien ja TE-toimistojen kesken niiden tarpeita vastaavasti. Lisäksi tietojärjestelmien kehittämiseen liittyvä riittävän rahoituksen huoli on mietinnössä mainittu.

Tällä hetkellä alueelliset erot kuntien ja TE-toimistojen asiakasmäärissä sekä asiakkaiden tarvitsemien palvelujen laadussa ja määrässä ovat suuria. Valiokunta onkin kiinnittänyt huomiota oikeaan asiaan mietinnössään. Sen sijaan hallituksen esityksessä työllistymistä edistävien kuntakokeilujen voimassaolon jatkamisesta todetaan, että pohjoismainen työvoimapalvelumalli ei tuo muutosta kuntien prosessiin. Peruste ei pidä paikkaansa.

Kuntakokeiluissa asiakkaiden tapaaminen on perustunut nykyisin voimassa olevien palvelulakien aikarajoihin ja yksilöllisen tarpeen mukaan arvioidulle tapaamisten lisäämisille niissä tilanteissa, joissa se on asiakkaan tilanne ja palvelutarve huomioon ottaen ollut tarkoituksenmukaista. Pohjoismainen työvoimapalvelumalli sen sijaan velvoittaa tapaamaan kaikkia yhtä pitkään työttömänä olleita asiakkaita samalla rytmillä yksilöllisestä tarpeesta riippumatta. Työttömyyden vuosittaiset kausivaihtelut kohdistuvat selkeästi myös kokeilukuntiin edellyttäen pohjoismaisen työvoimapalvelumallin mukaisia tiheitä tapaamisia esim. kesän alussa, kun nuoret

päättävät opiskelujaan. HE:n perustelussa kohdassa Vaikutukset työttömiin mainitaan, ettei muutos vaikuta merkittävästi kuntien asiakasprosessiin. Väite ei pidä paikkaansa.

Tilanne kokeilukunnissa muodostuu koko ajan huolestuttavammaksi, sillä resurssilaskelmien taustalla olevat asiakasmäärät TE-toimistojen ja kokeilukuntien välillä ovat merkittävästi muuttuneet maaliskuusta 2021 tammikuuhun 2022. Osa-aikatyössä olevien määrän kasvaessa kokeilussa ja työmarkkinatilanteen pysyessä mahdollisesti kohtuullisen hyvänä resurssivääritystä tulee todennäköisesti pahenemaan vuosi vuodelta kokeilujen jatkuessa. Tarvitaan mitä ilmeisemmin lainsäädännöllistä säädöspohjaa, joka velvoittaa keskushallintoa seuraamaan ja tarvittaessa jakamaan henkilöstöresursseja kokeilukuntien ja TE-toimistojen kesken tarpeita vastaavasti.

Lisätietoja: Noora Jansson

työllisyyspalveluiden päällikkö

Oulun kaupunki, BusinessOulu -liikelaitos

p. 040 753 2917

noora.jansson@businessoulu.com

Pelkonen Ella

Oulun kaupunki - Oulun seudun työllisyyden kuntakokeilun kunnat
(Hailuoto, Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu ja Tyrnävä)