Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan
työ- ja elinkeinojaosto

8.11.2016

Viite Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017 (HE 134/2016 vp), Teema: Työvoima- ja yrityspalvelujen alueelliset kokeilut

ASIA: Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto; asiantuntijakuuleminen 9.11.2016, asiantuntijana hallitusneuvos Päivi Pihlajisto

Valmisteilla olevat työvoima- ja yrityspalvelujen alueelliset kokeilut liittyvät pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman kahden kärkihankkeen toimeenpanoon. Kärkihankkeet ovat Kilpailukyvyn vahvistaminen elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla (Kärkihanke 2) ja Työvoimahallinnon uudistaminen työllistymistä tukevaksi (Kärkihanke 5).

Kokeilujen tausta

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmaan sisältyy kirjaus selvittää työvoimapalveluiden siirto resursseineen vaikeimmin työllistyvien osalta kuntien vastuulle, Tanskan mallin mukaisesti. Selvitys toteutettiin loppuvuonna 2015 työ- ja elinkeinoministeriön johdolla laajapohjaisessa valmisteluryhmässä. Valmisteluryhmä ehdotti tammikuussa 2016, että työvoimapalvelujen siirtoa voitaisiin kokeilla joillakin alueilla. Selvityksen valmistuttua päätettiin, että päätös kokeilun mahdollisesta käynnistämisestä tehdään sen jälkeen, kun tiedetään, mitä työvoima- ja yrityspalveluille tapahtuu maakuntauudistuksessa. Maria Kaisa Aula kartoitti selvityshenkilönä alkuvuonna 2016 eri toimijoiden näkemyksiä toimenpiteistä, joilla työnantajien työllistämiskynnystä sekä työttömien työllistymiskynnystä voitaisiin alentaa ja siten vähentää työttömyyttä. Aula ehdotti vuosina 2017 – 2018 toteutettavaksi työllisyyspalvelujen alueellisia kokeiluja. Työllisyyspalvelujen alueelliset kokeilut sisällytettiin huhtikuussa 2016 päivitettyyn toimintasuunnitelmaan strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015 - 2019.

Huhtikuun alussa 2016 hallitus linjasi, että julkiset työvoima- ja yrityspalvelut siirretään valtiolta maakuntien järjestämisvastuulle vuoden 2019 alusta. Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) lakkaavat itsenäisinä virastoina ja niiden tehtävät siirretään maakunnille. Maakuntauudistuksessa TE-palvelut ja yrityspalvelut kootaan uudeksi kasvupalveluksi.

Em. hallituksen linjaus tarkoitti, ettei tammikuussa 2016 valmistuneeseen selvitykseen sisältynyttä kokeilua ollut tarkoituksenmukaista ehdotetussa muodossa käynnistää. Työ- ja elinkeinoministeriön johtamassa työryhmässä alettiin valmistella em. hallitusohjelman toimintasuunnitelmaan sisällytettyjä alueellisia kokeiluja. Haku alueellisiin kokeiluihin avattiin toukokuun alussa ja kokeilualueet valittiin kesäkuussa 2016. Em. työ- ja elinkeinoministeriön kesäkuussa 2016 tekemässä kokeilua koskevassa päätöksessä todetaan, ettei käynnistettävien kokeilujen sisältönä voi olla julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun siirto valtiolta kunnille.

Tarkoitus ja tavoitteet

Kokeiluun hakeutumista koskevassa toukokuussa 2016 päivätyssä kirjeessä kokeilujen tavoitteeksi määriteltiin vuonna 2019 voimaan tulevan maakuntauudistuksen tukeminen. Lisäksi kokeilulla mahdollistetaan julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen ja muiden palvelujen sekä palvelujen tuottamiseen liittyvien toimintamallien kehittäminen.

Alueelliset kokeilut määriteltiin osaksi kuntien, maakuntien ja koko julkisen sektorin kustannusten karsimisen reformia ja sen vapaakuntakokeilua. Toimintatapoja uudistavilla asiakaslähtöisillä kokeiluilla tavoitellaan 10 prosentin kustannussäästöä työttömyyden julkiselle taloudelle aiheuttamiin nykyisiin kokonaiskustannuksiin verrattuna.

Kokeilualueiden määrä rajattiin maksimissaan kymmeneen. Kokeiluun haettiin mukaan kahdentyyppisinä kokeiluja:

- 2–3 maakunnallista järjestäjä–tuottaja -mallin kokeilua. Tavoitteena on, että näissä kokeiluissa kaikki keskeiset maakunnalliset toimijat ovat mukana luomassa työnhakija- ja työnantaja-asiakkaiden näkökulmasta toimivaa kokonaisvaltaista työllisyyttä, yrittäjyyttä ja yritystoiminnan kehittämistä lisäävää palvelumallia.
- 3–8 joko yksittäisen kunnan tai useamman kunnan alueella toteutettavaa asiakaslähtöisen palvelun tuottamismallin kokeilua.

Lähtökohtana oli, että kokeilut voivat olla eri alueilla sisällöltään erilaisia ja esimerkiksi painottaa eri asiakasryhmiä kuten maahanmuuttajat, nuoret, osatyökykyiset, pitkäaikaistyöttömät sekä yrittäjät ja yrittäjiksi aikovat sekä toimintaansa kasvattavat ja uudistavat yritykset.

Kokeilualueet ja kokeiluissa mukana olevat tahot

Kilpailukyky-ministeriryhmä hyväksyi työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisiin kokeiluihin yhdeksän aluetta. Kolmella alueella toteutetaan maakunnallisia järjestäjä-tuottaja -mallin kokeiluja ja kuudella alueella useamman kunnan alueella toteutettavia asiakaslähtöisen palvelun tuottamismallin kokeiluja.

Maakunnalliset kokeilualueet ja mukana olevat viranomaistahot ovat

- Pohjois-Karjalan maakunta (maakunnan liitto, ELY-keskus ja TE-toimisto sekä 14 kuntaa: Ilomantsi, Joensuu, Juuka, Kitee, Kontiolahti, Lieksa, Liperi, Nurmes, Outokumpu, Polvijärvi, Rääkkylä, Tohmajärvi ja Valtimo sekä Heinävesi)
- Keski-Suomen maakunta (maakunnan liitto, ELY-keskus ja TE-toimisto sekä 23 kuntaa: Hankasalmi, Joutsa, Jyväskylä, Jämsä, Kannonkoski, Karstula, Keuruu, Kinnula, Kivijärvi, Konnevesi, Kuhmoinen, Kyyjärvi, Laukaa, Luhanka, Multia, Muurame, Petäjävesi, Pihtipudas, Saarijärvi, Toivakka, Uurainen, Viitasaari, Äänekoski)
- Keski-Pohjanmaan maakunta (maakunnan liitto, ELY-keskus ja TE-toimisto sekä 8 kuntaa: Halsua, Kannus, Kaustinen, Kokkola, Lestijärvi, Perho, Toholampi, Veteli)

Kuntapohjaiset kokeilualueet ja niissä mukana olevat viranomaistahot ovat

- Pori ja Rauma (kunnat, ELY-keskus ja TE-toimisto)
- Kuopio, Siilinjärvi, Suonenjoki, Tuusniemi (kunnat, ELY-keskus ja TE-toimisto)
- Oulun kaupunkiseutu (Oulu, Hailuoto, Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Tyrnävä; ELY-keskus ja TE-toimisto sekä maakunnan liitto)
- Rovaniemi, Kemi, Kemijärvi, Sodankylä, Tornio (kunnat, ELY-keskus ja TE-toimisto)
- Tampereen kaupunkiseutu (Tampere, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Ori-vesi, Pirkkala, Vesilahti, Ylöjärvi) sekä Sastamala ja Punkalaidun (kunnat, ELY-keskus ja TE-toimisto)
- Turun seutu (Turku, Kaarina, Lieto, Masku, Mynämäki, Naantali, Nousiainen, Paimio, Raisio, Rusko, Sauvo; ELY-keskus ja TE-toimisto)

Kokeilujen toimeenpanossa on mukana myös muun muassa kokeilualueen koulutusorganisaatioita, toimialueen yrityksiä ja kolmannen sektorin toimijoita. Tietoa kaikista kokeilujen toimeenpanoon mukaan tulevista toimijoista ei tällä hetkellä ole. Kokeilujen toimijaverkosto täydentyy kokeilun toimeenpanoa valmisteltaessa loppuvuonna 2016.

Pääkaupunkiseudun alueella mahdollisesti toteutettavasta työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisesta kokeilusta ei vielä ole tehty päätöstä. Päätös liittyy pääkaupunkiseudun erillisratkaisuun työllisyys-, elinkeino- ja kotouttamisasioiden hoitamiseksi, jonka valmistelu on kesken.

Kokeilujen sisältö

Syksyllä 2016 kokeilujen sisältöä ja kokeilujen edellyttämiä säännösmuutoksia on täsmennetty työ- ja elinkeinoministeriön johtamassa työryhmässä, jossa ovat mukana keskeiset ministeriöt (VM, STM, OKM, Valtioneuvoston kanslian kokeilutoiminto), Suomen Kuntaliitto, Kela, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus KEHA sekä kokeilualueiden kuntien, maakuntien, ELY-keskusten ja TE-toimistojen edustajat.

Maakunnallisissa kokeiluissa keskiössä on järjestäjä–tuottajamallin kokeileminen ja kehittäminen tavoitteena luoda kokonaisvaltainen palvelumalli kokeilualueelle. Tämän hetkisen tiedon mukaan Keski-Suomen ja Pohjois-Karjalan maakunnallisiin kokeiluihin ei tule sisältymään toimivallan siirtoja valtiolta muille toimijoille. Kokeilut on tarkoitus toteuttaa nykyisten toimijoiden yhteistyötä ja toimintatapoja kehittämällä. Keski-Pohjanmaa on esittänyt, että sen alueella siirrettäisiin alle 25-vuotiaiden työnhakijoiden osalta toimivaltaa työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisessä/tuottamisessa valtiolta muille alueen toimijoille.

Useamman kunnan alueella toteutettavissa kokeiluissa keskiössä on asiakaslähtöisen palvelun erilaisten tuottamismallien kokeileminen ja kehittäminen**.** Kunnat ovat esittäneet, että niille annettaisiin kokeilussa kokonaisvastuu joidenkin työttömien palvelujen järjestämisestä. Em. tarkoittaa, että kunnille siirrettäisiin toimivaltaa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisten palvelujen tarjoamisessa ja tehtävien toimeenpanossa. Kunnat muun muassa vastaisivat kokeilun kohderyhmään kuuluvien henkilöiden määräaikaishaastattelujen toteuttamisesta, palvelutarpeiden arvioinnista ja työllistymissuunnitelmien laatimisesta sekä tekisivät päätökset suunnitelmaan sisältyvien palvelujen tarjoamisesta. Kokeilujen kohderyhmiin kuuluu pitkäaikaistyöttömiä (yhdenjaksoisesti yli 12 kuukautta työttömänä olleet) ja alle 25-vuotiaita työnhakijoita.

Linjaamatta on vielä se, miten kokeilu vaikuttaa seuraavien lakien toimeenpanoon: laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta, työttömyysturvalaki, laki kuntouttavasta työtoiminnasta ja kotoutumisen edistämisestä annettu laki. Toimivallan siirtämisen lisäksi kokeilualueet ovat esittäneet muutoksia työvoima- ja yrityspalvelujen ja muiden työllistymistä tukevien palvelujen sisältöihin. Valmistelun aikana toiveet ovat täsmentyneet ja koskevat tällä hetkellä lähinnä kuntouttavaa työtoimintaa ja julkisista työvoima- ja yrityspalveluista työkokeilua.

Rahoitus ja resurssit

Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisissa kokeiluissa on mukana kolme maakuntaa, 85 kuntaa sekä kokeilualueiden ELY-keskukset ja TE-toimistot. Koska kokeilujen kohderyhmämäärittely on osittain kesken, tällä hetkellä ei ole tarkkaa tietoa siitä, kuinka suuri osa kokeilualueiden työnhakijoista kuuluu kokeilujen kohderyhmiin.

Kokeiluille ei ole osoitettu erillistä määrärahaa, mikä tarkoittaa sitä, että kokeilut toteutetaan olemassa olevien resurssien puitteissa. Em. tarkoittaa, että kokeilualueilla TE-toimistojen henkilöstöä tullaan virkamieslain nojalla siirtämään työskentelemään kuntien johdon ja valvonnan alaisina. Lisäksi valtion talousarvion TEM:n pääluokan momentilta 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut) tullaan osoittamaan määrärahaa kuntien käyttöön kokeilujen kohderyhmään kuuluvien työttömien palvelujen tarjoamiseen.

Kokeilujen kohderyhmään kuuluvien työnhakija-asiakkaiden määrä tulee vaikuttamaan siihen, kuinka paljon TE-toimistojen henkilöresursseja ja työllisyysmäärärahoja kohdennetaan kokeilujen toimeenpanoon. TE-hallinnon kokeiluun osoittamien resurssien lisäksi kokeilussa mukana olevat kunnat tulevat osoittamaan työllisyydenhoidon resurssejaan kokeiluun. Tällä hetkellä ei ole tiedossa, kuinka paljon henkilöstöä ja työttömien palvelujen järjestämiseen osoitettuja määrärahoja kunnat tulevat osoittamaan kokeiluun.

Niillä kokeilualueilla, joissa vastuu kokeilun kohderyhmään kuuluvien työttömien palveluista siirtyy kunnille, TE-toimisto ei pääsääntöisesti kokeilun aikana tarjoa kokeilun kohderyhmään kuuluville asiakkaille TE-palveluja.

Aikataulu

Työvoima- ja yrityspalvelujen alueelliset kokeilut toteutetaan vuosina 2017 ja 2018. Kokeilut käynnistyvät vaiheittain: Siltä osin kun kokeilun toteuttaminen ei edellytä säännösmuutoksia, kokeilu voi alkaa vuoden 2017 alussa. Siltä osin kuin kokeilun toteuttaminen edellyttää säännösmuutoksia, kokeilu voi alkaa säännösmuutosten tultua voimaan. Hallituksen esitys työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisista kokeiluista annettaneen eduskunnalle alkuvuonna, todennäköisesti tammi-helmikuussa 2017.

Seuranta

Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisille kokeiluille ohjausryhmän ja työjaoston ajalle 16.5.2016–31.12.2018. Ohjausryhmän tehtävänä oli valmistella esitys kokeilualueista sekä valinnan jälkeen tukea kokeilujen valmistelua, ohjata ja seurata kokeilujen toimeenpanoa. Työjaoston tehtävänä on vastata ohjausryhmässä käsiteltävien asioiden valmistelusta ja päätösten toimeenpanosta sekä tukea kokeilujen toimeenpanoa.

Kokeiluja tuetaan ja niiden vaikuttavuutta seurataan ja arvioidaan valtioneuvoston kanslian tutkimusrahoituksella (TEAS-rahoitus) hankittavalla tutkimuksella. Kokeilun toimintatutkimukseen / kehittävään arviointiin on myönnetty enintään 200 000 euron tutkimusmääräraha vuosille 2017–2018. Avoin haku on meneillään ja se päättyy 16.11.2016, jonka jälkeen tarjoukset arvioidaan ja päätetään tutkimuksen / arvioinnin tekijästä.

Kokeilujen toteuttajien edellytetään tuottavan omalta osaltaan joitakin kokeilun seurannassa ja arvioinnissa tarvittavia tietoja. Se, mitä tietoja kokeilujen edellytetään tuottavan, sovitaan kokeilujen sisällön tarkentumisen yhteydessä.

Kokeilujen toimeenpanoon liittyvät haasteet

Kokeilujen toimeenpanon haasteet liittyvät mm. siihen, ettei kokeiluja ole kaikilla kokeilualueilla valmisteltu strategisessa kumppanuudessa kaikkien kokeilun toimialueen nykyisten toimijoiden kesken. Kokeilujen toimeenpanossa on näkynyt se, että valtiolla ja kunnilla on osittain erilaiset tavoitteet kokeilussa. Tämä näkyy siinä, ettei kaikkien kokeilujen osalta ole selvää, miten kokeilu tukee maakuntauudistusta ja sen myötä tapahtuvia muutoksia julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa.

Moni useamman kunnan alueesta muodostuva kokeilu ilmoitti kokeiluun hakeutuessaan hakevansa ensisijaisesti työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun siirtoa valtiolta kunnille joko kaikkien TE-toimistojen asiakkaiden osalta tai tietyn kohderyhmän osalta. Kun kesäkuun 2016 kokeilualueiden valintapäätöksessä järjestämisvastuun siirto rajattiin kokeilun ulkopuolelle, kokeilualueisiin kuuluvat kunnat ovat joutuneet määrittelemään kokeilun sisällön uudelleen. Kokeilujen sisältöjen uudelleen määrittely/täsmentäminen on edellyttänyt neuvotteluja sekä paikallistasolla että valtakunnallisessa valmisteluryhmässä. Kokeilujen sisältöjen täsmentämisessä ja kokeilujen edellyttämien säännösmuutosten tunnistamisessa ja valmistelussa ovat olleet ministeriöiden ja Suomen Kuntaliiton edustajien lisäksi mukana maakuntien, kuntien, ELY-keskusten

ja TE-toimistojen edustajat. Kokeilualueiden näkemykset on pyritty ottamaan mahdollisimman hyvin huomioon. Laajapohjainen valmistelu on vienyt paljon aikaa ja osittain vaikuttanut siihen, ettei hallituksen esitystä kokeilulaiksi pystytä antamaan eduskunnalle syysistuntokaudella 2016 niin kuin alkuperäinen tavoite oli.

Loppuvuonna 2016 kokeilujen toimeenpanossa keskitytään keskushallinnon tasolla kokeilun sisällön määrittelyyn ja kokeilulain valmisteluun. Alue- ja paikallistasolla on jo aloitettu keskustelut kokeilujen käytännön toteutuksesta (mm. henkilösiirroista). Sen jälkeen kun hallituksen esitys kokeilulaiksi on annettu eduskunnalle, painopiste siirtyy myös keskushallinnon tasolla kokeilujen käytännön toteuttamiseen liittyviin kysymyksiin. Ratkaistavaksi tulee mm. kysymykset siitä, miten TE-toimistojen asiakkaat ohjataan kokeiluun, miten kunnille mahdollistetaan TE-palvelujen tarjoamisessa välttämättömän asiakastietojärjestelmän (URA-järjestelmä) käyttö, miten kokeilua seurataan ja miten kokeilun käytännön toimeenpanoa tuetaan.