KEHA-keskus

Asiantuntijalausunto
21.10.2019

Valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto
00102 EDUSKUNTA
sara.kuitunen@eduskunta.fi

Viite: HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020

KEHA-keskuksen lausunto valtion talousarvioehdotuksen työllisyyden edistämisen määrärahoista, toimenpiteistä ja niiden vaikutusten arvioinnista

Toimintamenomäärärahat

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 on lisätty määrärahoja työllisyyden edistämiseen. Toimintamenomäärärahojen osalta resurssilisäys näkyy työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenomäärärahoissa, joihin on esitetty 14% lisäystä. Sen sijaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimintamenomäärärahoissa työllisyyden edistämistä ja sen edellyttämiä toimenpiteitä ei ole riittävällä tavalla huomioitu. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset) edistävät alueellista kehittymistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla. ELY-keskukset edistävät mm. yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa, osaamista ja kulttuuria, maaseudun elinvoimaisuutta, liikenteen turvallisuutta sekä luonnon ja luonnonvarojen kestävää käyttöä ja työvoiman maahanmuuttoa alueilla. ELY-keskuksia on 15 ja ne toimivat kiinteässä yhteistyössä maakunnan liittojen ja kuntien kanssa. Paikallishallinnon viranomaisista ELY-keskusten ohjaukseen kuuluvat työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot). Lisäksi ELY-keskuksilla ja TE-toimistoilla on valtakunnallinen kehittämis- ja hallintopalveluja tuottava virasto (KEHA-keskus). ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen toiminta rahoitetaan pääasiallisesti ELY-keskusten toimintamenomäärärahoista.

ELY-keskusten toimintamenomäärärahoihin on vuosien 2015-2019 kehyksissä kohdistunut yhteensä n. 38,9 M€ säästöt. Henkilöstömäärä ELY-keskuksissa ja KEHA-keskuksessa on vähentynyt yli 500 henkilöllä vuosina 2014-2018. ELY-keskuksille ja KEHA-keskukselle vuosittain jaettavat toimintamenomäärärahat eivät riitä kattamaan vuotuisia oman toiminnan kustannuksia. Tämä johtuu siitä, että ELY-keskuksille ja KEHA-keskukselle vuosittain jaettu määräraha on pienentynyt yli 17 % vv. 2014-2019. Tällä hetkellä vuotuiset oman toiminnan kustannukset ovat n. 10 M€ suuremmat kuin vuotuisesti jaettava määräraha: v. 2020 jaettava määräraha n. 173,7 M€; v. 2020 laaditut alustavat nettokäyttö-suunnitelmat n. 183 M€. Tilanne on todella haastava. Hallitusohjelmassa osoitetaan lisätehtäviä ELY-keskuksille ja KEHA-keskukselle. Myös työllisyyden edistämistoimenpiteisiin liittyvässä kokonaisuudessa ELY-keskuksilla ja KEHA-keskuksella on merkittävä rooli.

Kertyneillä säästöillä ELY-keskukset ja KEHA-keskus selviävät vielä vuoden 2020, mutta sen jälkeen käytettävissä olevat ELY-toimintamenomäärärahat eivät riitä kattamaan nykyisiä oman toiminnan kustannuksia. Käytännössä tämä pysäyttää jo nyt rekrytoinnit vakituisiin tehtäviin eikä perusteita tehtävien määräaikaisuudelle ole. Tästä aiheutuu se, että ELY-keskuksille ja KEHA-keskukselle osoitettujen tehtävien hoitaminen vaarantuu merkittävästi.

TE-toimistojen toimintamenomäärärahojen osalta ei ole vastaavia huomioita ja haasteita, koska niiden osalta resurssilisäys on huomioitu talousarvioesityksessä.

Kaikkia työllisyyden kuntakokeilun tuomia haasteita ei valmistelun keskeneräisyyden takia kyetä tässä lausuntovaiheessa tunnistamaan.

Työvoimapalvelujen alueelliset kuntakokeilut ja kuntakokeilun kriteerit

Työnhakijoille tarjottavien palveluiden valikoima on laaja, toimijoita on useita ja palvelut usein monien toimijoiden osalta päällekkäisiä. Kuntakokeilun kohdejoukossa osuva palvelutarpeen arviointi ja seuranta ovat avainasioita palvelujen kustannusvaikuttavuuden kannalta. Paremman kustannusvaikuttavuuden mahdollisuus piilee paremmassa palvelu-integraatiossa. Palvelutarpeen mukaisia palvelupolkuja tulee lähteä kehittämään systeemisesti siten, että kustannusvaikuttavuudesta saadaan jatkuvaa tietoa, joka ohjaa palvelujärjestelmän kehittämistä. Kokeiluja edistää, jos toimijajoukolle mahdollistetaan systemaattinen yhteinen oppiminen koko kokeilun ajan jo alkaen niiden suunnittelusta. Työllisyyskokeilujen tueksi tulee järjestää yhteiskehittämisen ja yhteisen oppimisen prosessi.

TEM:n 8.10.2019 lähettämän Työllisyyden kuntakokeilut keväällä 2020 - kokeilujen reunaehdot -kirjeessä todetaan, että kokeiluihin ohjataan ne työttömät ja työvoimapalve-luissa olevat työnhakijat, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan sekä kaikki alle 30-vuotiaat työnhakijat ja kaikki maahanmuuttajat. KEHA-keskuksen mielestä ei ole tarkoituksenmukaista siirtää tehostetun tuen piiriin työllisyyden kuntakokeiluihin alle kolme kuukautta työttömänä olleita, koska työnhakijoista yli 45 % työllistyy avoimille työmarkkinoille omin avuin tänä aikana.

Em. kirjeen mukaan valtiolta siirtyy kuntien työnjohdon alle TE-toimiston henkilöstöresurs-seja ja talousarvioesityksessä esitetty muutos vuosina 2019-2020 on 14 %. Resurssilisäyksen tarkoitus olisi varmistaa paremmin työnhakijoiden tarvitsemien erilaisten ja yksilöllisten tarpeiden mukaisten palvelujen tarjoaminen. Mutta riittääkö henkilöstöresurssilisäys, jos halutaan tukea työllisyysasteen nostamista työllisyyden kuntakokeilujen avulla? Onnistuminen edellyttää, että työllisyyden kuntakokeiluun mukaan lähtevät kunnat resursoivat myös omaa henkilötyöpanosta. Työllisyyskokeilujen käynnistäminen 2020 tulee hetkellisesti vähentämään tuottavuutta, ennen kuin prosessit kunnan ja TE-toimiston välillä vakiintuvat. Tehostettu palveluohjaus ja palveluihin pääsyn varmistaminen edellyttäisi määrärahan lisäämistä työllisyysmäärärahojen lisäksi myös koulutusten ja valmennusten hankintoihin.

Em. kirjeen mukaan työllisyyden kuntakokeilut käynnistyisivät keväällä 2020. Kokeiluissa mukana olevat kunnat saavat käyttöönsä TE-hallinnon URA-asiakastietojärjestelmän. URAan sekä henkilöasiakkaan asiointipalveluun tehtävät muutokset tulevat aiheuttamaan huomattavia kustannuksia nykyjärjestelmiin, joiden elinkaari on päättymässä vuonna 2021 siirryttäessä TE-palveluissa uuteen asiakkuudenhallintajärjestelmään.

Ratkaisuja työllistymisen ongelmiin ja osaajapulaan

Työtarjousprosessi on uudistettava kannustavaksi. Työnhakija-asiakasta tulisi aktivoida ja kannustaa omatoimiseen työnhakuun, esimerkiksi antamalla asiakkaalle mahdollisuus itse valita ne työpaikat, joita hän hakee oman ammatillisen osaamisensa ja kiinnostuksensa puitteissa. Työpaikkojen ja työnhakijoiden kohtaantoa parannetaan sähköisten palvelujen avulla, jolloin

automaattinen kohtaantotoiminnallisuus tukee sopivien työmahdollisuuksien löytämistä. Kaikki työnantajat eivät tule käyttämään tai osaa käyttää sähköisiä asiointipalveluja. TE-palvelujen asiantuntija voi käynnistää asiakastietojärjestelmässä automaattisen työnhakijaesittelyn ja tarjota työnhakija-asiakkaita työnantajalle avoimeen työpaikkaan samalla nopeuttaen rekrytointia.

Työllisyysasteen nosto edellyttää työttömyysturvalain uudistusta. Työpaikan vastaanotta-minen tai itsensä työllistäminen tulee aina olla kannustavin vaihtoehto. Työnhakijalle tulisi antaa mahdollisuus ottaa työ vastaan ja erota siitä ensimmäisen kk:n aikana ilman negatiivista vaikutusta työttömyysetuuteen. Tällä toimenpiteellä saadaan työnhakijat aktivoitua ja kannustetaan ottamaan vastaan myös työ, joka ei vastaa hakijan ammatillista osaamista. Lisäksi tarvitaan selkeytystä työttömyysturvaan uusien työllistymismuotojen osalta (itsensä työllistäminen, alustatalouden mahdollisuudet).

Starttirahaa tulee myöntää työttömälle työnhakijalle silloinkin, kun yritystoiminta käynnistyy vain yhdelle toimeksiantajayritykselle. Oppisopimuskoulusta tulee lisätä ja kannustaa työnantajia sen käyttöön. Samoin kuin tulee lisätä yritysten tietoisuutta ja käyttöä yhteishankintakoulutuksista.

Erityisen tuen tarpeessa olevien pääsyn tehostaminen työllistymistä edistävien ja yksilöllisten palveluiden piiriin edellyttää intensiivisiä asiakasprosesseja. Momentille 51 varatusta 2,95 M€:sta kuitenkin vain 3,7 M€ kohdistuu siihen työhön, jolla tätä asiakasryhmää motivoidaan etsimään toteuttamiskelpoisia ratkaisuja ja tuetaan kohti työelämää myös ostopalvelujen jälkeen. KEHA-keskuksen näkemyksen mukaan TE-palveluihin varattu määräraha ei riitä niihin henkilöresurssien lisäystarpeisiin, joita valtion talousarvioehdotuksessa määritellyt tavoitteet edellyttäisivät.

Osatyökykyisten työllistymisen toimenpiteet ja vaikutukset

Osatyökykyisten työllistymisen edistämiseksi on toteutettu kansallisia ohjelmia (OSKU, OTE) ja aiheesta on tutkimustietoa. Tiedetään, että pitkittyvä työttömyys ja heikentyvä työkyky liittyvät toisiinsa. Työttömien palvelujärjestelmän haasteellisuudesta kertoo se, että pitkään (yli 200 pv) työttöminä olleiden työkyvyttömyyseläkehakemuksista hylätään yhdeksän kymmenestä. Työssäkäyvillä hakemuksista hylätään vain kolmannes. Mitä pitempään työttömyys jatkuu, sitä heikommin interventiot parantavat työkykyä. Syntyy negatiivinen kierre, jossa työttömyys jatkuu ja tarkoituksenmukainen palveluvalikoima suppenee. Tähän selvitystietoon peilaten budjetissa työllisyyden edistämiseksi osatyökykyisten työkyky-ohjelmaan esitetty 4,5 milj. euroa vaikuttaa vaatimattomalta panostukselta.

TE-palvelujen riittävä resursointi ja asiakkuusprosessin vahva alku ovat välttämättömiä osatyökykyisten tarkoituksenmukaisen ja työllistymistä tukevan palveluprosessin mahdollistamiseksi; TE-toimistossa jo tehdylle ja pitkäjänteisesti juurrutetulle poikkihal-linnolliselle yhteistyölle tulee tarjota selkeä jatkumo ja hallinnon hyviä käytäntöjä tulee edelleen huomioida ja vahvistaa. Myös erilaisista kokeiluista ja hanketoiminnasta tulisi nyt siirtyä vakiinnuttamaan toimivia käytäntöjä.

Palvelujärjestelmään on määriteltävä erilaisiin tilanteisiin sopivia palvelupolkuja, mikä edellyttää eri ministeriöiden ja toimeenpanevien tahojen tiivistä yhteistyötä. Työttömien toimintakyvyn

seuranta ja työkykyä palauttavat palvelut ovat olleet hajanaisia, joten työkykykoordinaatiota tulee edelleen vahvistaa ja vakiinnuttaa palvelupolun toimivuuden varmistamisessa. Palvelujärjestelmän kustannusvaikuttavuus on parhaimmillaan, kun työkykyyn vaikuttavat seikat (kuten palvelutarve, terveydentila, työ- ja toimintakyky) tunnistetaan varhain ja hallinnonalojen välinen yhteistyö haasteiden ratkaisemiksi on sujuvaa. Palkkatuen uudistaminen yhdessä tehostetun palvelun kanssa mahdollistaa osakykyisten pääsyn työmarkkinoille nykyistä joustavammin, mikä osaltaan tukee hallituksen työllisyystavoitetta.

Työperäisen maahanmuuton kehittäminen ja kipupisteet

Työntekijän oleskelulupaprosessin TE-toimistoille kuuluvan tarveharkinnan osuuden nopeuttamiseen 20 asiantuntijan lisääminen on tarpeellinen. Tarveharkinnan prosessin tekninen toteutus on osa yhden kuukauden käsittelyhaasteen mahdollistamista. Digitaalisen kehittämisen tavoitteita on edistettävä niin, että toteutusten rahoitus ja työnjako määritellään tavoitteen realistisen arvioinnin perusteella selkeästi. Näiden toteutusten yhteydessä tulee tarkastella yleisesti TE-palvelun edellyttämän oleskelulupatiedon toimittaminen digitaalisesti eri hallinnonalojen välillä sekä väestörekisterijärjestelmän kanssa. Tähän liittyen myös työperusteisen maahanmuuton osalta yhteistoiminta Väestörekisterikeskuksen kehittämissuunnitelmissa olevan ulkomaalaisten vahvan tunnistamisen ratkaisukokonaisuuden kanssa on tärkeätä. Keskeisintä on yhteinen suunnittelu eri hallinnonalojen kanssa.

Budjettiesityksen kirjauksissa on merkittäviä kotouttamisen ja maahanmuuttajien työmarkkinoille suuntautumisen konkreettisia rahoituksia, jotka ovat hallitusohjelman toimeenpanon kannalta tarpeellisia ja tervetulleita. Toimeenpanon kannalta keskeiseksi nousee kuntien työllisyyskokeilun asiakasmäärittely. Kuntien valtionavustuksina toimeenpantavat kotouttamisen osaamiskeskusten neljän miljoonan rahoitus sekä kuntien neuvontapalveluihin myönnettävä neljä miljoonaa tulee valtion tasolla koordinoidusti yhteen sovittaa siihen lähtökohtaan, että TE-toimistojen maahanmuuttaja-asiakkaiden volyymistä ylivoimaisesti merkittävin osa on siirtymässä kuntakokeilun palveluihin. Kuitenkin on ylläpidettävä nykyisen palvelurakenteen ja tietojärjestelmäratkaisun toimintakyky kokeilun ulkopuolisilla alueilla. Digitaalisten tukipalvelujen kehittämis- ja muutostarpeita on selvitettävä ja keskeisiä ovat Koulutusportti-järjestelmän käyttövaltuudet ja käyttäjäroolit.

Budjettiesityksessä on lisäksi kaksi-kolme miljoonaa kotouttamisen kehittämisrahoitusta, jonka toimeenpanosuunnitelmaa ei ole täysin avattu. Maahanmuuttajien osaamisen kartoittamisen ja tunnistamisen toiminnon puolen miljoonan ja 11 htv panos on kirjattu TE-toimistoihin, mikä täytyy suhteuttaa työllisyyskokeilun asiakasohjaukseen ja tarvittaviin tietojärjestelmäratkaisuihin. Kotoutumis-SIB-toimintamallin jatkamisen edellyttämä tietojärjestelmätuki on huomioitava.

KEHA-keskus

Mikko Saimenoja
Johtaja

Vesa Jouppila
Kehittämisjohtaja