Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto 23.10.2019
sara.kuitunen@eduskunta.fi

OULUN KAUPUNGIN ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto on pyytänyt 24.10.2019 mennessä Oulun kaupungin asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 (HE 29/2019 vp). Lausunto on pyydetty pääluokasta 32, erityisesti työvoimapalveluiden alueellisista kuntakokeiluista.

Oulun kaupunki antaa seuraavan lausunnon.

Hallitusohjelman työllisyystavoite

Hallitusohjelma on kunnianhimoinen työllisyystavoitteen saavuttamisen osalta. On tärkeää, että työvoimapolitiikkaa kehitetään aktiivisempaan suuntaan ja palveluja järjestetään ja tuotetaan nykyistä räätälöidymmin ja tehokkaammin. Oulun kaupunki pitää tärkeänä, että mahdollistetaan, joustavoitetaan ja lisätään työvoiman ulkopuolella olevien työttömien työnhakijoiden työllistymistä.

Työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin edellyttää työvoimapalveluiden merkittävää kehittämistä ja parantamista. Valtion ja kuntien päällekkäisiä rakenteita ei ole syytä ylläpitää. Resurssit on kohdennettava täysimääräisesti työnhakijoiden ja yritysten palveluun ja työnhakijoiden työllistämiseen. Kuntien panostus työllisyyteen ja yrittäjyyden edistämiseen on merkittävää. Kunnat panostavat merkittävästi myös ammatilliseen koulutukseen ja kotouttamiseen. Työvoimahallinnon resurssien ja toimivallan siirtäminen kuntien vastuulle tehostaisi merkittävästi resurssien käyttöä, edistäisi osaavan työvoiman saatavuutta ja yksinkertaistaisi järjestelmää. Kunnat ovat korostaneet, että työllisyyspalveluiden järjestämis- ja rahoitusvastuu tulisi olla yhdellä taholla eli kunnilla.

Nykyinen työllisyydenhoidon malli Suomessa ei ole aidosti asiakaslähtöinen. Toiminnan oikaiseminen sille palvelutasolle mitä kokeilussa nyt odotetaan, vaatii merkittäviä lisäpanostuksia ja laajaa, pitkäkestoista yhteistyötä ja luottamusta eri toimijoiden kesken, ei toimijoiden osaoptimointia erilaisten yksittäisten tulostavoitteiden saavuttamiseksi. Pirkanmaan edellisen työllisyyskokeilun loppuraportissa todetaan, että "Suomen strategisena haasteena on niukkenevan työvoiman olosuhteissa pystyä ylläpitämään kilpailukykyä, osaamista, osuvaa rekrytointia ja työkykyä. Massaratkaisut ja massapalvelu eivät toimi, vaan tarvitaan yksilöllistä palvelua, täsmärekrytointia, työelämälähtöistä osaamista ja koulutusta sekä erilaisten elämänaikaisten siirtymien tukea ja työllistymisen esteiden poistamista. Tässä jännitteisessä kentässä perinteinen julkinen työvoimapalvelu on ajautunut suorastaan kriisiin ja sen voimavarat ovat ehtyneet ja niitä on jo pitkään vähennetty. Tämän kriisin yksi keskeinen piirre on ollut henkilökohtaisen asiakaskohtaamisen olennainen heikentyminen, jota sähköisten palveluiden ja itsepalvelun tehostaminen ei ole pystynyt kompensoimaan, varsinkaan niiden asiakkaiden suhteen, joilla on enemmän työllistymisen ongelmia" (Arnkil, Spangar & Jokinen, 2019, s.13).

Oulu toteaa, että kunnilla on hyvät edellytykset sovittaa yhteen lakisääteiset työllisyys- ja yrityspalvelut alueen sosiaali-, terveys-, koulutus- ja elinvoimapalveluiden sekä muiden alueella toimivien työllisyyden ekosysteemin toimijoiden kanssa. Vahvat kaupungit tai kaupunkiseudut toimivat kansallisen kasvun vetureina ja kunnilla on paikallistuntemusta ja -verkostoja, mitä palveluiden järjestämiseen tarvitaan. Uudella mallilla synnytetään asiakaslähtöisempiä palvelukokonaisuuksia ja kustannussäästöjä, koska kuntien järjestämät työllisyys- ja

elinkeinopalvelut ja niiden resurssit voidaan sovittaa yhteen lakisääteisten työvoima- ja yrityspalveluiden kanssa. Kunnilla on laajan toimialansa nojalla vahvat edellytykset järjestää ja tuottaa poikkihallinnollisia ja ilmiöpohjaisia palvelukokonaisuuksia, joissa työllisyyspalvelut sovitetaan yhteen tarvittaessa myös sosiaali- ja terveyspalveluiden ja sivistys- ja kulttuuripalveluiden kanssa. Järjestelmän kokonaishallittavuutta parantaa se, että järjestämis- ja rahoitusvastuu on yhdellä taholla eli kunnilla tai kuntien yhteistyönä seutukunnilla ja kaupunkiseuduilla.

Oulun toimet

Oulu on jo etupainotteisesti tehnyt hallituksen linjauksien mukaisia konkreettisia toimenpiteitä työllisyyden parantamiseksi. Oulussa allekirjoitettiin 12. elokuuta 2019 työllisyyden ekosysteemin kumppanuussopimus. Sen osapuolia ovat Oulun kaupunki, Pohjois-Pohjanmaan liitto, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus, Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto ja Kansaneläkelaitoksen Pohjoinen vakuutuspiiri. Osapuolet ovat sopineet työllisyyden edistämiseen liittyvästä keskinäisestä strategisesta yhteistyöstä. Ekosysteemi-sana kuvastaa hyvin toimijoiden keskinäistä riippuvuutta, jolla pyritään Oulussa edistämään seudun elinvoimaisuutta ja ihmisten työllistymistä.

Oulun kaupungin ja valtionhallinnon työllisyyspalveluiden parempi yhteensovitus parantaa asiakkaiden palvelua ja palveluiden saatavuutta. Tällä edesautetaan palveluiden osuvaa ja oikea-aikaista kohdentamista työnhaun eri vaiheissa oleville asiakkaille ja sitä kautta parannetaan palveluiden vaikuttavuutta. Ekosysteemin sopimuskumppaneiden tavoitteena on muun muassa vastata tehokkaasti työelämän nopeasti muuttuviin tarpeisiin, moninaistuviin työuriin ja osaamistarpeisiin sekä työntekijän että työnantajan näkökulmasta. Kumppaneiden sopimia yhteisiä teemoja ovat muun muassa BusinessAseman perustaminen työnhakijoiden ja työnantajien kohtaamisen helpottamiseksi sekä tiedolla johtaminen eli yhteinen ennakointi, tiedontuotanto, tiedonvaihto ja mittarit. Yhteisiä teemoja ovat myös Ohjaamo-toiminnan laajentaminen eli palvelutarpeen arviointi ja asiakkaan ohjautuminen palveluihin sekä kasvupalvelupilotit ”Yhteistyöstä yhteiseen tekemiseen” ja ”ICT-toimialan rekrytointipalvelut”.

Tavoitteena on, että kokeilun aikana haetaan ja käynnistetään uusia toimintatapoja. Nyt perustettavaa BusinessAsemaa voidaan hyödyntää liittyen mm. yritys- ja oppilaitosyhteistyöhön. Samoin uusien toimien kehittämisessä ja käyttöönotossa voidaan hyödyntää Oulussa parhaillaan järjestäytyvää laajaa osaamisen ja elinikäisen oppimisen ekosysteemiä.

Oulu pitää hallituksen linjaamaa työllisyyden kuntakokeilua erittäin hyvänä ja tärkeänä asiana. Kokeilussa nykyiset TE-toimiston ja ELY-keskuksen lakisääteiset työllisyys- ja yrityspalvelut yhteen sovitetaan tehokkaasti kokeiluun hyväksyttyjen kuntien työllisyys-, maahanmuutto-, sosiaali-, terveys- ja elinkeinopalveluiden sekä alueen koulutus- ja elinvoimapalveluiden kanssa. Näin turvataan palveluiden ja työvoiman riittävä tarjonta sekä edistetään nykyisiä toimintatapoja tehokkaammin työllisyyden ja osaamisen myönteistä kehitystä. Resursseja yhdistämällä ja kuntien paikallistuntemusta hyödyntämällä saadaan työnhakijat ja työnantajat kohtaamaan nykyistä paremmin.

Oulun kokemus edellisestä kokeilusta

Osalla Suomen kunnista on jo kokemusta työllisyyden kuntakokeiluista. Oulu haki vuonna 2016 mukaan työllisyyskokeiluun, hakemus jätettiin 31.5.2016 työ-ja elinkeinoministeriölle nimellä ”Oulun kaupunkiseudun elinkeino- ja työnantajalähtöinen työllisyyskokeilu: Asiakaslähtöisen palvelun tuottajamallin kokeilu”. Ministeriö hyväksyi 23.6.2016 Oulun seudun kunnat elinkeino- ja yrityslähtöiseen työllisyyskokeiluun. Syksyllä 2016 seudun kunnat ja yhteistyötahot jatkoivat työllisyyskokeiluun valmistautumista, ja osallistuivat lainsäädännön valmisteluun kokeiluun liittyen.

Kunnat eivät kuitenkaan päässeet yhteisymmärrykseen ELY-keskuksen ja TE-toimiston kanssa kokeilun vaatimista resursseista. Sen seurauksena Oulun kaupunki teki osaltaan päätöksen 20.3.2017, että Oulun kaupunki ei aloita Oulun kaupunkiseudun työllisyyskokeilua. Oulun kaupunki linjasi tuolloin olevansa valmis arvioimaan tilannetta uudelleen, jos kokeiluun käytettävissä olevissa resursseissa tapahtuu olennainen parannus. Tämän kokemuksen perusteella

Oulun kaupunki korostaa sitä, että vuonna 2020 suunniteltavaksi käynnistyvä työllisyyden kuntakokeilu edellyttää henkilöstöön sekä määrärahoihin kohdentuvien resurssien tarkoituksenmukaista ja oikeudenmukaista kohdentamista kokeilukunnille. Kokeiluun ohjattava kohderyhmä on se joukko, jonka palvelutarpeisiin vastaaminen vaatii eniten henkilökohtaista ja yksilöllistä palvelua, jotta kokeilu voidaan onnistuneesti toteuttaa sen merkittävät tavoitteet huomioiden.

Työllisyyden kuntakokeilun henkilöresurssit

Oulun näkemys nyt suunniteltavien kokeilujen osalta on, että resursseista sopimista ei voi antaa alueellisten valtion virastojen eli ELY-keskuksen ja TE-toimiston neuvoteltavaksi ja sovittavaksi. On tärkeää, että nyt käynnistyvien kokeilujen osalta kansallisella tasolla ministeriön linjauksella sovitaan selkeistä ja yhteisistä periaatteista tavoitteiden saavuttamiseksi ja kokeiluissa onnistumiseksi. On huomioitava, että kokeilun piirissä oleva asiakaskunta on paljon palveluita tarvitsevaa ja siten resursseja sitovaa. On tärkeää, että kunnista ja TE-toimistosta siirtyvä henkilöstö sijoittuu yhteisiin tiloihin ja saman johdon alaisuuteen. Mikäli kokeilualueella on useita kuntia, on henkilöstön sijoittuminen arvioitava tarkemmin. Kokeilu edellyttää hyvää johtamista ja henkilöstön työn suunnittelua. Riittävät resurssit, yhteinen johto ja henkilöstö ovat välttämättömiä yhteisen, uuden palvelumallin luomiseksi ja erityisesti hallituksen merkittävän työllisyystavoitteen saavuttamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) 8.10. kuntiin lähettämän kokeilukirjeen mukaan TE-palveluiden siirtyvä resurssi lasketaan nykyisen palvelutason mukaan, huomioiden esim. puhelinpalvelut, digitaalinen asiointi ja määräaikaishaastattelut. Kuntien odotetaan antavan omat resurssit kokeiluun palvelutason korottamiseksi. Viitaten Pirkanmaan aiemman kokeilun tuloksiin (Arnkil, Spangar & Jokinen, 2019), kuntakokeilun resursoinnissa on huomioitava, että palveluiden nykytaso ei kaikilta osin riitä vastaamaan vaikeammassa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaamiseen.

Oulun kaupungin työllisyyspalveluiden nykyinen henkilöstö on jo täysin työllistetty nykyisen vaikeasti työllistyvän asiakaskunnan palveluissa. Kokeilun onnistuminen ei siis toteudu ilman merkittäviä lisäpanostuksia. Huomionarvoista myös on, että kaupungin työllisyyspalvelut osaltaan tukee ja täydentää työllään TE-toimiston asiakastyötä. Ilman kaupunkien panostuksia työllisyyden edistämiseen, TE-toimistojen palvelutaso ei olisi nykyisenkään kaltainen. Kokeilussa tarvitaan lisää henkilöstöä asiakastyön toteuttamiseen ja tämä tulee ottaa huomioon laskettaessa TE-toimistoista siirtyvän henkilöstön määrää.

Oulun kaupungin arvion mukaan laadukas henkilökohtaisesti toteutettu asiakastyö eli hallituksen edellyttämä tehostettu palvelumalli edellyttää korkeintaan 100 asiakasta per työntekijä (virkailijakohtainen asiakasvastuu). Jos asiakaskunta on erittäin haastavaa, niin silloin 50-70 asiakasta per työntekijä voi olla jo maksimimäärä, jolloin kokeilun onnistumisen edellytyksenä on vieläkin suurempi asiakaspalvelijamäärä. Haastavalla asiakaskunnalla tässä yhteydessä tarkoitetaan asiakkaan kohdalla tilannetta, jossa työhön kuntoutuminen ja työllistyvyyden edistäminen edellyttävät hallinto- ja sektorirajat ylittävää lähestymistapaa, jossa työllistymisen tuki yhdistyy hyvinvoinnin, terveyden ja kuntoutumisen edistämiseen. Tällöin tavoitteena on työnhakija-asiakkaan työllistyvyyden lisääminen siten, että terveydelliset, kuntoutukselliset, koulutukseen, työllistymiseen ja toimeentuloon liittyvät tavoitteet otetaan monipuolisesti huomioon hänen asiakassuunnitelmassaan. Tässä onnistuminen edellyttää integroivaa, monialaista työskentelyotetta kaikilta palvelu- ja etuusjärjestelmien tahoilta ja vaatii luonnollisesti paljon enemmän henkilökohtaista palvelua, kuin helpommin työllistyvät asiakkaat. Kokeilun kohderyhmän oletetaan olevan suurelta osin juuri näitä monialaista palvelua tarvitsevia asiakkaita.

Henkilökohtaisen asiakaspalveluresurssin lisäksi kokeilun onnistumisen takaamiseksi tarvitaan lisäresurssia ja henkilöitä myös taloushallintoon, raportointiin, henkilöstöhallintoon ja henkilöstön perehdyttämiseen ja kouluttamiseen sekä uusien ja olemassa olevien tietojärjestelmien ylläpitoon ja kehittämiseen.

Oulu pitää myös tärkeänä, että ministeriö nimittää kokeilua varten ministeriötasoisen asiantuntijaryhmän ja vastuu- ja yhteyshenkilön, joiden tehtävänä on johtaa ja ohjata kuntakokeiluja. Vastuuhenkilö voisi fasilitoida yhteisesti haastavia asioita, toimia eri alueiden kokeilujen koordinaattorina ja olla yhteyshenkilö, jonka päätehtävä on auttaa kuntia ja TE-toimistoja tässä haastavassa muutosprosessissa ja uuden palvelumallin luomisessa.

Työllisyyden kuntakokeilun määräraharesurssit

Oulun kaupungin 2019 talousarviossa on työllisyyspalveluihin menoihin varattu yhteensä noin 37,8 M€. Tästä työmarkkinatuen kuntaosuus on vajaa 21 M€ ja muut erilaiset avustukset yrityksille ja yhteisöille yli 5 M€ sisältäen esimerkiksi kuntalisät, kuntouttavan työtoiminnan avustukset ja kesäsetelit. Palkkatukityöllistämiseen, velvoitetyöllistämiseen ja kesätyöllistämiseen on määrärahaa varattu kuluvalle vuodelle noin 5,5 M€ sekä työllisyyspalveluiden omiin kehittämishankkeisiin noin 1,7 M€. Muutoin määräraha jakautuu TYP-toiminnan ja muun työllisyyspalveluiden henkilöstön palkkauskustannuksiin, palveluiden ostoihin, vuokriin ja muihin kuluihin.

Oulu näkee erittäin tärkeänä riittävien määräraharesurssien siirtymisen kunnille myös koskien momenttia 51, jonka avulla voidaan hankkia muun muassa koulutuspalveluja. Ostettavien kokonaisuuksien tulee palvella uusia palvelumalleja ja olla siten muokattavissa sisällöllisesti eri tavoin kuin aiemmin. Kunnilla tulee olla selkeä päätösvalta kokeilun kohderyhmää koskevien hankintojen suhteen. Erityisesti sisällön määrittely on olennainen osa kunnan työtä ostettavissa hankinnoissa.

Esitys yrityksiin kohdistuvasta työllisyyskokeilurahasta

Työllisyystason nosto 75 prosenttiin vaatii uusia yhteistyömuotoja myös yritysyhteistyöhön mm. osatyökykyisten ja yli 55-vuotiaiden työllistämisen osalta. Uusissa toimenpiteissä tulee pilotoida esimerkiksi työvoimapoliittisia investointeja ja palkkatuen joustavaa käyttöä. Kokeilun aikana voisi olla hyvä kokeilla esimerkiksi työllisyyden sivukulujen tai vastaavien verohelpotusten kohdistamista kokeiluyrityksiin vaikeasti työllistettävien palkkaamiseen. Esitämme, että ELY-keskuksille varattaisiin määräraha yrityksiin kohdistuvien työllistämiskokeilujen rahoitukseen.

Yhteenveto

Suurilla kaupungeilla on erityinen vastuu Suomen kilpailukyvyn parantamisesta. Työllisyyskokeilun myötä tarjotaan niin nykyisille kuin uusille yrityksille ja työnhankijoille kokonaisvaltaiset palvelut yhden luukun periaatteella. Tämä on merkittävä uudistus, jonka onnistumisen edellytyksiä ovat selkeät pelisäännöt, riittävät resurssit, koordinoitu tuki sekä yhteisen tahtotilan muodostamiseen tarvittava jatkuva dialogi niin kansallisella kuin paikallisella tasolla.

Oulussa 23.10.2019

Päivi Laajala
Kaupunginjohtaja

Lisätiedot:
Noora Jansson
Työllisyyspalveluiden päällikkö
noora.jansson@businessoulu.com, 040 753 2917