Pohjois-Pohjanmaan työ- ja elinkeinotoimiston lausunto hallituksen esityksestä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuuleminen 9.9.2020 HE 87/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta ja HE 114/2020 vp työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun hallituksen esityksen täydentämisestä

Pohjois-Pohjanmaan työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) toteaa asiantuntijalausuntonaan seuraavaa:

1. Kuntakokeilujen tavoitteista ja seurannasta

Hallituksen kuntakokeiluihin liittyvän esityksen tavoitteet ovat kannatettavia. Kokeilulle on asetettu tavoitteeksi selvittää, millainen vaikuttavuus on eri toimijoiden (nyt valtion ja kuntien) työllisyydenhoidon rahoituksen, osaamisen ja asiakaspalvelun yhdistämisellä on mahdollisuus saada aikaan. Vaikuttavuuteen liittyvää tarkastelua on tarpeen tehdä heti kokeilujen käynnistyttyä.

Pohjois-Pohjamaan TE- toimisto katsoo, että mahdollisuuksia aikaisempaa tehokkaampaan ja vaikuttavampaan toimintaan tulee siitä, että kun kunnat järjestävät työllisyyspalveluja, ne voivat koordinoida yleisen toimialansa ei-lakisääteiset työllisyyspalvelut kokeilun kohteena olevien valtion palvelujen kanssa. Juuri tämä on ydinkysymys kokeilujen vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden varmistamisessa. Kokeilujen tavoitteena ei tule olla uuden kunnallisen TE- toimiston perustaminen, vaan uusien toimintakonseptien kehittäminen työllisyyspalveluihin.

Jos kokeilualueiden kunnat onnistuvat yhdistämään julkisia työvoima- ja yrityspalveluja kunnan muihin palveluihin, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetus ja sivistystoimen palveluihin, voi tällä voi olla myönteisiä vaikutuksia heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden työllistymiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuus on usein ollut haasteena heikossa työmarkkina-asemassa olevien palvelukokonaisuudessa. Maahanmuuttajien palveluiden sirpaleisuutta on myös mahdollista tässä nyt saada kokonaisvaltaisemmaksi.

Kokeilulle on asetettu selkeät tavoitteet. HE:n ~~e~~sityksessä todetaan, että tavoitteiden toteutumista seurattaisiin tiiviisti kokeilun aikana alueilla ja valtakunnallisesti. Kokeilun vaikutuksia arvioitaisiin kokeilun jälkeen valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeena. TE- toimisto painottaa sitä, että nopealla aikataululla on sovittava, kuinka toteutetaan kokeilunaikainen seuranta ja miten varmistetaan, että saadaan tarvittavia, mahdollisia korjaavia toimia käytäntöön jo kokeilun aikana ketterästi. TE-palvelujen uudistustyö (esim. strategian valmistelu) etenee kokeilujen rinnalla. Tästä syystä kokeilujen tavoitteiden toteutumisen seurantaan tulee heti kokeilujen alkuvaiheessa tarpeen panostaa. Myös

korjaaviin toimenpiteisiin tulee tarvittaessa olla valmius palvelujen laadun ja saatavuuden turvaamiseksi. Kehittämisen suunta TE-palveluissa on myös uudistumassa ja siksi seurantatiedot ovat välttämättömiä jo prosessin aikana uudistuksen tueksi. Alueilla tekeillä olevissa koronatilanteen sopeutumissuunnitelmissa on jo nyt listattu monenlaisia toimia TE- toimistojen suuntaan. Nämä suunnitelmat haastavat myös kokeilut pohtimaan toimintasuunnitelmiaan uudesta näkökulmasta.

2. Kokeilun asiakaskohderyhmä

Kohderyhmän määrittelyssä on lähdetty asiakkaan saamasta työttömyysetuudesta. Työttömyysetuus ei suoraan kerro asiakkaan palvelutarpeesta. Huomioitavaa on myös, että on olemassa asiakkaita, jotka eivät saa työttömyysetuutta syystä tai toisesta, mutta Kela edellyttää, että työnhaku on voimassa toimeentulotuen maksamisen vuoksi. Tämä kohderyhmä on varsin heikossa työmarkkina-asemassa.

Nuoret ja maahanmuuttajat ovat kuntakokeilujen näkökulmasta perusteltu kohderyhmä. TE-toimisto katsoo kuitenkin, että työttömyyspäivärahan, erityisesti ansiopäivärahan, piirissä olevien nuorten ja maahanmuuttajien sekä vieraskielisten kuuluminen kokeilujen kohderyhmään voi olla epätarkoituksenmukaista. Esimerkiksi ansiopäivärahaa saavat nuoret ovat osoittaneet omaavansa työkokemusta ja hyviä työllistymisvalmiuksia, eivätkä rinnastu esimerkiksi vailla ammattikoulutusta olevaan, kielitaidottamaan maahanmuuttajaan.

Erityisesti maahanmuuttajat ovat asiakasryhmänä hyvin heterogeeninen. Maahanmuuttajien palvelut voivat olla kunnissa ”hajallaan” eri hallintorakenteissa, ja kokeilut mahdollistavat heidän palvelujensa kokonaisvaltaisen tarkastelun.

Koska kokeilukunnat eivät hoida kaikkia työnhakijoiden palveluprosessiin kuuluvia tehtäviä, osa näistä tehtävistä tulee jäämään TE-toimiston hoidettavaksi. Tästä syystä asiakasohjaukseen ja viestintään on panostettava erityisesti. Miten turvaamme asiakkaiden ohjauksen ja palvelujen saatavuuden palvelujen tuottajien kirjossa.

TE-toimiston näkemyksen mukaan riskinä onkin, että asiakasprosessit monimutkaistuvat ja palveluprosesseihin tulee viiveitä. Myös virhemahdollisuudet kasvavat, samoin kuin myös päällekkäisen hallinnollisen työn määrä. Tämän vuoksi TE-toimisto ja ELY-keskus pitävät tärkeänä, että niillä on mahdollisuus vaikuttaa kokeilualueen kuntien välisen yhteistyösopimuksen sisältöön, jotta HE:ssa kirjatut kaikki kuntien vastuulle siirtyvät tehtävät tulevat huomioiduksi varmistaen asiakkaiden tasapuoliset palvelut.

3. Rahoituksesta

Kokeilualueeksi hakeutuneilta kunnilta edellytetään omarahoitusta, joka on 15 % kunnan vuonna 2018 maksamasta työmarkkinatukiosuudesta per vuosi. Tätä ei kuitenkaan lakiesityksessä ole asetettu kokeiluun osallistuvan kunnan lakisääteiseksi velvoitteeksi.

TE-toimisto kiinnittää huomiota siihen, että ilman kokeilukunnille säädettyä velvollisuutta resursoida kokeilua, on mahdollista, että kokeilukunnilla ei ole mahdollisuutta tähän ainakaan koko kokeilun keston ajalla. Kunnat ovat panostaneet eri tavoin työllisyydenhoidon palveluihin, joskin merkittävässä roolissa tässä työssä on ollut rakennerahastovaroin toteutettavat ESR- hankkeet. Mittavat hankemassat vaativat TE- toimistolta kumppanuusmallien kehittämistä. Pohjois-Pohjanmaan TE- toimistossa olemme panostaneet tähän siten, että toimistossa toimii kumppanuuden palvelut linja, joka koordinoi

eri tavoin, eri tahojen tuottamien työllisyydenhoidon palvelujen integrointia alueellamme. Kokemukset ovat olleet hyvät. Kumppaneiden palvelujen kokonaisvaltainen tarkastelu on välttämätöntä sekä asiakkaiden että taloudellisen panostuksen näkökulmasta.

Kokeilun johdosta työmarkkinatuen rahoitusvastuuseen ei ole tulossa muutoksia. Kuntien heikentynyt taloudellinen tilanne voi vaikuttaa siihen, että kokeilujen asiakkaita ohjataan työllistymistä edistäviin palveluihin, jotka eivät asiakkaan palvelutarve huomioiden ole perusteltuja, mutta jotka siirtävät rahoitusvastuun työmarkkinatuesta täysimääräisesti valtiolle. Arviot kustannusten lisääntymisestä jo toteutettujen kokeilujen kokemusten valossa, on syytä ottaa huomioon (esim. kuntouttavan työtoiminnan määrän kasvu). Tärkeää on, että kokeiluissa panostetaan siihen, että henkilöt työllistyvät mahdollisimman laajasti avoimille työmarkkinoille.

Covid-19 pandemia on vaikuttanut merkittävästi kuntien taloudelliseen tilanteeseen ja aiheuttanut kuntatalouteen kohdistuvia säästöpaineita, jotka edellyttävät monelta kunnalta lähivuosina säästö- ja sopeuttamistoimia.

HE:ssä on esitetty kuntakokeiluille päätöksenteko-oikeutta työllisyysmäärärahoihin ja työttömyysetuusmäärärahoihin mm. palkkatukiin ja starttirahoihin. Työ- ja elinkeinoministeriö on tehnyt elokuussa tarkemmat resurssilaskelmat, joissa em. määrärahat on jaettu kunnittain kokeiluun siirtyvien asiakkaiden suhteessa. Muutamien pienten kuntien osalla päätöksenteko-oikeutta ei ole lainkaan asiakasmäärän pienuuden takia. Epäselvää on, miten kunnittain jyvitettyjen määrärahojen käytön suunnittelu ja seuranta toteutetaan ja kuka niistä vastaa. Kokonaisvastuu työllisyysmäärärahoista on ELY-keskuksilla, mutta vastaako jokainen kunta omista jyvitetyistä määrärahoista seurantoineen? Ovatko kunnat velvoitettuja siirtämään oman päätöksenteko-oikeutensa kuntakokeilun yhteiseksi kuntien välisellä sopimuksella ns. yhteiseen pottiin? Kuntakohtainen määrärahasuunnittelu ja seuranta ei ole mielekästä eli määrärahamenettely on syytä tehdä alusta alkaen kuntakokeilukokonaisuuden sisällä ELY-keskuksen ohjeistamana.

Työllisyysmäärärahoissa on ollut keskeisenä toimintamallina lisätalousarviot lähes vuosittain. LTA-menettelytavat kuntakokeilujen osalta lienee pohtimatta.

Kunta – Kokeilualue

Kuntakokeiluihin liittyviä säännöksiä on täsmennetty siten, että ehdotetussa laissa tarkoitetuista tehtävistä vastaisi kokeilualueen kunta. Kunta voi sopia järjestämisvastuun siirrosta toiselle samaan kokeilualueeseen kuuluvalle kunnalle kuntalain mukaisesti ja kokeilualueen kunnat voivat sopia kuntalaissa tarkoitetuista yhteistoiminnan muodoista tehtävien hoitamiseksi. Kokeilualueen kuntien yhteistyö olisi kokeilun lähtökohta, mutta vastuu siirtyvistä tehtävistä olisi viime kädessä kullakin kokeilualueen kunnalla.

Tehtäviä koskevaa sääntelyä on esitetty täydennettäväksi siten, että siltä osin kuin tehtävät siirtyvät kokeilualueen kunnalle, sen velvollisuudet vastaisivat työ- ja elinkeinotoimiston velvollisuuksia. Tärkeitä täsmennyksiä.

Myös TE- palveluiden henkilöstö tulee siirtymään kuntiin, ei kokeiluun. Tästä seuraa, että resurssien liikuteltavuus kokeilualueella voi tulla mahdottomaksi ja yksittäisen TE- toimiston asiantuntijan tulee hallita kokonaisvaltaisesti TE-palvelujen kokonaisuus. Joustavuutta tarvitaan kuntien väliseen työhön. Isona kysymyksenä on se, miten uudessa mallissa voidaan tukea alueellista liikkuvuutta.

Kokeilujen sisällä on erilaisissa tilanteissa olevia kuntia. Työllisyyspalveluita toteutetaan monin eri tavoin. Kokeilulle isona haasteena tulee olemaan se, miten yksittäisten kuntien hyvät käytännöt saadaan hyödynnettyä ja miten varmistetaan se, että asiakkaiden palvelun yhdenvertaisuus toteutuu. Esimerkkinä pienet kunnat ja näin ollen pienet htv-resurssit; sijaisuusjärjestelyt ovat haasteelliset sekä lyhyissä että pitemmissä poissaoloissa ja nostaa riskiä yhdenvertaisen palvelun toteutumisessa. TE- toimisto painottaa sitä, että kokeilun tulisi aidosti rakentaa uutta palvelumallia, tavoitteena ei ole se, että kunnissa jatketaan nykyisillä työllisyydenhoidon menetelmillä kokeilu- kyltin alla.

4. Yrityspalvelu

Lakiesityksen 8 §:n 3 momentin mukaan kokeilualue voisi halutessaan julkaista ja välittää tietoja kokeilualueen avoimista työpaikoista ja esitellä työantajille kokeilualueen työnhakijoita työantajan toimeksiannon mukaisesti. Tältä osin työ- ja elinkeinotoimiston tehtävä ei siirtyisi kokeilualueelle vaan kokeilualueella olisi rinnakkainen mahdollisuus kartoittaa työnantajien rekrytointitarpeita, ottaa vastaan työpaikkailmoituksia ja esitellä työnantajille työnhakijoita. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 3 luvun 3 §:ssä tarkoitettu työpaikkailmoituksen vastaanottamisesta kieltäytymistä ja ilmoituksen poistamista koskeva julkisen vallan tehtävä kuuluisi kokeilualueellakin työ- ja elinkeinotoimistolle.

Työvoiman liikkuvuuden ja yritysten osaavan työvoiman saatavuuden varmistamiseksi TE-toimisto pitää perusteltuna sitä, että vastuu työnantaja- ja yrityspalveluista säilyy jatkossakin TE-toimistolla. Yritysten palvelutarpeet eivät noudata kunta- tai edes aluerajoja.Yritysten kannalta kuntakokeilujen heikkoutena on uhka palvelujen hajautumisesta ja eriytymisestä.

Kokonaisuutena kokeilut mahdollistavat sen, että TE- toimistoilla on mahdollista kohdentaa työnantaja- ja yritysyhteistyöhön aikaisempaa enemmän työpanosta, joka tulee niin TE-palveluista kuin kokeilualueen kunnista. Kunnat ovat sitoutuneet lisäämään omaa resurssointia mm. työntekijöiden palkkaamiseen, ja tärkeää on huolehtia siitä, että työnantaja-asiakkaiden palveluista saadaan kokonaisvaltainen, ennakoivasti toimiva konsepti jokaiselle alueelle – myös kokeilujen ulkopuolisille seuduille.

TE-toimisto pitää tärkeänä kehittää edelleen uusia yhteistyömalleja TE-toimiston, ELY-keskuksen ja kuntien kesken. Oulussa tällainen konsepti on toiminut nyt vuoden ajan ns. BusinessAsemalla, jossa toimijat yhdessä tuottavat yritysten erilaisia palveluita (esim. rekrytointitilaisuudet, hautomotoiminta, yrittäjyysinfot). Yhteisiin tiloihin sijoittuvat jo nykyisellään TE- toimiston ja BusinessOulun henkilöstöä.

5. Työttömyysturva

Työllisyyspalveluiden järjestämistehtävässä työttömyysturva-asioiden sujuva ja lakisääteinen hoitaminen on olennainen osa kokonaisuutta. Esityksessä ehdotetaan, että suurin osa työttömyysturvaan liittyvistä tehtävistä lukuun ottamatta tiettyjä lausuntoja ja selvityspyyntöjen tekemistä jäisi TE-toimiston tehtäväksi myös kokeilukuntien asiakkaiksi siirtyvien osalta.

TE-toimisto arvioi, että esityksessä ehdotettu työnjako työttömyysturva-asioissa tulee todennäköisesti lisäämään työttömyysturva-asioiden hoitamisen edellyttämää työmäärää sekä aiheuttamaan viiveitä työttömyysturvalausuntojen antamiseen.

Esityksessä ehdotettu työnjako kokeilukunnan ja TE-toimiston välillä tarkoittaisi käytännössä sitä, että kokeilukunta keskittyisi palveluihin, ja TE-toimiston tehtäväksi jäisi työttömyysturvan velvoittavuuden

toimeenpano. Tämä asetelma vaikeuttaa osaltaan kokeilukuntien ja TE-toimiston toiminnan vertailua pysyviä palveluratkaisuvaihtoehtoja arvioitaessa.

6. Alueellisten TE- palvelujen kokonaisuus

Kuntakokeilut edellyttävät tiivistä yhteistyötä kuntien ja valtion aluetoimijoiden kesken. Pohjois-Pohjanmaalla - Oulussa on jo vuonna 2019 tehty Työllisyyden ekosysteemiin kumppanuussopimuksen, jossa sopijaosapuolina ovat Oulun kaupunki, KELA:n pohjoinen vakuutuspiiri, Pohjois-Pohjanmaan liitto, ELY-keskus ja TE- toimisto. Tämä malli on osoittautunut toimivaksi ja kumppanuustoiminta on edennyt positiivisesti. Käynnistyville kokeiluille vaihtoehtoinen toimintatapa olisi ollut kumppanuusperusteisen yhteistyön syventäminen alueilla, joissa on edetty hyvin.

TE-toimiston tehtävänä on muuttuvassa tilanteessa uudistaa omat palvelurakenteensa ja prosessit, tehdä yhteistyötä ja tukea kutakin yksittäistä kokeilua sen onnistumisessa. Asiakkaiden kannalta tärkeää on myös se, että aluetasolla eri kokeilut ja valtion TE- palvelujen yhteistoiminta on sujuvaa. Tärkeää olisi myös alueen kokeilualueiden kuntien vertaiskehittämisen tukeminen.

Esityksessä nostettu yhteistyöelin voi toimia tässä roolissa. Kokeilulain 22:§n mukaan kokeilualueen työ- ja elinkeinotoimiston ja kokeilualueen kuntien on perustettava tasavertaiseen kumppanuuteen perustuva yhteistyöelin, joka sovittaa yhteen ja seuraa alueen työllisyyden edistämisen kokonaisuutta. Saman TE-toimiston alueella toimivilla kokeilualueilla voi olla yhteinen toimielin. Kokeilulain 22 § 2 momentin mukaan on mahdollista, että TEM myöhemmin antaa asetuksella tarkempia säännöksiä yhteistyöelimen kokoonpanosta ja yhteistyön osa-alueista.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto onkin jo pyytänyt alueen kolmea kokeilua nimeämään edustajansa perustettavaa yhteistyöryhmään. Kokeiluihin mukaan tulevat kunnat ovat suhtautuneet asiaan positiivisesti ja jopa toivoneet laajempaa jäsenten määrää ko. toimielimeen. Olemme korostaneet työryhmän roolia tiedon vaihtamisessa ja yhteisessä kehittämisessä. Parhaillaan osana yt- prosessia ollaan KEHA-keskuksen johdolla laatimassa mallia yhteistyösopimukseen. Tärkeää on, että ajatus alueellisesta yhteistyöelimestä/- ryhmästä pidetään vahvasti tavoiteltavana asiana. Yhteistyöelin ei kilpaile kokeilun johtoryhmän kanssa, vaan tukee alueellista työllisyyden hoidon koordinaatiota. Vastaava malli on rakennettu myös Uudellamaalla.

Huoli resursseista ja aikataulusta

TE-toimisto on arvioinut, että kuntakokeilun asiakaskohderyhmään kuuluvien asiakkaiden palveluprosessi tullee kokeilun aikanakin edellyttämään TE-toimistolta hallinnollisiin tehtäviin työpanosta.

Koska kuntakokeilun edellyttämän hallinnollisen työn määrä tulee olemaan varsin suuri, TE-toimisto ilmaiseekin huolensa siitä, jääkö TE-toimistolle riittävästi resursseja toimistoon jäävien ansiopäivärahaa ja peruspäivärahaa saavien asiakkaiden aitoon palveluun tilanteessa, jossa asiakasmäärät ovat Covid-19 pandemian myötä kasvaneet.

Kuntakokeilujen aloitus sijoittuu Covid-19- pandemian vuoksi erittäin haasteelliseen vaiheeseen. Työttömien ja lomautettujen määrät ovat kasvaneet pandemian ja siihen liittyvien rajoitusten vuoksi. Työmarkkinatilanne on erilainen verrattuna siihen, millainen tilanne oli, kun kokeilujen suunnittelu käynnistyi. Kunnat ovat myös taloudellisesti vaativassa tilanteessa ja säästökohteita etsitään.

Lopuksi

Pohjois-Pohjamaan TE-toimisto katsoo, että kokeilujen tavoitteena ei tule olla uuden kunnallisen TE-toimiston perustaminen, vaan uusien toimintakonseptien kehittäminen työllisyyspalveluihin. Parhaimmillaan tällä voi tällä voi olla myönteisiä vaikutuksia mm. heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden työllistymiseen.

Alueilla on toimivia kumppanuusmalleja ja niistä tulee pitää kiinni kokeilujen käynnistyttyäkin. Resurssien tuominen ”yhteiseen pöytään” on kannatettavaa. Haasteellisessa toimintaympäristössä, kuten koronaepidemian aikaan, kumppaneiden ja organisaatioiden muutosvalmius ja ketteryys ovat menestyksen avaimia. Kumppanuusmallien avulla voidaan ratkaista yhteisiä ongelmia yhteisissä pöydissä.

Työllisyydenhoidossa tärkeää on kaikissa tilanteissa muistaa asiakaslähtöisyys ja se, että asiakkaille kyetään viestimään selkokielellä tarjolla olevista palveluista ja asiakasohjaus on toimivaa. Asiakkaiden kannalta tärkeää on myös se, että aluetasolla eri kokeilut ja valtion TE- palvelujen yhteistoiminta on sujuvaa ja että kokeiluihin siirtyminen ei aiheuta asiakkaille näkyvää notkahdusta siirtymävaiheessa.