Elinkeinojohtaja

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
Kinnunen Marjaana

192 §
Helsingin kaupungin lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle koskien hallituksen esitystä laiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta sekä sitä täydentävästä hallituksen esityksestä

HEL 2020-007740 T 00 01 06

Päätös

Elinkeinojohtaja antoi eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle liitteenä olevan lausunnon koskien hallituksen esitystä laiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (HE 87/2020 vp) sekä sitä täydentävää hallituksen esitystä (HE 114/2020 vp).

Lausunto keskittyy Helsingin kaupungin kannalta keskeisiin kysymyksiin, jotka koskevat työllisyyden kuntakokeilujen toimeenpanoa, resursointia sekä siirtyvän järjestämisvastuun sisältöä.

Päätöksen perustelut

Tausta

Työ- ja elinkeinoministeriö valitsi 5.12.2019 hakemuksesta Helsingin kaupungin kokeilualueeksi 1.1.2021−30.6.2023 kestävään työllisyyden kuntakokeiluun. Helsingin osallistumisesta erillislainsäädännöllä valmisteltavaan kokeiluun päätti kaupunginhallitus 3.2.2020 § 88. Kokeilussa kaupunki tulee vastaamaan työ- ja elinkeinotoimiston palveluiden sekä muiden työllisyyttä edistävien palveluiden tarjoamisesta kokeilun kohderyhmään kuuluville asiakkaille. Kaupungin vastuulle ovat siirtymässä ne työttömät työnhakijat, jotka eivät ole oikeutettuja ansiosidonnaiseen työttömyyskorvaukseen. Lisäksi kokeilun piirissä tulevat olemaan kaikki alle 30-vuotiaat ja kaikki vieraskieliset työttömät ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat työnhakijat

Valtioneuvosto antoi lain työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (HE 87/2020 vp) eduskunnalle 4.6.2020.

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on 7.9.2020 pyytänyt Helsingin kaupungilta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä laiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (HE 87/2020 vp) sekä sitä täydentävästä esityksestä (HE 114/2020 vp).

Toimivalta

Helsingin kaupungin hallintosäännön 19 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan asian periaatteellisen ja taloudellisen merkityksen ollessa vähäinen, kaupungin esitykset tai lausunnot antaa se kaupungin viranomainen, jonka tehtäviin asia kuuluu.

Lisätiedot

Johannes Hirvelä, kehittämispäällikkö, puhelin: 310 82535
johannes.hirvela(a)hel.fi

Liitteet

1 Lausunto

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote	Otteen liitteet
Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta	Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano Liite 1

Pöytäkirjanote on lähetetty asianosaiselle 14.9.2020.

Elinkeinojohtaja

MUUTOKSENHAKUOHJEET

MUUTOKSENHAKUKIELTO

Tähän päätökseen ei saa hakea muutosta, koska päätös koskee asian valmistelua tai täytäntöönpanoa.

Sovellettava lainkohta: Kuntalaki 136 §

Työelämä- tasa-arvovaliokunta
HE 87/2020 vp, HE 114/2020 vp
TyV@eduskunta.fi

HELSINGIN KAUPUNGIN LAUSUNTO

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (87/2020 vp)

Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun hallituksen esityksen täydentämisestä (114/2020 vp)

Helsingin kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua käsityksensä hallituksen esityksistä.

Yleiset huomiot

Helsinki pitää yleisesti erittäin tärkeänä kaupunkien roolin lisäämistä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestäjänä. Tämä mahdollistaa kaupungin mittavan palvelutuotannon yhteensovittamisen julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden kanssa. Näin osaavan työvoiman saatavuuteen voidaan vaikutta tarjoamalla työttömille työnhakijoille nykyistä sujuvammin erilaisia palvelukokonaisuuksia, joissa yhdistyvät asiakkaan yksilöllisen tarpeen mukaisesti työllisyys-, koulutus-, kotoutumis-, sosiaali- ja terveyspalvelut. Kunnan yleiseen ja erityiseen toimialaan liittyvän palvelutuotantonsa lisäksi kaupunki tuntee hyvin alueensa elinkeinosektorin, koulutuksenjärjestäjät sekä palveluntuottajat, mikä tukee työmarkkinoiden osaamistarpeisiin vastaavien palvelukokonaisuuksien rakentamista.

Esitetty lainsäädäntö on askel oikeaan suuntaan kohti yhden järjestämisvastuullisen toimijan mallia työllisyydenhoidossa ja sen rajapintapalveluissa. Kokeilulla Helsingin kaupunki valmistautuu työllisyydenhoidon kokonaisvastuun pysyvään siirtoon kaupungeille. Kaupunki kuitenkin kiinnittää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan huomiota siihen, että käsillä olevan lakiesityksen 7 §:ssä tarkoitettu järjestämisvastuu on sisällöltään kapea-alainen, ja vastaa sisällöltään lähinnä työ- ja elinkeinotoimiston tarjoaman henkilöasiakaspalvelun tuottamisvastuuta. Työnantaja- ja yrityspalveluiden sekä ostopalvelumäärärahojen rajaaminen kokeilujen ulkopuolelle siten, että kunnat voivat esittää niistä näkemyksensä kokeilujen yhteistyöelimissä, korostaa järjestämisvastuun rajallisuutta. Tämä näkökulma on merkityksellinen, sillä kokeilujen vaikuttavuuden osalta ei voida aikanaan täysimääräisesti arvioida kokonaisvaltaisen kuntapohjaisen järjestämisvastuun toimivuutta työvoimapolitiikassa, vaan seurannan ja arvioinnin kohteena on todellisuudessa henkilöasiakaspalvelun tuottaminen aiempaa monitoimijaisemmassa palvelumallissa.

Kokonaisuutena kokeilu mahdollistaa valtion ja kuntien resurssien yhdistämisen, mikä vähentää päällekkäisen työn määrää useissa asiakkaan palveluprosessin osissa, tukee asiakkaiden katkeamattomia palveluketjuja, laajentaa henkilöstön osaamista sekä tukee yhteisen ja asiakaslähtöisen palvelukulttuurin rakentamista valtion ja kuntien yhteistyönä. Asiakkaiden palveluohjausta laajentamalla ja kehittämällä Helsinki pyrkii työllisyyskokeilussa ehkäisemään koronavirusepidemiasta johtuvasta työttömyyden kasvusta aiheutuvia pitkän aikavälin kestävyysriskejä vastaamalla oikea-aikaisesti asiakkaiden kohtaamiin osaamisen ja työkyvyn haasteisiin erityisesti nuorten, vieraskielisten sekä pitkään työttöminä olleiden kohderyhmissä.

Esitykseen liittyvät huomiot

1. Kokeilujen henkilöstön resursointi asiakasryhmän koon, palvelutarpeen ja nykyisen palvelutason mukaisesti

Hallituksen täydentävässä esityksessä todetaan, että kunnan työnjohtoon siirtyvien henkilöiden määrä tulee suhteuttaa kunnan vastuulle siirtyvän asiakaskohderyhmän nykyiseen resursointiin työ- ja elinkeinotoimistossa (HE 114/2020 vp, s. 8). Helsinki yhtyy tähän periaatteeseen ja toteaa, että kirjausta on sanamuodon puolesta tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan konkreettista kuntakokeilua edeltänyttä palvelutasoa kussakin työ- ja elinkeinotoimistossa. Alueellisia eroja työvoima-, väestö- ja ikärakenteissa sekä niiden mukaan tehtyjä palvelutarvekohdennuksia ei ole huomioitu kokeiluihin siirtyviä henkilötyövuosia koskevassa valtakunnallisessa laskelmassa. Tämä valtakunnallisen laskelman ja alueellisen palvelutason epäsuhta on otettava huomioon, kun siirtyvää henkilöstöresurssia täsmennetään maakunnallisten työ- ja elinkeinotoimistojen kanssa. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla Uudenmaan TE-toimisto on tehnyt pitkäjänteisiä panostuksia nuorten ja vieraskielisten palvelutasoon, ja niiden huomiotta jättämisellä olisi erittäin kielteiset seuraukset työmarkkinatilanteessa, jossa juuri nämä paljon tukea tarvitsevat työnhakijaryhmät ovat kärsineet koronan työmarkkinavaikutuksista.

Siirtyvän henkilöstöresurssin tulee kokeilujen aikana olla tarkistettavissa määräajoin lakiehdotuksen 22 §:ssä tarkoitetussa yhteistyöelimessä, jotta työnhakijoiden lakisääteisen palvelun toteutuminen ei vaarannu. Esityksessä tulisikin nykyistä selkeämmin ilmaista yhteistyöelimen velvoite seurata henkilöstön riittävyyttä suhteessa palvelutasoon sekä kokeilualueiden ja paikallisen työ- ja elinkeinotoimiston asiakasmäärien suhteelliseen kehitykseen ja päättää mahdollisista korjaavista toimista. Asialla on merkitystä myös siitä näkökulmasta, että kokeilujen kohderyhmään kuuluva asiakas kuuluu kokeilun kohderyhmään koko kokeilun toimeenpanon ajan, vaikka tämän työnhaun status tai etuusmuoto muuttuisi kokeilun asiakaskriteereitä vastaamattomaksi. Kokeilujen kohderyhmään kohdistuu siten erilainen kasvudynamiikka kuin TE-toimiston vastuulla olevaan asiakasryhmään. Asiakasmäärän kasvulle ei ole voitu esittää etukäteen arviota, ja kasvava asiakasmäärä tulee oletettavasti antamaan aihetta resurssien tarkistamiseen kokeilun toimeenpanon aikana.

Helsinki huomauttaa, että hallituksen esitykseen ei ole sisällytetty objektiivisen arvioinnin mahdollistavia laskentaperusteita esitetylle kokeilualueen työnjohtoon siirtyvälle henkilöstöresurssille. Näin ollen on kunnallisen itsehallinnon rahoitusperiaatteen kannalta oleellisen tärkeää, että henkilöstön riittävyyden määräaikainen tarkistaminen sisältyy osaksi kokeilualueiden ja TE-toimiston välistä yhteistyövelvoitetta.

2. Valtion ostopalveluihin tarkoitettujen työllisyysmäärärahojen kiintiöinti sekä kokeilujen vaikutusmahdollisuudet niiden käytön suunnitteluun

Työllisyysmäärärahojen käyttöä koskevissa kiintiöissä ei ole huomioitu asiakaskohderyhmien erilaisia palvelutarpeita, mikä kiintiöitä ahtaasti tulkittaessa voi johtaa siihen, että työllistymisessään eniten tukea tarvitseville työnhakijoille ei voida kohdentaa riittävästi palveluita. Esityksessä on kiintiöity työvoimakoulutusten ja valmennusten sekä palkkatuen ja starttirahan kiintiöt vuoden 2019 käyttötason mukaan. Tämä tarkoittaisi ristiriitaisesti sitä, että kokeilujen odotettaisiin ohjaavan asiakkaita nykyistä tehokkaammin palveluihin, joiden käyttöaste ei kuitenkaan samalla saisi kasvaa nykyisestä. Esityksessä jääkin epäselväksi, onko kyse viitteellisistä määrärahojen käyttöosuuksista vai tarkoitetaanko niillä sitovaa ja kategorista kattoa valtion määrärahoista rahoitettavien työllisyyttä edistävien ostopalveluiden hankkimiselle ja käytölle kuntakokeiluissa.

Kokeilualueiden päätöksenteko-oikeus valtion työllisyysmäärärahoihin sekä koulutus- ja valmennushankintoihin tulee määritellä mahdollisimman selkeästi ja yksiselitteisesti. Hallituksen esityksessä palveluiden hankintayksikkönä toimiva alueen ELY-keskus on rajattu esityksessä kokeilualueen ja TE-toimiston yhteistyövelvoitteen ulkopuolelle. Tämä jättää epäselväksi sen, millainen oikeudellinen merkitys kokeilualueen näkemyksellä on tehtäessä palveluhankintoja työllisyysmäärärahoilla. Helsinki pitää perusteltuna, että 22 §:ssä säädettävä yhteistyövelvoite ulotetaan koskemaan myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön antamalla asetuksella.

Helsinki huomauttaa, että esitykseen ei ole sisällytetty objektiivisen arvioinnin mahdollistavia laskentaperusteita sille, miten nyt esitetyt kokeilukohtaiset määrärahakiintiöt on määritetty. Kokeilun onnistumisen kannalta on tärkeää, että myös työllisyysmäärärahakiintiöitä voidaan tarvittaessa tarkastella muuttuvan työmarkkinatilanteen sekä asiakas- ja palveluohjausvolyymien mukaisesti. Helsinki pitää tärkeänä sitä, että palveluita hankitaan ja käytetään jatkossakin asiakaslähtöisesti ja tarveperusteisesti. Vallitsevassa työmarkkinatilanteessa olisi epätarkoituksenmukaista, jos esimerkiksi joillekin kohderyhmille varattuja määrärahoja jäisi käyttämättä samalla, kun osa työttömistä työnhakijoista jäisi ilman tarvitsemiaan palveluita.

3. Työttömyysturvatehtävän jakautuminen kokeilujen ja TE-toimistojen välillä

Kokeilujen ja TE-toimiston päällekkäisen työn välttämiseksi olisi tarkoituksenmukaista, että kokeilut voisivat myöntää työttömyysturvan peruslausuntoja. Työttömyysturvan kannalta käsillä oleva esitys luo tilanteen, jossa yksinkertaisetkin työttömyysturvan selvittämiseen liittyvät toimet tehdään vähintään kahteen kertaan. Ensin työllisyyskokeilun viranhaltija selvittää työttömyysturvan perustiedot ja siirtää asian sitten tarkastettavaksi ja lausuttavaksi alueen TE-toimistoon. Tämä voi altistaa asiakkaan työttömyysturva-asiat viivytyksille tai virheille myös verrattain yksinkertaisissa lausunnonantamistilanteissa.

Lakiesityksessä ja kokeilun resurssilaskelmissa ei Helsingin näkemyksen mukaan ole kiinnitetty riittävästi huomiota siihen, kuinka paljon kuntakokeilun henkilöstö tulee tarjoamaan työttömyysturvaneuvontaa kuntakokeilun asiakkaille. Käytännön ohjaustyössä on varsin vaikeaa tarjota asiakkaille työllistymistä edistäviä palveluja ohjeistamatta heitä samassa yhteydessä niiden vaikutuksesta työttömyysetuuden maksamiseen. Asiakkaan oikeus- ja toimeentuloturvan kannalta on oleellista saada samassa yhteydessä kuulla, millaisia seuraamuksia hänen tietyllä menettelyllään voi olla työttömyysetuuden maksamisen kannalta. Tällöin henkilöstön on jatkuvasti ja aktiivisesti ylläpidettävä osaamistaan voidakseen asiakaspalvelun yhteydessä neuvoa asiakkaita työttömyysturva-asioissa. Käytännössä tämä tarkoittaa myös sellaisia työttömyysturvaan liittyviä kysymyksiä, joiden osalta kuntakokeilun viranhaltija ei ole toimivaltainen lausuja tai päättäjä.

4. Kokeilun onnistumisen arviointi ja mittarit

Kokeilujen vaikuttavuuden arvioinnissa on tärkeää, että hallituksen esityksessä kuvattuja seurantamittareita verrataan samankaltaistamismenetelmällä synteettisiin verrokkialueisiin (s. 72). Esityksessä esimerkinomaisesti kuvattuja seurantamittareita Helsinki pitää perusteltuina, mutta vallitsevan työmarkkinatilanteen poikkeuksellisuus ja ero kokeiluja edeltävään aikaan tekee vertailuasetelmasta haastavan.

Helsingin toive on, että kokeilun seurannassa tarkastellaan mahdollisimman laaja-alaisesti asiakkaiden ohjautumista myös erilaisiin koulutuksiin, sote-palveluihin sekä kiinnitettäisiin huomiota myös asiakkaiden palveluketjujen eheyteen sekä erilaisten palveluyhdistelmien tuottamiin lopputuloksiin. Vaikeasti työllistyvien kohderyhmien työvoima- ja osaamispotentiaalin saattaminen työmarkkinoiden käyttöön vaatii pitkälle vietyä osaamista erilaisten palveluiden yhteensovittamisessa, samoin kuin esimerkiksi työkyvyttömien työnhakijoiden tilanteiden

tunnistaminen ja ratkaisujen löytäminen työllisyyspalveluiden, terveydenhuollon, kuntoutuspalveluiden sekä työkykyselvityksen yhteistyönä.

6. Kuntalain mahdollistamat yhteistyömuodot eri kokeilualueiden välillä

Helsinki ei pidä perusteltuna sitä, että hallituksen esityksessä rajattaisiin kuntalain soveltamisalaa siten, että kokeilulain mukaisia tehtäviä voisi järjestää kuntalain sallimilla yhteistyötavoilla ainoastaan samaan kokeilualueeseen kuuluvien kuntien kesken. Viitaten pääkaupunkiseudun erityispiirteisiin, alueen työmarkkinoiden yhtenäisyyteen sekä siihen, että alueella toimii lähekkäin ja muutoinkin tiiviissä yhteistyössä kolme kokeilua Helsinki esittää, että kokeilun tehtävien järjestämiseksi kuntalain 8 luvun mukaiset yhteistyömuodot olisivat myös eri kokeilualueisiin kuuluvien kuntien käytössä. Muutos ei käytännössä vaikuttaisi muiden kokeilualueiden palveluiden järjestämiseen, mutta pääkaupunkiseudulla se tukisi alueen työnantaja- ja yrityspalveluiden yhteistyötä sekä palkkatukea ja starttirahaa koskevan päätöksenteon sujuvuutta ja yhdenvertaisuutta.

7. Kuntakokeilujen onnistuneen käynnistymisen edellytykset

Työllisyyden kuntakokeilujen käynnistymisvaihe ja siihen liittyvä asiakasvastuiden siirtyminen on mittakaavaltaan erittäin suuri ponnistus TE-toimistoille ja kokeilualueiden kunnille. Käynnistymisvaiheen riskejä on ennakoitava ja ehkäistävä määrätietoisesti, jotta kokeilut käynnistyvät mahdollisimman sujuvasti ja jotta asiakkaiden palvelu ei ainakaan merkittävästi tai pitkäkestoisesti heikkenisi kokeilujen alkuvaiheessa. Henkilöstön siirtymiseen, perehtymiseen sekä asiakassiirtojen resursointiin, aikataulutukseen sekä tekniseen toteutukseen on panostettava voimakkaasti.

On tärkeää, että mahdollisimman monella siirtyvällä asiakkaalla on kokeilulain siirtymäsäännöksessä (25 §) tarkoitetut ajantasaiset työllistymissuunnitelmat ja että työttömien työnhakijoiden määräaikaishaastattelut on toteutettu. Näin tuetaan asiakaspalvelun mahdollisimman sujuvaa käynnistymistä kokeiluissa ja voidaan välttää tilanteet, joissa asiakkaiden selvittämättömistä tilanteista aiheutuu katkoksia heidän toimeentuloonsa ja etuuksien maksamisedellytyksiin. Helsinki kiinnittää valiokunnan huomiota erityisesti pääkaupunkiseudun tilanteeseen, jossa asiakasmäärät ovat valtakunnan tasolla omassa suuruusluokassaan, ja jossa korona on muuta maata voimakkaammin lisännyt TE-toimiston työkuormaa.