Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuuleminen 15.9.2020 / HE 87/2020 vp ja HE 114/2020 vp

Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston lausunto hallituksen esityksestä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta (HE 87/2020 vp) ja sitä täydentävästä hallituksen esityksestä (HE 114/2020 vp)

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

1. Esityksen tavoitteet

Uudenmaan TE-toimisto pitää hallituksen esityksen tavoitetta edistää erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä kannatettavana. Mikäli kokeilukunnat onnistuvat yhdistämään julkisia työvoima- ja yrityspalveluja kunnan muihin palveluihin, kuten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin, tällä voi olla myönteisiä vaikutuksia heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden työllistymiseen. Kuntakokeilut tarjoavat myös mahdollisuuden koota maahanmuuttajien palveluja selkeämmäksi kokonaisuudeksi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuus on usein ollut haasteena heikossa työmarkkina-asemassa olevien palvelukokonaisuudessa. Esimerkiksi työttömien lakisääteisten terveystarkastusten toteuttamisessa on ollut pääkaupunkiseudulla haasteita. Koko valtakunnan tasolla alle 4 % työttömistä on päässyt terveystarkastukseen. Kokeilun kohderyhmä huomioiden lakisääteisten terveystarkastusten toteutumisen tulisikin olla yksi kokeilun seurantakohde, jonka avulla olisi mahdollista arvioida, onko kuntien vastuun lisääminen työvoimapalveluissa lisännyt heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden kannalta välttämätöntä työvoima- ja sotepalvelujen integraatiota.

Uudenmaan TE-toimisto pitää kannatettavana esityksen tavoitetta mahdollistaa valtion ja kuntien rahoituksen yhdistämisellä suurempi panostus kokeilun kohderyhmään kuuluvien asiakkaiden työllistymisen edistämiseen. Pääkaupunkiseudun suuret kaupungit ovat jo nykyisin panostaneet työllisyyden edistämiseen merkittävästi omia resurssejaan, vaikka siihen ei ole ollut lakisääteistä velvoitetta.

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

Uudenmaan TE-toimisto kiinnittää huomiota siihen, että ilman kokeilukunnille säädettyä velvollisuutta resursoida kokeilua, on mahdollista, että kokeilukunnilla ei ole mahdollisuutta tai halukkuutta tähän ainakaan koko kokeilun keston ajalla. Koska esityksessä ei ehdoteta kokeilun johdosta muutoksia myöskään työmarkkinatuen rahoitusvastuuseen, kuntien heikentynyt taloudellinen tilanne voi myös luoda kunnille kannusteen toimia tavalla, joka siirtää työmarkkinatuen kustannusvastuuta valtiolle. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi asiakkaiden ohjaamista työllistymistä edistäviin palveluihin, jotka eivät asiakkaan palvelutarve huomioiden ole perusteltuja, mutta jotka siirtävät rahoitusvastuun työmarkkinatuesta täysimääräisesti valtiolle. Hallituksen esityksessä on todettu, että sosiaali- ja terveysministeriö ja Kansaneläkelaitos ovat arvioineet, että jos tulevissa kuntakokeiluissa kuntouttavan työtoiminnan käyttö lisääntyisi 14 % nykytasoon verrattuna, kuten se lisääntyi Varsinais-Suomen kokeilualueella edellisessä kuntakokeilussa, valtion menot kasvaisivat yhteensä 3,54 milj. euroa per vuosi. Jos kuntouttavan työtoiminnan käyttö lisääntyisi yhtä merkittävästi kuin se lisääntyi Tampereen seudun kokeilualueella edellisessä kuntakokeilussa (+80 %), valtion menot kasvaisivat 23,57 milj. eurolla per vuosi. Kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuus on erilaisten tutkimusten mukaan varsin heikkoa.

Esityksen mukaan kokeilulla tavoiteltaisiin tietoa mm. siitä, miten kokeilun asiakaskohderyhmän asiakasryhmän työllisyyspalvelujen vaikuttavuus ja asiakastyytyväisyys kehittyisi, kun palvelut järjestää valtion sijasta kunnan tai usean kuntaryhmän muodostama kokeilualue.

Uudenmaan TE-toimisto toteaa, että nykyinen TE-toimiston vastuulla toimiva palvelujärjestelmä on kustannustehokas ja toimiva. TE-toimiston säännölliset asiakastyytyväisyyskyselyt osoittavat, että niin henkilö- kuin yritys- ja työnantaja-asiakkaat ovat olleet hyvin tyytyväisiä saamaansa palveluun. TE-toimistot, Uusimaa mukaan lukien, ovat viime vuosina ennen Covid-19 -pandemiaa onnistuneet työttömyyden vähentämisessä muun muassa tehostamalla työnhakijoiden haastatteluja ja palvelutarpeen arviointia sekä panostamalla laajoihin työnantajaverkostoihin perustuvalla työnvälityksellä. Myös Covid-19 -pandemian aikana Uudenmaan TE-toimiston asiakkaat ovat antaneet hyvää palautetta TE-palvelujen toimivuudesta. TEM:n toteuttaman kyselyn mukaan ajalla 4-6/2020 henkilöasiakkaiden arvosana Uudenmaan TE-toimiston palveluille oli 4 / 5 ja yritysten 4,25 / 5.

2. Kokeilun asiakaskohderyhmä

Hallituksen esityksessä kokeilun kohderyhmäksi on määritelty:

- kaikki työttömät työnhakijat, työllistetyt ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat, joilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan

- kaikki alle 30-vuotiaat työttömät työnhakijat, työllistetyt ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat, ja

-kaikki työttömät, työllistetyt ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat vieraskieliset ja maahanmuuttajat

Uudenmaan TE-toimisto toteaa, että asiakkaan saama työttömyysetuus ei suoraan kerro asiakkaan palvelutarpeesta, ja työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavilla asiakkailla on erilaisia palvelutarpeita. Vaikka kohderyhmän määrittely esimerkiksi osaamisen puutteen, työkyvyn tai sote-palvelujen tarpeen perusteella olisi kenties tuottanut toiminnallisesti tarkoituksenmukaisemman kohderyhmän, työmarkkinatuen piiriin kuuluvat ovat kuitenkin yksiselitteisesti ja selkeästi määriteltävissä oleva joukko asiakkaita, jotka joko eivät ole kiinnittyneet työmarkkinoille (eivät ole täyttäneet

työttömyyspäivärahan edellytyksiä) tai ovat olleet pitkään työttöminä (työttömyyspäivärahan enimmäisaika on tullut täyteen), ja siten kuntakokeilujen näkökulmasta perusteltu kohderyhmä.

Sen sijaan peruspäivärahan piiriin kuuluvat ovat kiinnittyneet työmarkkinoille, ja heidän joukossaan voi olla myös suoraan työmarkkinoille suuntaavia, jotka hyötyisivät enemmän TE-toimiston tarjoamista palveluista.

Myös nuoret ja maahanmuuttajat ovat kuntakokeilujen näkökulmasta perusteltu kohderyhmä. Uudenmaan TE-toimisto katsoo kuitenkin, että työttömyyspäivärahan, erityisesti ansiopäivärahan, piirissä olevien nuorten ja maahanmuuttajien sekä vieraskielisten kuuluminen kokeilujen kohderyhmään on 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. Esimerkiksi vieraskielistä Suomessa työskennellyttä ansiopäivärahaa saavaa tulisi kohdella yhdenvertaisesti kantasuomalaiseen nähden. Vieraskielisyys ei kerro työnhakijan synnyinmaasta, kansalaisuudesta tai Suomessa asumisen kestosta, ja vieraskielissä voikin olla Suomessa syntyneitä suomenkielentaitoisia Suomen kansalaisia, jotka ovat asuneet Suomessa koko ikänsä, mutta ilmoittavat äidinkielekseen esimerkiksi kotikielenä puhutun muun kuin suomen, ruotsin tai saamen kielen.

Hallituksen esityksessä 87/2020 vp arvioidaan, että kokeiluihin siirtyisi yhteensä noin 260 900 työnhakijaa (tilanne toukokuussa 2020). Uudenmaan TE-toimiston alueella kokeiluun siirtyisi 104 700 työnhakijaa, eli noin 40 % kaikista kokeiluun siirtyvistä asiakkaista ja noin 47 % osuuden kaikista Uudenmaan TE-toimiston työnhakija-asiakkaita. Vaikka työnhakijoiden määrä on laskenut toukokuun tilanteesta, edelleen syyskuun tilanteen mukaan Uudellamaalla kokeiluun siirtyy noin 45 % kaikista Uudenmaan TE-toimiston työnhakija-asiakkaista, kun huomioidaan hallituksen esityksen 114/2020 vp mukaiset uudet kokeilualueet Hanko-Raasepori ja Porvoo.

Työ- ja elinkeinoministeriö asetti kuntakokeilujen reunaehdoksi hakuvaiheessa sen, että kokeilun kohderyhmään kuuluvien työnhakijoiden osuus olisi kaikilla alueilla enintään 40 %. Hallituksen esityksessä ei ole esitetty perusteluja sille, miksi Uudenmaan kokeilu toteutetaan näin laajana, eikä esitykseen Uudenmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan sisälly riittävää arviota riskeistä, joita sisältyy näin laajan asiakaskunnan siirtämiseen yhden TE-toimiston alueella viiden eri kokeilun (Helsingin kokeilu, Espoon kokeilu, Vantaan ja Keravan kokeilu, Porvoon kokeilu sekä Hangon ja Raaseporin kokkokokeilu) asiakkaaksi keskellä Covid-19 -pandemian aiheuttamaa poikkeustilannetta.

3. Yrityspalvelu

Lakiesityksen 8 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan kokeilualue voisi TE-toimiston lisäksi julkaista ja välittää tietoja kokeilualueen avoimista työpaikoista ja esitellä työnantajille kokeilualueen työnhakijoita työnantajan 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 Uudenmaan TE-toimisto pitää perusteltuna sitä, että vastuu työnantaja- ja yrityspalveluista säilyy jatkossakin TE-

toimistolla. Yritysten palvelutarpeet eivät noudata kunta- tai edes aluerajoja, ja esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliitto EK on nostanut esiin, että työnantajayritysten kannalta kuntakokeilujen heikkoutena on uhka palvelujen hajautumisesta ja eriytymisestä. TE-toimisto pitää kuitenkin tärkeänä kehittää uusia yhteistyömalleja TE-toimiston, ELY-keskuksen, kuntakokeilujen ja kunnallisten elinkeinopalveluiden kesken.

4. 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.

Uudenmaan TE-toimisto arvioi, että esityksessä ehdotettu työnjako työttömyysturva-asioissa tulee todennäköisesti lisäämään työttömyysturva-asioiden hoitamisen edellyttämää työmäärää sekä aiheuttamaan viiveitä työttömyysturvalausuntojen antamiseen. Työttömyysturva-asioiden selvittämiseen kuluva työmäärä tulee käytännössä kaksinkertaistumaan, ja työttömyysturva-asioiden neuvonta asiakkaille hajaantuu kokeilukunnan ja TE-toimiston välille. Esimerkiksi Uudenmaan TE-toimistoon tulisi organisoida kuntakokeilun asiakkaiden työttömyysturvayksikkö, joka hoitaisi (alkutilanteessa) yli 90 000 (tilanne 9/2020) työttömän työttömyysturva-asiat, vaikka vastuu asiakkaiden palveluprosessista on siirtynyt kokeilukunnille.

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.

Uudenmaan TE-toimisto on esityksen valmisteluvaiheessa pitänyt tarkoituksenmukaisimpana vaihtoehtoa, jossa kokeilukunnat vastaisivat kokeiluun siirtyvien asiakkaiden osalta kaikista työttömyysturvan ns. peruslausunnoista sekä selvityspyynnöistä, ja vastaisivat niihin liittyvistä oikaisu- ja valitusprosesseista. Tehtävän hoitamiseen liittyvä asiantuntemus siirtyy kokeilukuntiin siirtyvien TE-toimiston asiantuntijoiden myötä.

5. Kokeilujen toimeenpano ja vaikutukset TE-toimiston toimintaan

Hallituksen esityksessä 87/2020 vp arvioidaan, että viranomaisyhteistyön tarve kokeilualueilla vähenisi, koska työ- ja elinkeinotoimisto ei osallistuisi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta, kuntouttavasta työtoiminnasta ja kotoutumisen edistämisestä annettujen lakien toimeenpanoon kokeilun asiakaskohderyhmään kuuluvien henkilöiden kohdalla. Kunta vastaisi myös kohderyhmälle lähetettävien työtarjousten teosta ja seurannasta. Jos yhteistyöstä vapautuva työ- ja elinkeinotoimiston henkilöresurssi kohdennettaisiin työ- ja elinkeinotoimiston muuhun asiakaspalveluun ja kunta vastaisi yksin aikaisemmin yhteistyönä tehdystä asiakaspalvelusta, työ- ja elinkeinotoimiston asiakaspalveluun käytettävissä oleva henkilöresurssi kasvaisi. Jos viranomaisyhteistyöstä vapautuva työ- ja elinkeinotoimiston henkilöresurssi siirtyisi työskentelemään kunnan työnjohdon alaisuudessa kokeilussa, kokeilun henkilöresurssi lisääntyisi jonkin verran.

Uudenmaan TE-toimisto katsoo, että toisin kuin hallituksen esityksessä esitetään, kuntakokeilut eivät vähennä, vaan päinvastoin lisäävät merkittävällä tavalla viranomaisyhteistyön tarvetta kokeilualueella.

Uudenmaan TE-toimiston tehtävänä on rakentaa prosessit, tehdä yhteistyötä ja tukea kutakin viittä yksittäistä kokeilua sen onnistumisessa, mutta myös yhteensovittaa alueella toteuttavat kolme suurta kokeilua sekä täydennyshaun kautta mukaan tulevat uudet, asiakasmääriltään pienemmät kaksi kokeilua yhdeksi kokonaisuudeksi TE-toimiston palvelujen kanssa sekä lisäksi kannustaa kokeilukuntia myös keskinäiseen yhteistyöhön. Tämä tulee lisäämään erilaisten koordinaatiotoimintojen tarvetta merkittävällä tavalla.

Kokeilujen merkittävä erimitallisuus Uudenmaan alueella tulee olemaan kokonaisuuden hallinnan näkökulmasta erityinen haaste. Helsingin työllisyyskokeiluun on siirtymässä TE-toimistosta noin 200 htv:tä ja yli 50 000 asiasta, kun taas pienimpään kokeiluun, Hangon ja Raaseporin kokeiluun, on siirtymässä vajaat 7 htv:tä ja 1750 asiakasta. Oman pohdintansa tulee vaatimaan muun muassa TYP-yhteistyön järjestäminen erityisesti Itä-Uudellamaalla, kun Porvoosta tulee kokeilukunta, ja TE-toimiston tehtävänä on järjestää TYP-toiminta Itä-Uudenmaan pienten kuntien (Askola, Lapinjärvi, Loviisa, Myrskylä, Pukkila, Sipoo) kanssa. Riippuen kokeilukuntien ratkaisuista kunnan työnjohdon alle sijoittuvan henkilöstön työskentelypisteistä esimerkiksi Länsi-Uudenmaan osalta pohdittavaksi voi tulla mahdollisuudet pitää jatkossa avoimena TE-toimiston Raaseporin toimipaikkaa.

Koska kokeilukunnat eivät hoida kaikkia työnhakijoiden palveluprosessiin kuuluvia tehtäviä, osa näistä tehtävistä tulee jäämään TE-toimiston hoidettavaksi. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi uusien työnhakijoiden työnhaun aloitus ja ohjaus kuntakokeiluun, osa asiakkaan työttömyysetuutta koskevista lausunnoista sekä erilaiset palveluohjaukseen liittyvät tehtävät kuten työvoimakoulutuksen opiskelijavalinnat sekä eräät tietojärjestelmärajoitteista johtuvat teknisluontoiset tehtävät.

Kun aikaisemmin edellä mainitut tehtävät ovat hoituneet mahdollisesti yhden asiantuntijan toimesta tai vähintäänkin yhden viranomaisen toimesta, kuntakokeilujen aikana kokeilun asiakkaana olevan työnhakijan palveluprosessissa tarvitaan lähestulkoon aina kahden eri viranomaisen toimenpiteitä. Samoin kokeilujen myötä erilaisten keskitetysti hoidetut toiminnot, kuten palkkatukipäätösten tekeminen, hajautuvat Uudenmaan TE-toimiston ja viiden työllisyyskokeilun kesken. Uudenmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan riskinä onkin, että asiakasprosessit monimutkaistuvat ja palveluprosesseihin tulee viiveitä. Myös virhemahdollisuudet kasvavat, samoin kuin myös päällekkäisen hallinnollisen työn määrä.

Uudenmaan TE-toimisto onkin alustavasti arvioinut, että kuntakokeilun asiakaskohderyhmään kuuluvien asiakkaiden palveluprosessi tullee kokeilun aikanakin edellyttämään TE-toimistolta hallinnollisiin tehtäviin yhteensä noin 100 htv:n suuruista työpanosta, mikä palkkauskustannuksiltaan on noin 4,5 miljoonaa euroa / vuosi.

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.

Johtaja Tiina Korhonen