Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntopyyntö

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen lausunto HE hyvinvointialueista ja pelastustoimen uudistamisesta

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus kiittää mahdollisuudesta asiantuntijakuulemiseen ja lausunnonantoon työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle. ELY-keskus kommentoi hallituksen esitystä lähinnä **suhteessa suunniteltuun työvoimapalveluiden rakenneuudistukseen.**

Työvoimapalveluiden uudistamisessa edetään laajalla toimenpidekokonaisuudella hallitusohjelman mukaisesti sekä rakenteiden, järjestämisvastuiden, palveluiden että toimialueiden osalta.

Työllisyydenhoidon kuntakokeilut ovat aloittaneet 1.3.2021. Pohjois-Pohjanmaalla on aloittanut kolmen seudullista kuntaryppäistä koostuvaa kokeilua: Oulun kaupunkiseudun, Raahen seudun ja Ylivieskan seudun kuntakokeilut. Asiakkaita on näihin kolmeen kokeiluun siirtynyt yhteensä noin 18 200. Tietyt koordinaatiotehtävät ja palveluiden järjestämisvastuut on keskitetty kuntien välisellä sopimuksella yhdelle vastuukunnalle, muutoin kunnat vastaavat kuntakokeilulainsäädännön mukaisista palveluista itse.

Työvoimapalveluiden uudistamista osaamisen kehittämisen näkökulmasta valmistellaan mm. jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen perustamisella Opetushallituksen erillisyksiköksi jo syksyllä 2021. Palvelukeskukselle on tulossa ennakointi-, ohjaus-, verkostoitumis- ja palveluhankintatehtäviä. Näiden tehtävien käytännön kytkeminen sivuaviin tehtäväkokonaisuuksiin ELY-keskuksissa, TE-toimistoissa, oppilaitoksissa, yksityisillä palveluntuottajilla, kunnissa, kuntakokeiluissa ja maakuntien liitoissa on vielä tarkentumatta. Riskinä on päällekkäisen ja yhteensovittamattoman työn tekeminen. Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskuksen tehtävien huomioiminen lienee kesken hyvinvointialueiden valmisteluun liittyvissä arvioinneissa tai säädösvalmisteluissa.

Pohjoismainen työvoimamalli on alkamassa vuoden 2022 alussa. Mallissa parannetaan mm. työnhaun alkuvaiheen palvelua henkilöasiakkailla, lisätään merkittävästi TE-hallinnon asiakaspalveluhenkilöstöä ja kehitetään työnhakijan vastikkeellista työnhakua. Pohjoismaisessa mallissa asiakaspalveluresurssia lisätään TE-toimistoissa ja työllisyyden

kuntakokeilujen kunnissa. Lisätyt resurssit ja uudistetut palveluprosessit lienevät pysyviä ja siltä osin saattavat vaikuttaa myös hyvinvointialueiden tehtäviin ja resursseihin.

Merkittävänä työvoimapalveluiden rakenteellisena uudistamisena on valmisteilla valtion ja kuntien työnjaon, ohjauksen, kannustinjärjestelmien, roolien ja vastuiden järjestäminen. Paikallinen ja alueellinen vastuu on lisääntymässä. Tulevatko jatkossa kunnat vastaamaan työvoimapalveluiden järjestämisestä laajasti itsenäisesti, alueellisilla yhteistyömalleilla ja mikä on nykyisten valtion alueellisten ja paikallisten palvelujen rooli ja järjestämisvastuu työvoimapalveluissa jatkossa?

Työvoimapalveluissa on meneillään myös muita uudistuksia. Osatyökykyisten työllistäminen liiketoimintaan pohjautuvalla Samhall-mallilla on toteutumassa. Työkykyohjelman alueelliset TEM:ön työllisyysrahoituksella rahoitettavat pilottihankkeet ovat alkamassa ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa keväällä 2021. Työkykyohjelmaa rahoitetaan myös STM:n kautta. TE-hallinnon palveluiden digitalisointia kehitetään ja kohtaanto-ongelmien parantamiseksi kehitetään mm. Työmarkkinatoria. Työttömyysturvaa ja palkkatukimalleja uudistetaan. Työttömyysturvatehtäviä ollaan keskittämässä ja rekrytointitukikokeilu on alkamassa. TE-palvelustrategian mukaisia toimenpidesuunnitelmia laaditaan ja toteutetaan ELY-keskuksissa ja TE-toimistoissa yhdessä sidosryhmien kanssa. TE-hallinnon palveluhankintoja kehitetään merkittävästi parin lähivuoden aikana valtakunnallisella yhteistyöllä TE-palvelustrategia huomioiden. EU:n elvytysvälineillä rahoitetaan runsaasti mm. ESR-hankkeita.

Työvoimapalveluiden uudistamista tehdään tällä hetkellä monilla toimilla, joista osa tähtää lähivuosiin ja osa pitemmälle aikajaksolle. Työvoimapalveluiden tavoiteltu kokonaisvaltainen uudistusmalli tulisikin ratkaista nopealla aikataululla, jotta kehittämiseen saadaan yhteiset tavoitteet.

Työvoimapalveluiden rakenteellinen uudistaminen suhteessa perustettaviin hyvinvointialueisiin

Hyvinvointialueilla hoidettavilla SOTE-palveluilla on tiivis rajapintakytkentä työttömien henkilöasiakkaiden palveluihin, joita tuetaan myös kuntien vastuulle jäävillä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen palveluilla. Toisaalta valtaosa työttömistä työnhakijoista ei tarvitse SOTE-palveluja vaan laadukkaita ja toimivia työnvälitys- ja osaamisen kehittämisen palveluja. Työnantajien ja yritysten työllisyys- tai osaamispalveluja hyvinvointialueilla ei ainakaan ensi vaiheessa hoidettane.

Työllisyyden hoidon kuntakokeiluissa yhtenä tavoitteena on kytkeä nykyistä paremmin kunnan SOTE-palveluita kokeilun kohderyhmään kuuluvien työttömien asiakkaiden palveluvalikoimaan ja -polkuun niitä tarvitseville. Kuntien välillä kuntakokeiluissa on kuitenkin eroja näiden palvelujen kattavuudessa ja saatavuudessa. Esimerkiksi nuorten Ohjaamoja ei ole kaikissa kunnissa. Kuntakokeiluissa Pohjois-

Pohjanmaalla keskitetyt vastuukuntapalvelut eivät pääsääntöisesti ole SOTE-palveluja vaan lähinnä hallinnollisia tai kotouttamispalveluita. Tältä osin SOTE-palvelujen kytkemisestä työllisyyspalveluihin useamman kunnan yhteisinä palveluina ei juurikaan saada kokemustietoa hyvinvointialueiden valmistelua varten. Sen sijaan yhden kunnan sisällä palveluintegraatiosta saadaan kokemuksia.

Mikäli kunnille siirtyisi laaja järjestämisvastuu työllisyyspalveluissa, pohdittavaksi tulisivat mm. hyvinvointialueiden SOTE-palveluiden ja kuntien vastuulla olevien työttömien asiakkaiden palveluintegraation ja -polkujen katkeamaton hoitaminen. Riskinä on, että tätä ei saataisi aukottomasti toimimaan. Kuntien välillä on myös eroja palvelujen järjestämisessä ja laajuudessa. 310 kuntaa todennäköisesti hoitaisi työllisyyttä ja työttömyyttä hyvin eri tavalla hyvinvointialueiden sisällä. Työmarkkinat kuntatasolla saattaisivat tulla liian pieniksi työllisyystoimien näkökulmasta. Palvelut saattaisivat sirpaloitua eikä asiakkaiden tasa-arvo välttämättä toteudu palvelujen ohjauksessa, saatavuudessa ja kattavuudessa. Myös hyvinvointialueilla jouduttaisiin tekemään laajamittaista koordinaatiotyötä alueen kuntien työllisyyspalveluiden kytkemisessä SOTE-palveluihin. Kunnissa toisaalta tunnetaan paremmin asukkaat ja työnhakija-asiakkaat, joten mahdolliset SOTE-palveluiden ja muun monialaisen tuen palvelutarpeet voidaan tiedostaa paremmin ja varhaisessa vaiheessa. On myös mahdollista, että laajempi palvelutarveselvittely lisäisi samalla hyvinvointialueiden palveluiden kysyntää ja kustannuksia.

Työllisyydenhoidon kuntakokeiluissa on tällä hetkellä mukana suuri joukko kuntia, mutta paljon on myös kuntia, jotka eivät ole niissä mukana. Nämä kunnat jäänevät todennäköisesti myös pohjoismaisesta työvoimamallista sivuun ainakin alkuvaiheessa. Ao. kuntien osalta työllisyyden hoidon kokonaisvaltainen järjestämisvastuu saattaa olla haasteellista toteuttaa myöhemmin tai vaatii erittäin paljon valmistelua. Tämä vaikuttanee myös hyvinvointialueen ja kuntien rajapintavalmisteluun työnhakijapalveluissa. Osa kunnista on työllisyyden hoidon järjestämisvastuun osalta ylipäätään vielä lähes lähtökuopissa.

Nykyisten kuntakokeilujen valmistelu on vaatinut paljon resurssia ja kuntien perehdytystä KEHA-keskuksessa, TE-toimistoissa ja ELY-keskuksissa. Virastojen tulisi kuitenkin pystyä keskittymään myös perustyöhönsä uudistuksista huolimatta asiakkaidensa hyväksi.

Kuntien laajan järjestämisvastuun tilanteessa haasteeksi saattaa muodostua myös erilaisten tietojärjestelmien yhteensovitus hyvinvointialueen, kuntien ja mm. TE-hallinnon tietojärjestelmien osalta. Valtakunnallista kehittämistä tehdään myös mm. palveluprosessien osalta. Yksittäisten kuntien tai kuntaryppäiden palveluhankinnat saattaisivat tulla liian pieniksi, jotta niitä voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaasti ja vaikuttavasti. Esimerkiksi koulutuspalveluihin ei todennäköisesti saataisi riittävästi hakijoita ryhmien täyttymiseksi kuin suurimpien kaupunkien alueilla. Toimisiko ohjaus toisen kunnan palveluihin tai työpaikkaan tehokkaasti?

Työvoimapalveluiden palvelurakenteen uudistamisessa on ollut esillä vaihtoehtona myös kuntien ja valtion jaettu vastuu. Hyvinvointialueiden osalta asiakkaiden palveluintegraatiossa saattaisi edelleen tulla samoja haasteita kuin kunnan laajan järjestämisvastuun mallissa. Jaetun vastuun mallissa työnjakoa ja vastuita selkeytettäisiin todennäköisesti kuntien, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kesken. Hyvinvointialueiden kanssa asioisivat kaikki em. tahot. Roolien täsmentäminen vaatisi mm. mittavaa lainsäädännöllistä valmistelua ja ohjauksen suunnittelua.

Työvoimapalveluiden rakenneuudistuksen yhtenä mallina on ollut esillä alueellisen järjestämisvastuun malli. Mallissa ELY-keskusten ja TE-toimistojen nykyiset tehtävät ja palvelut siirtyisivät mahdollisesti alueellisen toimijan järjestämisvastuulle. Alueellinen toimija vastaisi mm. palveluhankinnoista. Kolmesta esillä olleesta mallista alueellinen malli vastaisi oletettavasti kattavimmin hyvinvointialueiden toiminta-aluetta. Mallissa olisi mahdollisuus yhteensovittaa myös hyvinvointialueen SOTE-palveluita ja JTYP-lain mukaisia TE-palveluita hankinnan, palveluprosessin, työttömyysturvakäsittelyn, kustannusten ja tietojärjestelmien näkökulmasta. Yhteisillä palveluhankinnoilla saataisiin synergiaa ja mahdollisuuksia järjestää ja kehittää laaja-alaisia palveluja yhdessä myös yksityisten palveluntuottajien kanssa. Palvelujen saatavuus ja laadukkuus olisi varmempaa. Myös työllisyyden edistämisen, osaamisen laajemman kehittämisen ja työmarkkinoiden toimivuuden kannalta alueellinen malli on esitetyistä malleista perustelluin.

ELY-keskus katsoo, että hyvinvointialueiden tulisi käyttää myös yksityisen sektorin SOTE-palvelujen tuottajia, jotta työnhakijoille voidaan turvata moninaiset, tarpeen mukaiset palvelut kysynnältään vaihtelevissa tilanteissa. Työnhakijan palveluiden tarve on paljon dynaamisempaa kuin muiden asiakkaiden ja voi syntyä suuria kysyntäpiikkejä. Yhteiskunnan intressi on henkilöiden nopea työllistyminen. ELY-keskuksissa on hyviä kokemuksia alueellisten työvoimapalvelujen hankinnassa yksityisiltä palveluntuottajilta erilaisissa työmarkkinatilanteissa.

Hyvinvointialueiden ja työvoimapalveluiden rakenneuudistuksen yhteensovitus edellyttää laajaa selvittelyä ja mahdollisesti erillistä hanketta sekä valtakunnallisesti että alueellisesti. Uudistus on moniulotteinen tehtäväkokonaisuuksien, vastuiden, ohjauksen, rahoituksen, asiakaspalveluiden että palvelumallissa toimivan henkilöstön osalta. Hyvän henkilöstöpolitiikan näkökulma ja osallistaminen on huomioitava. ELY-keskukset laaja-alaisena työllisyyden, osaamisen ja yrityspalveluiden osaajana ovat mielellään mukana kehittämistyössä.

Johtaja	Petri Keränen
Yksikön päällikkö	Eine Kela

Tämä asiakirja KEHA/1815/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/1815/2021 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Kela Eine 19.03.2021 09:51

Hyväksyjä Keränen Petri 19.03.2021 09:50