KUNTALIITTO | Association of Finnish Municipalities

LAUSUNTO
25.10.2021
Drno 1002/03.01.00/2021

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Lausuntopyyntönne 20.10.2021

HE 167/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Hallituksen esityksen tavoitteena on muuttaa Suomessa muiden Pohjoismaiden tavoin työvoimapolitiikan suuntaa passiivisesta aktiiviseen ja kohdentaa palveluita nykyistä tehokkaammin. Yksilöllisten työvoimapalveluiden edellytyksenä on, että niiden toteuttamiseen on varattu riittävästi resursseja. Suomi on ollut tässä muita Pohjoismaita jäljessä. Hallituksen tavoite uudistaa työttömien palveluita ja nostaa rahoituksen määrää lähemmäksi pohjoismaista tasoa ovat oikeansuuntaisia ja kannatettavia. On myös erittäin hyvä, että asiakkaita pyritään kohtaamaan, toki myös niin, että samalla tarjotaan palveluja. Mallin toteutustapa sen sijaan herättää kysymyksiä ja jopa epäilyksiä onnistumisen mahdollisuuksista.

Kokemuksia muista pohjoismaista

Pohjoismainen malli on yläkäsite, jonka alla jokaisella pohjoismaalla on oma historiansa ja erityispiirteensä. Tanskassa vuoden 2007 suuren kuntauudistuksen myötä myös hyvinvointipalveluja uudistettiin merkittävästi. Työllisyydenhoito siirrettiin kuntien vastuulle eli aktivointi, työttömyysturva, talouden seuranta ja innovointi ovat nyt kokonaisuudessaan kuntien vastuulla.

Tanskan työllisyyspolitiikka perustuu ns. joustoturvaan, jossa on kolme peruspilaria: 1) heikko työsuhdeturva 2) työttömyysturva aluksi korkealla tasolla, mutta laskee nopeasti työttömyyden pitkittyessä 3) aktivointitoimenpiteisiin panostetaan erittäin merkittävästi ja niistä vastaavat kunnat.

Association of Finnish Municipalities
www.localfinland.fi
firstname.lastname@kuntaliitto.fi

Valtakunnallisesta koordinaatiosta ja ohjauksesta vastaa työministeriö, jonka apuna on kansallinen työllisyysneuvosto. Kunnissa ei ole laissa määrättyjä säädettyjä hallintoelimiä, vaan työllisyyden hoidon hallinto on pitkälti jätetty kuntien itsensä päätettäväksi. Käytännön toiminnasta vastaavat työkeskukset, Jobbcenterit. Niillä on kolme päätehtävää: 1) auttaa työtöntä (ml. ansiosidonnaiset) ja toimeentulotukea, sairauspäivärahaa tai ennenaikaista eläkettä saavia työnhaussa 2) edistää nuorten pääsyä koulutukseen ja ammatillisen oppimisen piiriin sekä 3) auttaa paikallisia työnantajia ja muita toimijoita rekrytoimaan ja palkkaamaan sopivaa työvoimaa.

Koko maata ohjataan puitelainsäädännön kautta. Alueellinen liikkumavara on suurta ja parhaita käytäntöjä pyritään edistämään. Maan kattaa yhteinen dataverkko ”jobnet”. Taloudelliset kannustimet ovat toiminnan keskiössä niin valtio-/kuntasuhteessa kuin aktivoinnin vaikuttavuudessa

Tanskan työllisyyspolitiikka perustuu kolmikantaan, kuten Suomessakin, erotuksena kuitenkin se, että Tanskassa kolmikanta käsittelee ensisijaisesti strategisia linjauksia, kuten työympäristöä, työttömyysvakuutusta ja eläkelainsäädäntöä. Käytännön yhteistyö on pitkälti hajautettu. Työehtosopimuksissa säädellään eri toimialojen palkkoja ja työoloja sekä vahvistetaan tiettyjä sääntöjä, mutta niiden toimeenpano on alueellistettu pääosin kuntiin. Alueellistettua kolmikantaa kuvaa se, että Tanskan kunnissa valtuuston ohessa on kunnan työllisyysneuvosto, jossa myös työmarkkinajärjestöillä on edustus. Näin mahdolliset ristiriidat koetetaan ratkaista pääosin paikallisesti.

Ruotsissa on vielä toistaiseksi valtiovetoinen työllisyyden hoidon malli, mutta muutoksia on odotettavissa, kun vuoden 2023 alusta valtion työnvälitysyksiköistä tulee tilaajaorganisaatioita. Keskustelua käydään erityisesti siitä, tuleeko käytännön toimenpanovastuut kunnille, yrityksille vai miten edetään. Ruotsin Kuntaliitto ajaa voimakkaasti kuntavastuita Tanskan tapaan.

Ruotsista ollaan nyt ottamassa erityisesti Samhälls Oy malli, jossa siis valtion omistaman yhtiön kautta pyritään järjestämään työtilaisuuksia erityisesti vajaatyökykyisille. Malli on hyvä ja sitä tulee edistää, mutta se muistuttaa monessa suhteessa meillä aiemmin kokeiltua sosiaalisen yrityksen mallia, josta ei juuri tuloksia ole tullut.

Norjassa on menossa hallintouudistus, jossa kuntarakennetta uudistetaan samalla kun kuntien asemaa on tarkoitus vahvistaa.

Association of Finnish Municipalities
www.localfinland.fi
firstname.lastname@kuntaliitto.fi

KUNTALIITTO | Association of Finnish Municipalities

LAUSUNTO
25.10.2021
Drno 1002/03.01.00/2021

Suomen mallissa uhkana resursoinnin riittämättömyys

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65 ja 66/1991) 9 (2) artiklan mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa. Perustuslakivaliokunta on myös vakiintuneessa lausuntokäytännössä korostanut, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.

Hallitus on sitoutunut hallitusohjelmassaan siihen, että työnhakijoiden henkilökohtaisen palvelun resurssit turvataan. Nyt lausunnolla olevaan pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin luodulla toteutuksella ja rahoituksen määrällä on mahdotonta vastata asetettuihin tavoitteisiin. Paikan päällä tapahtuvat tapaamiset kasvavat nykyisestä viisinkertaisesti (yli miljoona tapaamista/vuosi).

Mallin toteuttamiseen on varattu 70 milj. €. Rahoituksella tulisi esityksen mukaan palkata uusia työntekijöitä, eikä vakinaistaa nykyisin määräaikaisina työskennelleitä henkilöitä (30 % henkilöstöstä), kuten nyt käytännössä on tapahtumassa. Rahoitus ei yksinkertaisesti tule riittämään tarvittavan uuden henkilöstön palkkaamiseen, mallin vaatimiin tila-, ICT- yms. kustannuksiin eikä mallin laadukkaaseen toteutukseen. Riittävä resursointi on tärkeää mallin onnistuneen toteutuksen kannalta ja tulisi varmistaa, ettei työntekijöiden aikaa valu hukkaan, eivätkä he toisaalta ole ylikuormitettuja.

Kaikkien käytössä olevien resurssien suuntaaminen työttömyyden alkupäähän ei ole millään lailla perusteltavissa, sillä paremmat lähtökohdat omaavat työnhakijat kyllä kohtaavat työnantajat ilman tiheästi toteutettavia ja runsasta resursointia vaativia määräaikaishaastatteluja kin. On tärkeää, että resursseja säästyy myös asiakkuuksien pitkittyessä, jotta koko työvoimapotentiaali saadaan käyttöön. Työllisyysasteen nostaminen on menojen kasvun hillintätavoitteen ja julkisen talouden rahoituspohjan turvaamisen kannalta ensiarvoisen tärkeää. Työllisyysasteen nousun pienentäessä työttömyyteen liittyviä etuusmenoja, vauhdittuu myös talouskasvu ja verotulot lisääntyvät. Tavoitteena tulisi olla palvelurakenne, joka palvelee koko väestöä niin hyvin kuin niukkojen resurssien rajoissa on mahdollista.

Tiheämpi asiakkaiden tapaaminen ja ohjaus tulee todennäköisesti johtamaan siihen, että ihmisiä ohjautuu entistä enemmän palveluihin. Esitys ei kuitenkaan huomioi palveluiden kysynnän kasvua ja

Association of Finnish Municipalities
www.localfinland.fi
firstname.lastname@kuntaliitto.fi

tarvittavia lisäresursseja. Esityksestä ei käy ilmi, miten tarvelähtöiset palvelut aiotaan turvata.

Vaikka resursointi ei yksin ratkaise Suomen työttömyysongelmaa, sillä on merkitystä niin TE-palvelun kuormituksen kuin työttömien asiointikokemuksenkin kannalta. Järjestelmä itsessään ei saisi lisätä työttömien syrjäytymistä asettamalla väärille ihmisille vääränlaisia kannusteita tai ohjaamalla heitä heille sopimattomien palveluiden piiriin.

Kaikkien asiakkaiden kaavamainen haastattelu ei tue millään lailla yksilöllistä asiakaspalvelua ja vie aivan tarpeettomasti alun perinkin jo niukkoja resursseja.

Toimeenpanon vaikuttavuus ja seuranta

Vaikka esityksen tavoitteet ovat erinomaiset, on tällä valitulla toteutustavalla suuri riski epäonnistumisesta. Esityksessä tunnutaan keskittyvän enemmän laadullisten tavoitteiden sijaan määrällisiin tavoitteisiin, joita on helpompi monitoroida. Määrä ei kuitenkaan korvaa laatua työttömien haastatteluissa. Kuntaliitto kantaa huolta siitä, kuinka kokeilukuntien ja TE-toimistojen resurssit tosiasiallisesti riittävät laissa tarkkaan määriteltyihin haastatteluihin ja kuinka jo lähtökohtaisesti alimitoitetuilla resursseilla saavutetaan mallille asetetut työllisyystavoitteet. Työvoimapalvelujen lisäresurssit olisi lisäksi osattava jakaa oikeudenmukaisesti kokeilukuntien ja TE-toimistojen kesken tarpeita vastaavasti. Muun muassa alueelliset erot asiakasmäärissä ovat suuria. Onnistunut toteutus vaatii riittävän henkilöresursoinnin ja mahdollisen palvelujen kysynnän kasvun huomioimisen työllisyyden hoitoon osoitettavien määrärahojen kohdentamisessa.

Lain ohjausvaikutusta arvioitaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten laille asetetut vaikuttavuutta koskevat tavoitteet tullaan mahdollisesti saavuttamaan. Haastattelujen tarkoitus olisi aktivoida työttömiä ja löytää heille työtä tai koulutusta. Haastattelut laissa määritellyllä tavalla eivät palvele tarkoitusta, jos kohtaamiset muuttuvat liian vähäisestä resursoinnista johtuvan kiireen takia mekaanisiksi kysely- ja kuulustelutilaisuuksiksi. Silloin lain ohjausvaikutus saattaa olla ei-tavoiteltu ja jopa haitallinen. Tämä haaste on tiedostettu jo vuonna 2017 käyttöön otetuissa määräaikaishaastatteluissa, jotka ovat työ- ja elinkeinoministeriön oman arvion mukaan osin

Association of Finnish Municipalities
www.localfinland.fi
firstname.lastname@kuntaliitto.fi

johtaneet siihen, että haastatteluista on tullut muodollisia ja vain vähimmäisvaatimukset täyttäviä.

Valtionhallinnon normiohjauksen ja ohjaustoiminnan tavoitteena tulisi olla enemmän toimijoiden omavalvontaa ja palvelukehitystä tukevaa. Liiallista sääntelyä on tärkeää purkaa ja sen sijaan luoda mahdollistavaa lainsäädäntöä ja tukea rakenteellista kehittämistä. Liiallinen yksityiskohtainen normiohjaus ei ole tehokasta resurssien joustavan käytön kannalta. Työnhakijoille tapaamisissa on tärkeintä niiden hyvä laatu eikä toteutunut määrä. Liian pitkälle menevän yksityiskohtaisen sääntelyn sijaan tulisi lainsäädännössä keskittyä tavoitteiden asetantaan ja panostaa joustaviin toimintamahdollisuuksiin, jotta varmistetaan työnhakijoiden yksilöllinen palvelu ja aidosti edistetään työllisyyttä. Esityksestä ei käy ilmi, miten varmistetaan laadukas toiminta. Siinä on keskitytty laadun sijasta pelkästään määrään, joka ohjaa myös toimijoita seuraamaan laadun sijasta määrää.

Asiakaslähtöisyyden toteutumista ja tavoitteiden saavuttamista vaikeuttaa esitettyjen resurssien riittämättömyys. Lakiesityksen tulisi tukea asiakaslähtöisyyttä, jotta ristiriidalta asiantuntijan toiminnan ja hallitusohjelman tavoitteiden toteutumisen suhteen vältytään. Asiakaslähtöisyys on toimintaperiaate, joka suhteutuu aina yksilölliseen tilanteeseen, eikä se näin ollen voi olla etukäteen määritelty vakio.

Lakiin liittyvässä päätöksenteossa tiedot esityksen vaikutuksista ovat tärkeitä. Erityinen huomio on kohdistettava tähän hallituksen politiikan kannalta tärkeään strategiseen uudistukseen, jolla on laajoja ja pitkäaikaisia vaikutuksia työnhakijoiden ja lain soveltajien kannalta.

Toimeenpanon seurannassa tulee tarkasti seurata ja selvittää, ovatko laille asetetut tavoitteet toteutuneet, ovatko resurssit olleet riittäviä toteutukseen ja kohdennettu oikealla tavalla. **Tarvittaessa on oltava valmius korjata epäkohdat ja mahdolliset virheet nopealla aikataululla**.

Kuntaliiton ratkaisuesitys

Asiakaslähtöisyyden on osoitettu olevan tehokas lähestymistapa niin työnhakijoiden kuin asiantuntijoidenkin näkökulmista. Asiakkaiden osaamisen, vahvuuksien ja työllistymisen tuen tarpeiden tulisi toimia pohjana ja perusteena henkilökohtaisille ja räätälöidyille

suunnitelmille ja poluille, eivät niinkään ennalta tarkkaan määritellyt haastatteluajankohdat. Työnhakijat ja tarpeet ovat yksilöllisiä. Joku saattaa tarvita tukea harva se päivä ja joku toinen on puolestaan omatoiminen, eikä tarvitse yhtä paljon tukea. Jokaisen työnhakijan tilanne on ainutlaatuinen. Työttömien yksilölliset ominaisuudet vaikuttavat merkittävästi työllistymistodennäköisyyteen ja sitä kautta mitattaviin työttömyyden kustannuksiin ja työllistymisen hyötyihin.

Alkuhaastattelu on tärkeä lähtökohta henkilökohtaisen polun rakentamisessa kohti työmarkkinoita. Haastattelun tarkoituksena on selvittää työnhakijoiden mahdollisuudet työllistymiseen. On tärkeää, että siinä huomioidaan työnhakijan osaaminen ja omat voimavarat, mahdolliset työllistymisen tuen tarpeet ja asiakkaan oma arvio työllistymisestään. Jos työnhakijan osaaminen on kunnossa ja sille on kysyntää, hakija haluaa töitä ja on itse aktiivinen, löytyy työpaikka usein jo kolmessa kuukaudessa. Tilastot osoittavat, että kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen todennäköisyys työllistyä putoaa rajusti.

Kuntaliitto esittää, että pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin tulisi alkuhaastattelun jälkeen jättää mahdollisuus katsoa aina työnhakijan yksilöllistä tilannetta ja sopia sekä tapaamistahti että työnhakutavoite työnhakijan kanssa yhdessä asiakkaan oman tarpeen mukaan. Pohjoismaiselle työvoimapalvelumallille asetetun työllisyystavoitteen saavuttaa jopa paremmin ja vaikuttavammin vähemmällä kaavamaisuudella ja aidolla asiakaslähtöisyydellä.

SUOMEN KUNTALIITTO

Erja Lindberg
Kehittämispäällikkö

Annukka Mäkinen
Kehittämispäällikkö