Lausunto
22.11.2022
Outi Mäkelä
Nurmijärven kunta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

HE 207/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Lakiesityksen myötä julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirrettäisiin työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Kunnille siirtyisivät myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät hankintatehtävät ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät maksatustehtävät. Nykyiset työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin.

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtoa koskevan uudistuksen tavoitteena on kasvattaa työllisyyttä edistämällä työn kysyntää ja tarjontaa valtion ja kuntien välisellä yhteistyöllä sekä vahvistaa alueiden elinvoimaa ja kilpailukykyä asiakaslähtöisillä palveluilla hyödyntämällä kuntaekosysteemin mahdollisuuksia.

Ministeri Haataisen mukaan ”TE-palveluiden siirto kunnille toisi ne lähemmäs asiakkaita ja kunnat voisivat tuottaa asiakkaille kohdennettuja ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin ja tilanteisiin sopivia palveluita.”

Uusmaalaisen kehyskunnan näkökulmasta vaikuttaa siltä, että tavoite ei ole realistinen. Uudistus pahentaa Uudenmaan palveluiden jo nykyiselläänkin haasteellista himmelirakennetta ja pirstoo alueen. Uudellamaalla työssäkäynti, koulutus, yrityselämän palvelut ja hyvinvointipalvelut toteutetaan kuntarajoja laajemmilla alueilla.

Uudistus esitetyssä muodossa siirtää prosessit ja toimintamallit kunnille sellaisenaan, mutta ei mahdollista joustavia toimintatapoja. Uudenmaan alueella monissa kunnissa työttömyysprosentti on niin alhainen, että voidaan puhua käytännössä ”täystyöllisyydestä”. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin rinnalle tarvittaisiin väistämättä sosiaaliturvalain uudistus, jossa työllistymisen kannusteita lisättäisiin.

Uusimaa on yhtenäinen työssäkäyntialue. Suomen veturi ja portti Suomeen. Uudenmaan toimivuus pitäisi uudistuksen yhteydessä varmistaa. Taloudelliset vaikutukset kasvuun ja kehitykseen voivat olla erittäin negatiivisia ja ruokkia alueellisesti ns. ”impivaaralaistumista”, jossa esim. kaavoituksellisin keinoin ohjataan alueen väestökehitystä, eikä kehysalueen kunnilla ei ole kannustetta huolehtia segregaation ehkäisystä ja kantaa vastuuta alueen kasvumahdollisuuksista.

Uudistusta ollaan viemässä eduskunnassa läpi hätiköidysti ennen kuin useilla alueilla meneillään olevista kokeiluista on saatu tuloksia. Kokeilussa oleva malli on erilainen, kuin käsittelyssä oleva esitys, mikä osaltaan aiheuttaa epäselvyyttä ja mahdollista eriarvoisuutta palveluiden käyttäjien osalta.

Lakiuudistusta ei ole käyty läpi arviointineuvoston toimesta, eikä lakia ole käytetty laintarkastuksessa.

Työllisyysalueen muodostaminen

Siirtyviä tehtäviä valtiolla hoitava henkilöstö siirtyisi liikkeenluovutuksella kuntiin tai kuntayhtymiin. Kunta voisi järjestää työvoimapalvelut itsenäisesti, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Muutoin kuntien tulisi muodostaa palveluiden järjestämiseksi työllisyysalue, jonka työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Lisäksi alueen tulisi olla maantieteellisesti yhtenäinen ja työmarkkinoiden kannalta toimiva. Kysymys olisi kuntien lakisääteisestä yhteistoiminnasta.

Työllisyysalueen kuntien tulisi siirtää järjestämisvastuu joko vastuukunnalle tai kuntayhtymälle. Valtioneuvostolla olisi viimekätinen toimivalta päättää työllisyysalueista, jos kunnat itse eivät pääse sopimuksiin edellytykset täyttävistä alueista.

Uudenmaan kehysalueella on useita työvoimapohjan täyttäviä suurempia kuntia. Esitetyt järjestämisvastuuvaihtoehdot eivät kannusta kuntia yhteistyöhön. Kuntayhtymärakenteessa hallinnollinen prosessi on raskas ja lisää merkittävästi kustannuksia. Vastuukuntamalli puolestaan ei sisällä vastuukuntaroolin ottavalle taholle minkäänlaisia porkkanoita. Järjestämisvastuuvaihtoehtojen haasteet johtavat siihen, että kuntien, joissa on matala työttömyys ja jotka täyttävät itsenäisesti työvoimapohjan kriteerit, on taloudellisesti järkevää toteuttaa palvelut itsenäisesti.

Järjestämisvastuuseen liittyvät ongelmat ovat riski siihen, että Uusimaa pirstaloituu epätarkoituksenmukaisella tavalla. Jos yhtenäinen alue pirstoutuu, onko riski myös sille, että alueellinen segregaatio lisääntyy?

Työnhakijoiden ja työvoimaa tarvitsevien yritysten kannalta olisi selkeämpää, että yhtenäisellä työssäkäyntialueella palveluprosessit olisivat yhtenevät ja palveluita voisi käyttää mahdollisimman joustavasti ristiin alueen sisällä. Tämä puoltaisi sitä, että Uuttamaata kehitettäisiin yhdenmukaisesti ja yhden sateenvarjon alla.

Riittämätön rahoitus

Yksi uudistuksen keskeisistä elementeistä on kannustava rahoitusmalli. Tavoitteena on laajentaa kuntien vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta siten, että rahoitusvastuu kannustaa kuntaa huolehtimaan alueen työllisyydestä sekä järjestämään työttömille työnhakijoille mahdollisimman tehokkaasti palveluja, jotka johtavat työllistymiseen.

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuu muodostaisi kunnille uuden valtionosuustehtävän, johon kunnille osoitettaisiin täysimääräinen rahoitus. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ja heihin rinnastettavien maahanmuuttajien kotoutumiskoulutukseen kunnille osoitettaisiin yleiskatteellisesta valtionosuudesta erillinen rahoitus.

Kuntien lisääntyvä rahoitusvastuu työttömyysetuuksista kompensoitaisiin kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta poikkileikkaushetken mukaisena. Kompensaation kuntakohtaista kohdentumista ei jälkikäteen tarkistettaisi, joten kunta, joka pystyisi lyhentämään työttömyysjaksoja

ja ehkäisemään pitkäaikaistyöttömyyttä hyötyisi tästä taloudellisesti. Tämä muodostaisi kunnille kannusteen pyrkiä edistämään työllisyyttä mahdollisimman tehokkaasti.

Rahoitusmallin painotuksessa työttömyyden suhde työikäiseen väestöön oli alun perin 50/50. Esityksessä se on muutettu 30/70. Painotus on epäedullinen matalan työttömyyden, mutta suuren työvoimapohjan alueille ja se tulisi palauttaa 50/50 -malliseksi.

Poikkileikkaushetken sementointi on kasvukunnille taloudellisesti tuhon tie. Esityksen myötä muuttoliikkeestä ja kasvusta rangaistaan. Useissa Uudenmaan kunnista merkittävä osa muuttajista on vieraskielisiä.

Valtio on sitoutunut korvaamaan kunnille uusista tehtävistä aiheutuvat kustannukset. Esitetty ratkaisu ei toteuta tätä periaatetta. TE-toiminnan järjestäminen on suuremmille kunnille lähtökohtaisesti jo alikatteista. Poikkileikkauspäivä ei huomioi väestönkasvua. Poikkileikkauspäivää tulisi tarkistaa kelaindeksillä säännönmukaisesti ja huomioida väestönkasvu.

Lakimuutos on merkittävä aluepoliittinen päätös, jossa Uudenmaan kasvualueilta viedään elinvoimaa ja alueen kuntien kustannuksella tuetaan alueita, joissa TE-palveluiden tarve tosiasiallisesti vähenee ikääntymisen ja väestön muuttoliikkeen myötä.

Kehittäminen ja kasvu jäävät pois kuntien valikoimasta

Kunnille siirtyvät julkiset työvoimapalvelut vastaisivat pääosin työ- ja elinkeinotoimiston nykyisin tarjoamia työvoima- ja yrityspalveluja. Yritystoiminnan kehittämispalvelut eivät kuitenkaan siirtyisi kuntien järjestämisvastuulle, vaan olisivat osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yrityspalvelukokonaisuutta. Kuntien tehtäväksi siirtyisi työnhakijan työttömyysturvaoikeudesta annettavien työvoimapoliittisten lausuntojen antaminen tilanteissa, joihin ei liity harkintaa tai joihin liittyy vain vähäistä harkintaa.

Ideaalitilanne olisi, että työvoimapalvelut, kunnan koulutuspalvelut ja elinkeinopalvelut olisivat saman järjestäjän vastuulla, mikä mahdollistaisi palvelujen yhteensovittamisen. Uudellamaalla useiden kuntien osalta koulutus tapahtuu kuitenkin kuntayhtymissä ja elinkeinopalveluita toteutetaan erilaisissa yhteistyömalleissa. Palveluekosysteemien hyödyntäminen lain ajattelemalla tavalla ei siis Uudellamaalla toteudu, eivätkä kunnille siirretyt palvelut siten tue alueen yritysten kestävää kasvua, kansainvälistymistä tai verkostoitumista, eikä elinkeinoelämän uudistumista ja kasvua.

Uudistuksen uhkakuvana on mainittu, että pienillä työllisyysalueilla työvoimakoulutusryhmien muodostaminen olisi haastavaa. Tämä riski nousee esiin myös Uudellamaalla, jos alueelle ei synny riittävän suuria työllisyysalueita.

Monialaisesta yhteistyöstä puuttuvat porkkanat ja kepit

Työvoimaviranomaiset, hyvinvointialueet ja Kansaneläkelaitos toteuttaisivat työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintamallia. Monialaisen tuen asiakaskriteerejä muutettaisiin siten, että työttömien ohjaaminen työllistämistä edistävän monialaisen tuen asiakkaaksi olisi mahdollista

työttömyyden kestosta riippumatta, kun työttömällä on monialaisen palvelun tarve. Työvoimaviranomaisten tulisi myös järjestää toimintaedellytykset nuorten matalan kynnyksen monialaisen tuen yhteispalvelulle.

Uudistus hajottaa vastuun heikompiosaisista työllistymisen edistämistä tarvitsevien palveluista monialaiseksi epämääräiseksi verkostoksi. On pelko, että asiakas hukkuu ja kokonaisvastuu katoaa. Pitkäaikaistyöttömyyden hintaa ei ole huomioitu uudistuksen rahoituksessa. Kunnilta poistuvat keinot hoitaa pitkäaikaistyöttömyyttä hyvinvointialueuudistuksen myötä. Kunnilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa kuntouttavaan työtoimintaan. Hyvinvointialueilta puolestaan puuttuvat kannusteet vastuunkantoon. Pelko on, että pitkäaikaistyöttömät asiakkaat joutuvat uudistuksen väliinputoajiksi. Erityisesti alueilla, kuten Uusimaa, jossa työttömyysaste on matala, syrjäytymisen riski voi uudistuksen myötä nousta. Riskiä lisää myös se, että palkkatukiuudistus ei enää mahdollista 3. sektorin työllistämistä. Palkkatuen piiristä jää siis pois ihmisiä, jotka eivät siirry yrityksiin ja jotka kuuluvat usein vaikeasti työllistyvien ryhmään.

Lain voimaantuloaikataulu aiheuttaa kunnille suuria haasteita

Lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1.1.2025. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annettavan lain eräät lainkohdat tulisivat voimaan 1.4.2023 ja tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n 1 momentin 23 kohdan ja rikosrekisterilain 4 a §:n 2 momentin pysyvään sanamuotoon esitetyt muutokset 1.1.2034. Osa laeista saatettaisiin voimaan erillisellä voimaanpanolailla, joka on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Aikataulu ei mahdollista sitä, että hyvinvointialuetyö olisi asettunut, ennen kuin kuntien on jo ilmoitettava työllisyysalueiden muodostamisesta. Siirtymän myötä on lukuisia yksityiskohtia, kilpailutettavia hankintoja, ohjelmistojen, toimintaprosessien, työkalujen ja työtilojen siirtymisiä jne. joiden osalta tarvitaan valmistelu- ja suunnitteluaikaa.

On myös tarkoituksenmukaista pohtia mitä asioita Uudenmaan alueella olisi resurssitehokasta ja asiakaslähtöistä tehdä jatkossa alueellisesti tai vähintäänkin yhtenäisillä toimintatavoilla. Olisi myös syytä pohtia, mitä tarkoittaa Uudenmaan näkökulmasta, että yhteistoiminnassa olevat kunnat voivat sopia viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä kuntalain säännöksistä poiketen. Löytyvätkö tarvittavat ratkaisut esitetyn lain puitteissa, vai tarvitaanko Uudellemaalle erillisratkaisu järjestämismallin osalta.

Uudistusta ei tulisi viedä läpi keskeneräisenä, sillä ajatuksella, että korjaukset voidaan tehdä seuraavan hallituskauden aikana. Kyse on yksin Uudellamaalla satojen työvoimapalveluiden henkilöiden tulevaisuudesta ja samalla työvoimapalveluiden toimivuuden varmistamisesta. Keskeneräisyydet ja epävarmuudet, sekä asiantuntemuksen hajautuminen useampiin yksiköihin voivat aiheuttaa riskin siihen, että menetämme työvoimapalveluiden osaajia houkuttelevampiin tehtäviin.

Outi Mäkelä
kunnanjohtaja
Nurmijärvi