TÄYDENNYS 27.1.2023

Eduskunnan hallintovaliokunta

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

Tampereen kaupunki on ollut kuultavana eduskunnan hallintovaliokunnassa 24.1.2023. Kuulemisen yhteydessä Tampereen kaupunkia ja muita kuultavana olleita asiantuntijoita on pyydetty kirjallisesti vastaamaan kuulemistilaisuudessa sanallisesti esitettyihin kysymyksiin. Tampereen kaupunki täydentää aiempaa lausuntoaan em. kysymyksiin vastaten. Valiokunta on myös pyytänyt kokemuksia kuntakokeilusta. Tampereen kaupunki toimittaa tämän täydentävän lausunnon liitteenä tietoa Pirkanmaan kuntakokeilun tilanteesta.

Pirkanmaalla suurin osa työttömistä työnhakijoista on 3/2021 alkaneen kuntakokeilun asiakkaana. Asiakkaat, jotka työllistyvät tai ohjautuvat työllistymistä edistävään palveluun tai työvoiman ulkopuolelle, eivät ohjaudu pois kokeilusta, jolloin asiakasmäärät nousevat kuntakokeilussa koko ajan. Kuntakokeilun asiakkaiden työllistymispolku on huomattavasti pidempi kuin TE-toimistoon jääneen asiakaskohderyhmän ja heidän palvelunsa vaatii enemmän henkilöstöresursseja. Uusia asiakkaita kuntakokeiluun ohjautuu TE-toimistoista jatkuvasti mm. työttömyyden pitkittymisen myötä. Kunnat ovatkin jo pitkään tuoneet esiin tarpeen, että TE-toimiston henkilöstövoimavaroja tulisi tämä kehitys huomioiden allokoida uudelleen alueilla TE-toimistojen ja kokeilukuntien välillä.

1. Työttömyysturvaetuuksien maksuvastuun kompensaatio

Tampereen kaupunkia on kuulemistilaisuudessa pyydetty tarkemmin selvittämään, miten suurten kaupunkien väestönkasvu vaikuttaa hallituksen esityksessä määriteltyyn kuntien työttömyysturvan kannustemaksujen

kompensaatioon, jos kompensaation määrä betonoidaan pysyvästi määrättyyn tarkasteluvuoteen, eikä sitä myöhemmin tarkisteta.

Hallituksen esityksen mukaan kuntien vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksessa laajennettaisiin. Uudistuksen lähtökohta on, että työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentaminen kompensoitaisiin kunnille *täysimääräisesti.*

TE-palvelujen järjestämisvastuun siirron rahoitusmallissa tulee ottaa huomioon suurten kaupunkien erityispiirteet ja tarpeet sekä suhdannevaihtelut seuraavasti: 1) työttömyysturvan maksuosuuden kompensaatiomalli rakennetaan niin, että työikäisen väestön kasvu ei johda alikompensoimiseen ja kompensaation jakautumista mallin sisällä tarkistetaan vuosittain suhteessa työikäiseen väestön määrään ja 2) rahoitusmalliin lisätään työttömyysturvan maksuosuuden muutosrajoitin, joka mahdollistaa poikkeuksellisten suhdannetilanteiden huomioon ottamisen.

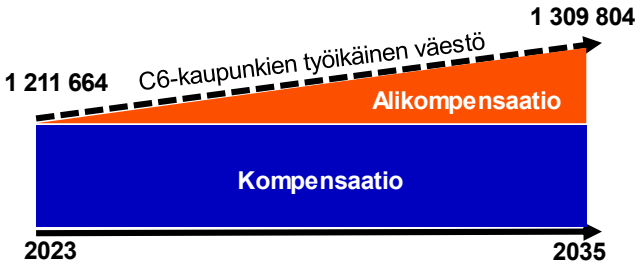
Kuntien työttömyysturvavastuuta kaksinkertaistetaan nykyisestään. Uuden työttömyysturvan kunnille koituvat lisäkustannukset on päätetty hyvittää kaikille kunnille täysimääräisesti. Hyvitys tehdään laskemalla *muutoshetken* kuntakohtaiset kustannukset, joista muodostetaan kuntien valtionosuusjärjestelmään lisättävä erillinen valtionosuuskorvaus. Tämä korvaus olisi samansuuruinen joka vuosi huomioiden kansaneläkeindeksiin tehtävät muutokset. Hyvityksen nk. jäädyttämisen perusidea on luoda kuntiin kannuste vähentää kunnan maksamaa työttömyysturvan tasoa muutoshetkeen nähden.

Mikäli maksettava työttömyysturva on jatkossa pienempi hyvitykseen nähden, jää tästä kunnille ylijäämää. Koska kannustinmalliin tehdään samalla sääntömuutoksia nk. palveluiden irtikytkennän muodossa, edellyttää työttömyysturvan tason vähentäminen kunnissa jatkossa vaikuttavien työvoimapalveluiden rinnalla vaikuttavaa elinvoimapolitiikkaa ja -palveluita. Elinvoimakannusteena uusi kannustinmalli toimii kuitenkin nyt väärään suuntaan. Hyvitys ei huomio työikäisten määrää kasvattavien kuntien tilannetta, vaan on näille kunnille kannusteena negatiivinen: Tilastollisesti työikäisten kasvun seurauksena myös työttömyysturvaa saavien määrä kasvaa.

Kannustinmalli voi johtaa tilanteeseen, että työvoimapalveluiden paranevasta vaikuttavuudesta saatava taloudellinen hyöty poistuu, jos samaan aikaan kunnan työikäinen väestö kasvaa. Erityisen haitallinen kannustinmallin jäädytys on kaikkein suurimmille kaupungeille, joissa työvoiman saatavuuden haasteisiin pyritään vastamaan työperäisen maahanmuuton merkittävällä lisäämisellä. Uuden kannustinmallin hyvitystä

tulisikin jatkokehittää siten, että se ei luo kuntien elinvoimaan ja kasvuun liittyviä vastakannusteita.

Kompensaatiomalli rankaisee alueita joilla väestö kasvaa



Vuosittainen alikompensaatio C6-kaupungeissa 2035

29,2 M€

	Työikäisten (18-64-vuotiaat) määrän kasvu 2035	Alikompensaatio 2035 (€)
Helsinki	30 803	5 750 000
Espoo	31 824	6 539 000
Tampere	24 508	4 742 000
Vantaa	28 078	6 474 000
Oulu	12 707	3 260 000
Turku	10 312	2 474 000

2. Uudistuksen työllisyysvaikutukset ja asiakkaiden ohjautuminen työllistymistä edistäviin palveluihin kuntakokeilussa

Valiokunta on pyytänyt näkemyksiä uudistuksen työllisyysvaikutuksista ja asiakkaiden ohjautumisesta työllistymistä edistäviin palveluihin kuntakokeiluissa.

Uudistuksen lähtökohtana ovat nykyistä nopeampi työllistyminen ja kuntapalvelujen ekosysteemin ja kumppanuuksien vahvempi hyödyntäminen työllisyyden edistämisessä, lähipalvelut sekä palvelujen nykyistä parempi vaikuttavuus, asiakaslähtöisyys ja kustannustehokkuus.

Työllisyyden edistämiseen liittyvät megatrendeistä käsin lähtevät toimintaympäristön vahvistuvat ilmiöt ja tarpeet, kuten työn murros ja jatkuva oppiminen, maahanmuuttajien kotoutumisen onnistuminen, kansainvälisten osaajien veto- ja pitovoimaan liittyvät toimet ja nuorten syrjäytymisen ehkäiseminen, haastavat nykyisen, erillisen valtiollisen TE-palvelujen järjestelmän. Yhden hallinnonalan erillisillä työllisyyspalveluilla ei enää pystytä aiempaan tapaan vastaamaan muutosten

tuomiin haasteisiin yhtä kokonaisvaltaisesti kuin kunnissa, joissa voidaan laajaa elinvoiman ja hyvinvoinnin palveluekosysteemiä valjastaa laajemminkin vastaamaan työllisyyden ja elinvoiman edistämiseen erilaiset ilmiöt kokonaisvaltaisesti huomioiden. Kunnilla on myös mahdollisuus tiedolla johtamisen ja digitalisaation mahdollisuuksien kautta saada entistä monipuolisempaa tietoa toimintaympäristönsä ja alueensa ilmiöistä ja eri toimintojensa ja palvelujensa vaikutuksista näihin ilmiöihin.

Työllisyyden edistämisessä kuntien elinvoimaekosysteemin hyödyntäminen luo laajat mahdollisuudet myös työllisyyspalvelujen uudenlaiselle järjestämiselle ja tuottamiselle yhdessä muun kuntaekosysteemin kanssa. Uudistuksen lähtökohta on, että kuntiin siirtyvät TE-palvelut integroidaan osaksi kuntien elinvoimapalveluja. Kunnat panostavat vuosittain noin miljardi euroa työllisyyden hoitoon (Kuntaliitto). Kuntien ja valtion voimavarat yhdistämällä saadaan toimintaan kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta. Kunnilla on myös omistajaohjaus useimpiin toisen asteen oppilaitoksiin alueillaan ja laaja-alaiset mahdollisuudet hankinnoilla työllistämiseen sekä laaja-alainen yhteistyön yhdyspinta hyvinvointialueille useissa eri palveluissa.

Pirkanmaalla on käynnissä työllisyyden edistämisen kuntakokeilu, jossa ovat mukana kaikki Pirkanmaan kunnat (pl. Pirkanmaahan vuonna 2021 liittynyt Kuhmoinen). Yhdistämällä kuntien ja valtion taloudelliset voimavarat, mm. henkilöstö ja hankinnat, on julkista rahaa uudella tavalla hyödyntäen pystytty turvaamaan kuntapohjaiset työllisyyspalvelut (TE-palvelut integroituna kuntien muuhun palvelumaailmaan) lähipalveluina kaikissa kunnissa ja hankinnallinen kokonaisuus ilman päällekkäisyyttä valtion tai esim. koulutuksen järjestäjien ja muun kuntien palvelutuotannon kanssa.

Varsin nopeasti useat alueen kunnat ovatkin jo saavuttaneet täystyöllisyyden alueillaan. Tätä on edistänyt luonnollisesti myös hyvä työmarkkinatilanne, mutta merkittävää on, että rakennetyöttömyys, pitkäaikaistyöttömyys, osatyökykyisten työttömyys sekä nuorten työttömyys (vrt. kokeilun kohderyhmät) on alentunut merkittävästi. Matalimmat työllisyysasteet Pirkanmaan kunnissa ovat noin neljän prosentin luokkaa. Hyvään tulokseen on päästy, koska varsinkin pienemmissä kunnissa tunnetaan sekä työnhakijat että työnantajat ja koulutuksen järjestäjien kanssa tehtävällä tiiviillä yhteistyöllä on saatu myös osaamisen kehittämiseen liittyviä toimia täsmäpalveluina työnhakijoille. Vaikka kuntakokeilussa työnantajapalvelut jäivät TE-toimiston vastuulle, kunnat ovat rakentaneet omat yhteytensä alueen työnantajiin ja kytkeneet työllisyyspalveluja kiinteämmin myös kuntien elinkeinopalveluihin ja kehittämisyhtiöihin.

Kuntakokeiluun on kokeilulain mukaisesti ohjattu heikossa työmarkkinatilanteessa olevat asiakohderyhmät, joilla yleisesti ottaen on huomattavasti enemmän monialaisia palvelutarpeita kuin asiakkailla, jotka jäivät TE-toimistojen vastuulle kokeilualueilla. Kuntakokeilun kohderyhmään kuuluvat kaikki KELA:n etuutta saavat työttömät työnhakijat sekä kaikki työttömät ja työvoimapalveluissa olevat nuoret ja vieraskieliset. Kohderyhmän asiakkaat ovat pääsääntöisesti tilanteessa, jossa työllistymiskynnystä suoraan avoimille työmarkkinoille on usein vaikea ylittää.

Kuntakokeiluissa asiakkaiden tarpeet liittyvät erilaisiin yksilöllisiin henkilökohtaisiin osaamisvajeisiin, työ- ja toimintakyvyn haasteisiin sekä arjen- ja elämänhallintaan. Suuri osa kokeiluun ohjatuista työnhakijoista on pitkäaikaistyöttömiä, osatyökykyisiä, syrjäytymisvaarassa olevia nuoria ja kotoutumisvaiheessa olevia maahanmuuttajia. Osalla on työllisyyspalvelujen lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeita. On selvää, että tämä kohderyhmä tarvitsee työllistyäkseen työllistymistä edistäviä palveluja tai usein jopa pidempikestoisia kuntoutuspalveluja sekä sosiaali- ja terveyspalveluja. Tästä johtuen kuntakokeiluissa työllistymistä edistävien palvelujen volyymit ovat korkeita. Jokaisen asiakkaan tilanne kartoitetaan tarvittaessa monialaisessa yhteistyössä ja asiakkaat ohjataan niihin palveluihin, joiden arvioidaan heidän yksilöllisestä tilanteestaan parhaiten johtavan kohti työllistymistä tai kuntoutumista. Lähtökohta kuntakokeiluissa on, että asiakkaat ohjataan joko työhön tai työllistymistä edistävään palveluun. Palvelujärjestelmän uumeniin heitä ei jätetä syrjäytymään.

Kunnille on vuosia sitten asetettu työllisyydenhoidon edistämiseksi taloudellisia kannusteita vaikeimmin työllistyvien työllisyyttä edistävien kuntapalvelujen järjestämiseksi. Nämä kannusteet, joista käytetään myös nimitystä ”sakkomaksut”, on määritelty kunnille, jotta kunnat huolehtisivat osaltaan, että vaikeammin työllistyvät saisivat sellaisia kunnallisia palveluja, jotka parantavat heidän työllistymistään. Näitä palveluja kunnissa on kehitetty. Hallituksen esityksessä kuntien kannusteet kääntyvät puhtaasti työllistymiseen. Palveluihin ohjaamalla kunta ei jatkossa saa työttömyysturvaan liittyviä taloudellisia kannusteita.

Huomattavaa on, että jo nyt kuntien suurimmat kannusteet ohjata asiakkaita työllistymään, tulevat kuntien verotulokehityksestä sekä toimista, joilla estetään syrjäytymistä ja siitä aiheutuvia kalliita lieveilmiöitä.

Uudistuksen myötä kunnille tulee entistä vahvemmat kannusteet ekosysteemisesti kehittää toimia, jotka turvaavat myös tulevien vuosien työvoiman saatavuutta. Kun kunnalla on nykyistä vahvempi vastuu työllisyydestä, niin on selvää, että myös

painopistettä ennakoiviin toimiin vahvistetaan: Toimia tehdään mm. huolehtimalla perusopetuksen laadusta, opiskelijoiden valmistumisen jälkeisestä aiempaa tehokkaammasta työllistymisestä, maahanmuuttajien monialaisesta kotoutumisesta ja nykyistä paremmasta integraatiosta yhteiskuntaan sekä työ- ja yrityselämässä tapahtuvista toimista, joilla tuetaan suoraan työstä työhön työllistymistä ja hoidetaan muutosturvatilanteet huolella. Mainittakoon, että TE-toimistoilla ei ole mitään taloudellisia kannusteita nykyisessä toiminnassaan. Kuntakokeilut ovat osittaneet, että rakenteelliseen työttömyyteen on kannattavaa niin inhimillisesti kuin kuntien taloudenkin näkökulmasta panostaa.

3. TE-toimiston henkilöstön siirtyminen kuntakokeiluun ja hyvinvointi kuntakokeiluissa

Pirkanmaan kuntakokeilussa työskentelee 200 TE-toimistosta kokeiluun siirtynyttä asiantuntijaa niin esimies- kuin asiantuntijatehtävissä. Kunnat ovat panostaneet saman määrän esihenkilöitä ja henkilöstöään kuntakokeiluun. Toiminta tapahtuu yhteisissä tiimeissä niin, että myös kuntatoimijoiden tehtävänkuvissa on valtion tehtäviä ja toimivaltaa. Pirkanmaalla kuntakokeilu on haluttu työpaikka, TE-toimistosta hakeudutaan myös varsin usein mm. kaupungin puolella avoinna oleviin työllisyys- ja yrityspalvelutehtäviin. Suurin osa koko Pirkanmaan TE-toimiston henkilöstöä toimii jo kuntakokeilussa. Rekrytointien kanssa ei ole ollut haasteita.

Pyydämme valiokuntaa tutustumaan tämän aiempaa lausuntoamme täydentävän lausunnon liitteeseen, josta saa tilastollista kuvaa Pirkanmaan kuntakokeilun tilanteesta.

Mielellämme myös kerromme lisää.

Lisätietoja Regina Saari
työllisyysjohtaja
Tampereen kaupunki
p. 050 346 9603
etunimi.sukunimi@tampere.fi