

Lausunto/18.11.2021/ Robert Arnkil: Hallituksen esitys HE 167/2021 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Lausun HE 167/2021 vn esityksestä erityisesti siitä näkökulmasta, että olen mukana tutkimuskonsortiossa¹, joka arvioi parhaillaan käynnissä olevia työllisyyden kuntakokeiluja. Kokeilujen arviointi käynnistyi keväällä 2021 ja jatkuu 2023 loppuun.

Lausunnon kohde, HE 167/2021, jota myös pohjoismaiseksi malliksi (POMA) nimitetään, peruspyrkimys, eli työvoimapalvelujen työllisyysvaikuttavuuden tehostaminen on kannatettavaa. Tämän tehostumisen oletetaan perustuvan ennen kaikkea palveluprosessin alkuvaiheen tapaamisten tiivistämiseen ja sen sisällön säätelyyn. Samalla siihen liittyy ongelmia. Samaan aikaan kun työvoimapalvelujen uudistamista kokeillaan työllisyyden kuntakokeiluissa ja siellä innovoidaan alueellisista voimavaroista lähteviä ja asiakkaiden yksilöllisiin tilanteisiin sovitettuja palvelumalleja, ollaan keskushallinnossa suunnittelemassa palvelua ja sen rytmiä yhdenmukaistavaa säännöstöä HE 167/167 mukaan, niin että kesken kokeilujen myös kokeilujen tulisi niitä noudattaa. Tämä on melkoinen paradoksi kokeiluille ja tähän liittyy myös uhka paitsi kokeilujen, myös ylipäänsä työvoimapalvelujen jäykistymiselle, niin kannatettava kuin palvelukosketuksen lisääminen sinänsä onkin.

Keskeinen viestini onkin, että suunniteltu lainsäädäntö (varsinkin lukua 2, palveluprosessia, koskien) olisi korjattava niin, että se antaa enemmän mahdollisuuksia tuleville TE 2024 kunnallistetuille palveluille (ja parhailaan toteutetuille kokeiluille) tehdä omia ratkaisujaan alueen tarpeiden ja asiakkaiden elämäntilanteiden mukaan. Palvelujen vaikuttavuuden ydin on oikein kohdennetussa asiakaslähtöisessä palvelujen laadussa. Nyt HE 167/2021 on liikaa prosessien mikromanageerausta. Se on sitä paitsi aivan toisenlainen suunta, kuin mihin Tanskan malli – jollaista kohti olemme menossa - on viimeisimmissä muutoksissaan mennyt. Siellä on haettu uutta balanssia keskusohjauksen ja kuntien autonomian välillä ja asiakasprosessien säätelyä ja byrokratiaa on vähennetty ja kuntien autonomiaa itsemääräämistä työvoimapolitiikan ja palvelun sisällön ja rytmin suhteen on lisätty. Oikeanlaisen balanssin tavoittaminen on uudessa tulevassa rakenteessa myös Suomelle avainkysymys.

Suomen ollessa nyt matkalla Tanskan tyyppistä mallia kohti, voisimme soveltaa 'toisena toimijan viisautta' ja huolehtia siitä, että HE 167/2021 ja TE 2024 prosessi (johon myös kuntakokeilut kuuluvat) eivät kulje eri raitteita törmätäkseen, vaan että HE 167/2021 on riittävän joustava kuntakokeilujen toteutuksia ajatellen ja ottaa nyt käsillä olevaa esitystä paremmin huomioon, että palvelut kunnallisetään 2024 aikana. Esitys on nyt kirjoitettu niin, että tämä muutos ei ikään kuin näy ollenkaan. HE 167/2021 ei myöskään ota huomioon riittävästi muita samanaikaisia isoja muutoksia, kuten sote ja myös esimerkiksi osaamisen työkyvyn kehittämiseen liittyviä muutoksia ja reformeja.

Työvoimapalvelujen alkuvaiheen tehostamista on Suomessa yritetty lukuisia kertoja aikaisemminkin, itse asiassa joka vuosikymmenellä jokaisen työvoimapalvelujen uudistamisen yhteydessä ja olen ollut niistä lähes jokaista arvioimassa. Näille uudistuksille on ollut tyypillistä, että jonkinasteisen palvelujen tehostumisvaiheen jälkeen on palvelutarpeiden arviointi ja palvelukosketus alkanut hiipumaan. Kaikkein eniten hiipumista tapahtui, kun työvoimapalvelujen resursseja vähennettiin viimeisen vuosikymmenen aikana ja toiveita ladattiin digitaalisten palvelujen lisäämiseen. Seurauksena oli palvelujen heikentyminen ja ns. palvelusuunnitelmavellan kasvu. Monien, varsinkin pitkäaikaistyöttömien tiedostot alkoivat ammottaa tyhjyyttään. Siitä oli kovin vaikea lähteä palveluprosessia käynnistämään. Tätä kuilua kurotaan edelleen umpeen.

Pääministeri Sipilän hallituksen aikana palvelujen tehostamista lähdettiin hakemaan maakuntauudistuksen yhteydessä ns. kasvupalveluiden laajasta yksityistämisestä, mikä ei sittemmin hallituksen erottua toteutunut.

¹ Kuntakokeilujen arvioinnin toteuttaa Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa (VATT) ja Tampereen yliopistossa toimivien tutkimusryhmien muodostama konsortio. Konsortion johtajana toimii PhD, dosentti Kari Hämäläinen

Yksityisten palveluiden roolin kasvattamiselle ja julkisen ja yksityisen palvelun yhteistyölle olisi Suomessa kansainvälisiä kokemuksia vasten kyllä tarvetta.

Kolmen samanaikaisen uudistusprosessin synkronointia parannettava

Pääministeri Marinin hallitus on käynnistänyt peräti kolme toimenpidekokonaisuutta tai reformia työvoimapalveluihin liittyen. Ensimmäinen on työllisyyden kuntakokeilut, jotka tosin pääsivät paljon myöhemmin käyntiin, kuin oli suunniteltu. Alun perin kokeilut piti käynnistää jo ennen kesää 2020, mutta aikataulu muuttui moneen kertaan ja viimein 1.3. 2021, siis käytännössä melkein vuoden myöhässä, päästiin käyntiin. Tämä myöhästyminen, yhdistettynä koronaan, on aiheuttanut monia ongelmia kokeilujen käynnistämiseksi ja toteutukselle ja siitä huolimatta, että alkuvaikeudet on monin paikoin jo ylitetty, on kokeilujen 'paikkaa' suhteessa muihin reformiprosesseihin, muun muassa juuri POMAan ollut vaikea asemoida, niin sisällöllisesti, kuin aikataulullisesti. Ne menevät monella tavoin päällekkäin tavoilla, jotka olisi syytä ottaa todella hyvin huomioon mahdollisimman hyvän lopputuloksen saavuttamiseksi. Keskeisin kysymys on välttyä kaavamaiselta palvelujen rytmin ja sisällön säätelyltä ja antaa tilaa palvelujen vaikuttavuuden kehittämiseksi ja laadulle.

Toinen oli hallituksen väliriihen päätös toukokuussa 2021, että työvoimapalvelut kunnallistetaan kokonaan 2024 aikana (TE 2024). Päätös oli monille tahoille yllättävä, ei vähiten TE-toimistoille, niin että niillä on ollut monin paikoin vaikeuksia asemoida itseään odotettavissa olevaan TE 2024 siirtoon ja myös kuntakokeiluihin. Kunnat, varsinkin suuret kaupunkikunnat ja työllisyyden kuntakokeilut puolestaan ovat ottaneet tyytyväisyydellä vastaan tämän päätöksen, sillä sen katsotaan 'vakauttaneen perspektiiviä' ja vihdoin päättävän loputtomalta tuntuvan kokeilemisen, joka ei sitten ole kuitenkaan johtanut päätöksiin. Ylipäätään sellaiset paikkakunnat, joilla on pitkä kokemus kuntakokeiluista, TE-, ELY- ja TYP yhteistyötä ja Ohjaamotoiminnasta pystynevät navigoimaan paremmin tuleviin muutoksiin, kuin alueet, joilla tällaista yhteistyökokemusta on vähemmän.

Kolmas uudistus, jota on valmisteltu kuntakokeilujen kanssa rinnakkain, on POMA. Kuten todettu, sen peruspyrkimykset ovat kannatettavia, mutta siihen liittyy uhkia palvelujen jäykistymisen ja keskushallinnon mikro-manageerauksen muodossa.

Päätös kunnallistaa työvoimapalvelut Suomessa merkitsee käytännössä siirtymää pitkälti Tanskan malliin, joka on toistaiseksi ainoa OECD maa, jolla on tällainen kokonaan kunnallistettu 'keskitetyn hajauttamisen' malli, kuten sitä siellä keskustelussa luonnehditaan. Tanska on sikäli kiinnostava 'roolimalli', että se on menestynyt työvoimapolitiikassaan varsin hyvin, myös läpi talouskriisien. Työttömyysaste on siellä tällä hetkellä 5,2% ja oli alimillaan v. 2008 ennen talouskriisiä 3,2% ja kriisin myötä ylimmilläänkin n. 8%.

Suomi ei kuitenkaan sellaisenaan Tanskan malliin voi siirtyä, sillä meillä toteutetaan sote-uudistus, joka vie sosiaali- ja terveystalouden hyvinvointialueille – ja siten yhden keskeisen palveluekosysteemin pois kunnilta ja synnyttää uuden rajojen yhteenkuomisen haasteen. POMA-lakiesityksessä tätä problematiikkaa ei kuitenkaan käsitellä lainkaan. Toinen syy on se, että Suomessa ei kuntarakennetta ole rationalisoitu, toisin kuin Tanskassa, jossa se tehtiin 2007 työvoimapalvelujen kunnallistamisen yhteydessä. Kuntien määrää supistettiin yhdistelyillä melkein kolmanneksen.

Kaavamainen samanlaistaminen ei ole aikaisempien arvioiden mukaan perusteltua

Palveluprosessin, varsinkin sen alkuvaiheen tiivistämistä, arvioitiin 1.2.2018-28.2.2019 TyöMäärä - Työttömien määräaikaishaastattelujen evaluointi (VNK/1763/48/2017) hankkeessa².

² Valtakari, M., Arnkil, R., Eskelinen, J., Kesä, M., Mayer, M., Nyman, J., Ålander, T. (2019) Työttömien määräaikaishaastattelujen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:26
<https://tietokayttoon.fi/-/tyomaara-tyottomien-maaraaikaishaastattelujen-evaluointi>

Määräaikaishaastatteluilla todettiin olevan palvelukosketusta parantava vaikutus, joskin suorat vaikutukset työllistymiseen olivat vähäisempiä. Tällä tiivistämisellä oli kuitenkin potentiaalisesti palveluprosessia parantavia vaikutuksia.

Arvioinnissa kuitenkin todetaan, että ”Haastattelujen tekeminen kaikille asiakkaille samaan 3 kk tahtiin ei ole toimiva ja tarkoituksenmukainen ratkaisu. Tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta haastatteluja tulisi tehdä nykyisen kaltaisesti systemaattisesti ja säännöllisesti, mutta haastatteluvälin tulisi perustua vahvemmin asiakkaan työnhakuvalmiuksiin ja palvelutarpeeseen.” Vaikka tämä arviontitutkimus mainitaan HE 167/2021:ssä, siinä ei tätä kohtaa ole mainittu lainkaan. Arviossa todetaan myös, että ”Vaikuttavan toiminnan haasteena on, että haastatteluja joudutaan monesti tekemään kiireellisesti ja liian lyhyessä aikataulussa, jolloin niiden laatu ja vaikuttavuus kärsivät.” Toisin sanoen vaikuttavuus on kiinni myös resursseista.

Tanskan kokemukset ja viimeaikaisimmat muutokset: kuntien itsemääräämistä ja asiakasprosessien räätälöintiä on lisätty

Kun kerran ollaan matkalla Tanskan tyyppiseen malliin, mitä voisimme ottaa huomioon ’toisena toteuttavan viisautena’ heidän 14-vuotisesta kokemuksestaan?

Tanskassa siirtymiselle kunnallistettuun työvoimapalveluun oli monia syitä ja samalla toteutettiin myös muita muutoksia, joista tärkein oli kuntarakenteen rationalisointi. Silloinen työvoimahallinto ja myös työmarkkinapartit vastustivat muutosta peläten, että työvoimapolitiikan ylikunnalliset aspektit ja työmarkkinaosapuolten vaikutusvalta heikkenivät. Kunnat puolestaan kannattivat siirtymää.

On myös huomionarvoista, että työttömyyskassojen rooli palvelusysteemissä on aktiivisempi kuin Suomessa ja tämä rooli on mallin uudistamisen myötä lisääntynyt. Vuonna 2007 kassojen roolia työnhakijoiden aktiivisissa lisätoimissa ja 2018 lähtien on keskusteltu siitä, pitäisikö kassoilla olla vielä aktiivisempi rooli varsinkin työttömyyden alkuvaiheissa. Tällainen kassojen rooli on ylipäätään ollut omiaan vähentämään kuntien työvoimapalvelujen virkailijoiden kuormaa työttömyysturvaan liittyvässä kontrolloinnissa.

Vuosina 2007-2008 silloinen keskustaliberaali hallitus päätti, ’ilman ennakkovaroitusta’³ kunnallistaa työvoimapalvelut kokonaan. Perusteluina olivat ennen kaikkea työmarkkinapolitiikan ja palvelun yhtenäistäminen ja työnhakijoiden yhdenmukainen kohtelu. Samalla valtio aluksi kiristi ohjaksia eli hallinnointia, rahoitusta ja seurantaa ja vertailua kunnallistetun mallin toiminnasta. Työvoimapolitiikan painopisteenä oli pitkälti monessa muissakin Euroopan maassa vallalla ollut ’työ ensin’ politiikka, ja sitä tukeva aktivointi. ’Mikä tahansa työ on parempi kuin työttömyys’ ja ’nopeasti työhön’ olivat iskulauseina. On kuitenkin huomattava, että Tanskalla on pitkä perinne – jo kauan ennen näitä kunnallistamisen vaiheita – ns. ’flexicurity’-politiikka, joka on perustunut hyvin resurssoidun työvoimapalvelun ja työttömyysturvan ja työvoiman liikkuvuutta edistävän alhaisen irtisanomiskynnyksen ’kultaiseen kolmioon’. Suomen resurssit ovat nyt HE 167/2021 suunniteltujen lisäystenkin jälkeen olennaisesti pienemmät.

Vuonna 2011 hallitus vaihtui sosiaalidemokraattijohtoiseksi ja ’keskitetyn hajauttamisen’ tasapainoa haettiin uudelleen. ’Työ ensin’ aktivoinnin kaavamaisuutta ja työttömyysturvan keston lyhentämistä kritisoitiin laajasti ja vuonna 2015 päätettiin, seuraten ns. Koch-komitean suosituksia⁴, systeemin uudistuksesta, jossa kunnilla ja työttömyyskassoilla on enemmän vapautta järjestää yksilöllisiä työllistämistoimenpiteitä. ’Työ ensin – ja nopeasti’ painopistettä muutettiin enemmän osaamista ja työllistyvyyden pysyvyyttä painottavaan suuntaan.

³ Bredgaard, T. ja Rasmussen, S. (2022, painossa) (toim.) Dansk arbejdsmarkedspolitik. Jurist- og Økonomforbundets Forlag. Kööpenhamina ja

<https://www.star.dk/en/recent-labour-market-policy-reforms/agreement-on-a-simpler-employment-system-2018/>

⁴ Koch-komitea: <https://bm.dk/media/6779/carsten-koch-udvalget-web-pdf.pdf>

Työvoimapolitiikan lainsäädäntöä uudistettiin laajan poliittisen yhteisymmärryksen merkeissä siten, että byrokratisoituneeksi paisunutta palveluprosessien säätelyä purettiin ja annettiin prosessien suunnittelussa kunnille enemmän vapauksia. Samalla uudistettiin myös alueellista ohjausjärjestelmää, strategista ja tiedollista ohjausta ja soveltamisen tukea tarjoavana tahona, kuitenkin palauttamatta ennen kunnallistamista olleen vahvan ja työvoimapolitiikan soveltamisessa päättävässä asemassa olevien alueiden roolia. Myös valtiollista kompensatiota aktiivisen työvoimapolitiikan korvausosuuksissa kunnille uudistettiin. Siihen pyrittiin luomaan samansuuruisia kannustimia toimenpiteisiin siten, että ne kannustavat kuntia työllistämään ja keskittymään työnhakijoita oikeasti työllistäviin toimenpiteisiin ja investointeihin. Tällä hetkellä Tanskassa valitsee poliittinen hyväksyntä kuntien erilaisuudelle työvoimapolitiikan toteuttamisessa ja että tiukka valtiotason ohjauksen uhkaa viedä kunnilta ja työntekijöiltä aloitteisuutta ja voi johtaa byrokratisoitumiseen.

'Keskitetyn hajauttamisen' tasapainoa kuitenkin joudutaan varmasti tulevaisuudessa hakemaan aina uudelleen, niin Tanskassa, kuin Suomessakin. Tämän vuoksi on myös lainsäädäntö kirjoitettava niin, että se on riittävän joustava sallimaan erilaisuutta, alue- ja asiakaslähtöisyyttä ja räätälöintiä – menettämättä yhtenäisen ohjauksen ja toteutuksen etuja.

Yhteenvetona esitän että

HE 167/2021 on muokattava siten, että samalla kun päätarkoitusta, eli palvelukosketusta asiakkaisiin parannetaan, vähennetään yksityiskohtaista palveluprosessin säätelyä ja jätetään alueellis-paikalliselle tasolle päätäntä- ja räätälöintivaltaa lakiesitystä enemmän, niin sisällön kuin tapaamistahdinkin suhteen. Palvelujen vaikuttavuuden ydin on asiakaslähtöisessä palvelun laadussa ja kohdentamisessa. On myös paikallaan kuulla kuntakokeilujen viestiä ja ideoita siitä, miten palveluja voisi järjestää ja tehostaa. On myös varmistettava muutoinkin kaikin tavoin, että kaikki asiaan liittyvät tahot todella valmistelevat TE 2024:tä, eli kunnallistettujen työvoimapalvelujen toteutusta, jotta palvelujen uudistamisen potentiaali saataisiin esiin.