



17.11.2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

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

Uudenmaan TE-toimiston lausunto

Työllisyyspalvelujen kaltaisen kokonaisuuden uudistamisen olisi tullut käynnistyä huolellisella analyysillä työmarkkinoiden kehityssuunnista ja palvelujärjestelmän kehittämistarpeista sekä niihin pohjaavalla tavoitteen asetannalla, joka ottaisi huomioon elinkeinoelämän ja kilpailukyvyn näkökulmat.

Esitys jättää vastaamatta kysymykseen, mitkä ovat perustelut toimivan ja tehokkaan nykyjärjestelmän purkamiselle ja hajauttamiselle. TE-palvelujärjestelmää on vuosien ajan kehitetty ajanmukaiseksi ja digitaalseksi kokonaisuudeksi. TE-asiantuntijoilla on kyvykkyys ja halu kehittää toimintaa.

Asiantuntijoiden osaaminen ja mukautumiskyky on huomioitu myös TE-palvelujen ulkoisessa arvioinnissa 05/2022 (Euroopan komissio: Euroopan julkisten työvoimapalvelujen verkosto).

Kuntaekosysteemin hyödyntäminen ja kehittäminen työllisyydenhoidossa yhdistettynä kuntien kannustavaan rahoitusvastuuseen työttömyyden kustannuksista voi synnyttää uusia vaikuttavampia palvelumalleja. On kuitenkin tärkeää huomioida, että pelkästään rakenteita muuttamalla ja siirtämällä vastuita viranomaiselta toiselle ei tulla saavuttamaan lisäarvoa. Mahdollinen palvelun vaikuttavuuden vahvistuminen edellyttää uudistuksen onnistumista kokonaisuutena pidemmällä aikavälillä. Selvää on, että uudistuksen alkuvaiheessa kustannukset nousevat ja ilmenee tehottomuutta, johtuen nykyisten yhteen koottujen toimintojen purkautumisesta ja hajautumisesta sekä siirtymävaiheen kustannuksista.

Esitetty työvoimapalveluiden kokonaisuudistukseksi vaikuttaisi toteutuessaan monin tavoin työmarkkinoiden toimivuuteen ja olisi ollut luontevampaa tarkastella uudistuksen tavoitteita tarkemmin työmarkkinoiden toimivuuden ja työllisyyden kehityksen näkökulmista, ja miten näitä asioita uudistuksella pystytään parantamaan. Näitä näkökulmia ovat esimerkiksi uudistuksen vaikutukset työvoiman alueellisen ja ammatillisen liikkuvuuden lisäämiseen, yritysten kilpailukykyyn, rakenteellisen työttömyyden vähentämiseen ja asiakaslähtöisyyteen. Kannustava rahoitusmalli ei luo työpaikkoja, vaan niiden syntyminen riippuu taloustilanteesta, alueen yrityskannasta, sen kilpailukyvyistä markkinoilla ja sitä kautta työvoiman tarpeesta.

TE-palveluiden kuntiin siirtämisen etuna on nykyistä laajempi valtion ja kuntien resurssien yhdistäminen ja tätä kautta palvelutuotannon volyymin (rahoituksen) kasvaminen. Riskinä esitetyssä järjestelmässä on kuitenkin TE-palveluiden järjestelmän pirstaloituminen keskenään hyvin erimitallisille toimijoille. Tämä puolestaan asettaa asiakkaat eriarvoiseen asemaan.

17.11.2022

Monialainen yhteistyö tulee myöskin olemaan haasteellista, jos työllisyysalueiden ja hyvinvointialueiden rajat risteävät. Yksi työllisyysalue voi joutua organisoimaan yhteistyötä usean hyvinvointialueen kanssa ja päinvastoin.

Yleiskatteisena valtionosuutena tapahtuva rahanjako ei takaa sitä, että kunta ohjaa saamistaan varoista riittävästi TE-palveluiden järjestämiseen. Tämä vaarantaa TE-palvelut kunnissa ja johtaa palveluitten eriarvoistumiseen erilaisissa taloudellisissa tilanteissa olevissa kunnissa. Malli, jossa kunnalla on rahalliset resurssit ja rahoitusvastuu ja uudella työvoimaviranomaisella henkilöresurssit ja palvelujen järjestämisvastuu, voi muodostua haasteelliseksi. Erityisen haasteelliseksi se muodostuu silloin, kun asiakkaan palvelutarve kohdentuu hyvinvointialueelle, joka ei ole rahoitusvastuussa. Sote-palvelujen hyödyntämisessä TE-palvelujen asiakkaille on ollut suuria alueellisia eroja ja puutteita, jotka eivät välttämättä korjaannu hyvinvointialueiden käynnistymisen myötä.

Uudenmaan TE-toimisto katsoo, että esitys on valmisteltu kiireellä ja esityksessä on edelleen ristiriitaisuuksia. Esitys on ristiriidassa HE 114/2022 vp (Laki ulkomaalaislain muuttamisesta) kanssa. Esitetystä ulkomaalaislain 73 §:ssä tulisi huomioida ulkomaalaislain 5 luvun uudistamisen osalta tulossa olevat muutokset. HE 114/2022 vp mukaan saatavuusharkintaa eri ammattialalle ei jatkoluovassa suoritettaisi, kun hakija on työskennellyt vähintään 9 kuukautta.

Uudenmaan TE-toimisto kiteyttää huomionsa seuraaviin viiteen pääkohtaan

1. Osaavan työvoiman saatavuus

Esitys on kaikinensa hyvin työnhakijalähtöinen ja perustuu työvoimapohjaan. TE-palveluihin sisältyvät yritysten palvelut – rekrytointipalvelut, työvoiman osaamisen kehittäminen, yrittäjyyden edistäminen, neuvonta ja ohjaus liiketoiminnan kehittämisen ja kansainvälistymisen palveluihin – ovat olleet vain vähän esillä uudistuksen valmistelussa. Esityksessä yrityspalveluja koskeva sääntely on vähäistä ja rahoitusmallin kannustavuus heikkoa. Tämä luo riskin sille, että yrityspalvelujen palvelutasot lähtevät eriytymään työllisyysalueiden välillä ja osa työvoimaviranomaisista saattaa jättää ne kokonaan järjestämättä. Nykyisen TE-palvelujärjestelmän todettu vahvuus on ollut se, että palvelut kohdentuvat sekä työvoiman tarjonta- että kysyntäpuoleen.

Tilastollisesti Suomi jakaantuu 32 tilastolliseen työssäkäyntialueeseen. Koska kyseinen määrittely on luonteeltaan tilastollinen eikä toiminnallinen, se ei sellaisenaan ole sopiva käytettäväksi työllisyyspalvelujen järjestämisen pohjana. Työmarkkinoiden dynamiikan ja siten julkisen työväilytyksen näkökulmasta tarkasteluun se on kuitenkin relevantti. Yritysten työvoima- ja osaamistarpeiden osalta työnhakijan kotikunta on harvoin olennainen tekijä. Esitetty työllisyyspalvelujen järjestämisen rakenne on haastava yritysten rekrytointipalvelun hoitamisen ja työvoiman liikkuvuuden näkökulmasta. Uudistuksen toimeenpanossa ja seurannassa tulisi siten kiinnittää erityistä huomiota elinkeinoelämän osaavan työvoiman saatavuuteen ja julkisen työväilytyksen osuuteen työpaikkojen ilmoituskanavana.

17.11.2022

Uudistuksen jälkeen suurimmassa osassa muutosturvatilanteita irtisanottavia henkilöitä asuu useamman kunnan ja useamman työvoimaviranomaisen alueella. Nykyisessä järjestelmässä yksi alueellinen muutosturva-asiantuntija pystyy hoitamaan koko muutosturvapalvelun, mutta lakiuudistuksen jälkeen lähes jokaiseen isompaan (vähintään 10 henkeä koskettavaan) vähennystilanteeseen tulee liittymään välttämätöntä hallinto- ja viranomaisyhteistyötä eri kuntien välillä. Tämän johdosta eri kunnissa asuvien irtisanottavien ja yritysten yhdenvertaisen palvelun turvaaminen ja palveluiden hankinta tulee olemaan haasteellista. Yritysten osalta yhden luukun asiointi tulee poistumaan.

2. Henkilöstön asema

Henkilöstön siirtyminen kuntiin tapahtuu liikkeenluovutuksella ilman irtisanomissuojaa ja voimassa olevan virkaehtosopimuksen puitteissa. Irtisanomissuoja turvaisi uudistuksen resursseja tilanteessa, jossa toimintamäärärahat eivät kohdennu uudelle työvoimaviranomaiselle, vaan peruskunnille. Liikkeenluovutus siis toteutetaan ilman, että palkkarahat siirtyvät henkilöstön mukana uudelle työvoimaviranomaiselle. Irtisanomissuoja turvaisi henkilöstön pysymistä tehtävissä ja tätä kautta TE-toimistojen sekä tulevien työvoimaviranomaisten toiminta- ja palvelukykyä uudistukseen valmistauduttaessa.

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena ja lisäarvona oli yhdistää kuntien ja valtion palvelut ja resurssit. Esitys jättää avoimeksi sen, miten varmistetaan kuntien resurssikohdennukset TE-palvelutehtävään, jotta saavutetaan riittävän vahva resursointi lainsäädännön edellyttämän palvelukokonaisuuden toteuttamiseen. Uudistusta edeltävissä kuntakokeiluissa osa kunnista on toteuttanut merkittävän resurssikohdennuksen TE-palvelutehtäviin, ja ne pitävät tätä oleellisena toiminnan tuloksellisuuden näkökulmasta.

Yhteistoimintaneuvotteluiden tulisi olla huomattavasti lyhyemmät, jotta voidaan siirtymiseen saakka keskittyä myös perustehtävien hoitamiseen ja laadukkaaseen asiakastyöhön. Näin turvattaisiin myös siirtymävaiheessa virastojen toimintakyky sekä resurssit ja varmistettaisiin henkilöstön osaamiseen ylläpito.

3. Tietojärjestelmät

Erityisesti kunnille säädettävä käyttövelvoite valtion yhteiseen asiakastietojärjestelmään luo perustan tietojen yhtenäisyydelle ja yhteiskäytölle, ja siten edistää palvelujen yhdenvertaista saatavuutta ja tiedolla johtamista. Uudenmaan TE-toimisto kannattaa esitystä, että harkintaa vaativat työvoimapolitiittiset lausunnot annetaan jatkossakin valtakunnallisesti keskitetysti. Työttömyysturva-vastuualueen sijoittumista KEHA-keskukseen pidetään kannatettavana, KEHA-keskuksen ollessa jatkossakin osa työvoimahallintoa. On tärkeää turvata se, että työvoimapolitiittista lausuntoa annettaessa on kaikki tarpeellinen työnhakija-asiakasta koskeva tieto käytettävissä. Valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavien tietojen tulee kattaa kaikki työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen tarvittavat tiedot liitteineen. Lisäksi tiedon tulee olla saatavilla yhdestä tietojärjestelmästä. Työvoimapolitiittisen lausunnon antaminen hidastuu kohtuuttomasti, jos lausunnon antamiseksi tarvittavia tietoja joudutaan hankkimaan tietopyyntöjen tai lisäselvitysten avulla. Riskinä on

17.11.2022

integraation epäonnistuminen eli KEHA:n ja työvoimaviranomaisen tietojärjestelmien yhteensopimattomuus.

Työvoimaviranomaisilla olisi mahdollisuus hankki valtakunnallista asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta täydentäviä lisäosia (moduuleja). Esitys jättää epäselväksi, mitä kaikkea nämä moduulit voisivat olla. Käytännössä kunnat voivat liittää omat järjestelmänsä kiinni valtakunnalliseen järjestelmään, jonka myöten valtakunnallinen järjestelmä jää toissijaiseksi. Kokonaisuutena tämä tuo massiivisen rajapintojen hallintohimmelin, joka heijastuu pirstaleisena niin käyttäjille kuin loppukäyttäjille, vaikka käytössä olisi yhteinen tietovaranto. Integraatiohaasteet tulevat olemaan valtavia niin KEHA-keskukselle kuin kunnille sekä ict- ja tietoliikennepalveluiden tuottajille. Kaikki integraatio ei tule onnistumaan yhtä aikaa. Tällä hetkellä käynnissä oleva ajanvarausjärjestelmän integraatio kuntakokeiluille on massiivinen puristus niin KEHA-keskukselta kuin siihen liittyviltä kuntakokeilukunnilta. Nykyisen 15 TE-toimiston sijaan jatkossa kokonaisuuteen liittyy lopulta n. 300 kuntaa.

Uudenmaan TE-toimisto katsoo, että tietojärjestelmäpalvelut tulevat olemaan moniulotteinen ja pirstaleinen kokonaisuus, jonka lopullisesta muodosta ei voi sanoa vielä mitään. Tämä kokonaisuus lisää hallintoa, haavoittuvuutta (kyberturvallisuus), vaatii resursseja ja tuo kertakustannuksia sekä pysyviä kustannuksia. Kokonaisuus ei tule olemaan minkään tahon hallittavissa tai johdettavissa.

4. Työllisyysvaikutukset

Uudistus on lähinnä hallinnollinen, vaikutukset jäänevät vähäisiksi. Tutkimustietoa julkisten työvoimapalvelujen hajauttamisesta on hyvin vähän, kuten myös hajauttamisen työllisyyteen tai työllistyvyyteen liittyvistä vaikutuksista. Olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden mukaan hajauttamisella ei näytä olevan suuria positiivisia vaikutuksia työllistymiseen.

Työllisyysvaikutuksen arvioidaan olevan 7 000-10 000 työllistä palvelujen tuottavuuden, saatavuuden ja vaikuttavuuden kasvun kautta. Esityksessä ei mainita, millä aikavälillä tämä vaikutus voisi toteutua. Työllisyysvaikutus vaikuttaa hyvin vaatimattomalta uudistuksen mittakaava huomioon ottaen ja suhteutettuna muutokseen kohdennettaviin resursseihin. Toisaalta on vaikea tunnistaa, mitkä elementit uudistuksessa tuovat edellä mainittuja hyötyjä. Lisäksi on todennäköistä, että organisoitumisvaiheen työllisyysvaikutus on negatiivinen. Jotta työllisyysvaikutus ylipäättään olisi positiivinen, se edellyttää sitä, että kaikki uudistukselle asetetut odotukset toteutuvat. Merkittävä osa uudistukselle asetetuista odotuksista on riippuvuussuhteessa kuntien vapaaseen harkintaan.

5. Yhdenvertaisuus

Uudenmaan TE-toimisto katsoo, että esitys ei vastaa siihen, miten yhdenvertaisuus (perustuslaki, PL 6 §) lakisääteisten palveluiden järjestämisessä ennen kaikkea eri puolilla Suomea asuvien asiakkaiden osalta taataan tilanteessa, jossa perusoikeussidonnaisia palveluita (PL 18 §) toteutetaan eri alueilla hyvin eri tavalla ja eri mittakaavassa. Esityksessä ei ole otettu kantaa henkilöasiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutumiseen riittävällä laajuudella

17.11.2022

Uudenmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan perusoikeussidonnaisten palveluiden saatavuus valtakunnallisesti yhdenvertaisesti tulee väistämättä heikkenemään tämän esityksen johdosta. Uudenmaan TE-toimisto katsoo, että kansalaisten perusoikeudet ja erityisesti yhdenvertaisuuden toteutuminen tulevat kärsimään, jos TE-palvelut siirretään esityksen mukaisesti kunnille. Uudenmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan valtiovallan puuttumismahdollisuus perusoikeuksia rikkovaan toimintaan tai toimimattomuuteen esimerkiksi ehdotetun neuvottelumenettelyn yhteydessä tulee olemaan esityksen perusteella liian hidas prosessi perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen kannalta.

Uudenmaan TE-toimisto pitää hyvänä, että työllisyysalueille määritellään vähimmäiskoko. TE-toimisto katsoo edelleen, että 20 000 työvoimapohja on ehdoton minimi. Liian pienet työllisyysalueet voivat johtaa heterogeeniseen työllisyysalueiden malliin, jolle on tyypillistä monen tasoiset palveluratkaisut ja resurssimittaukset. Pienemmillä alueilla on riskinsä mm. osaamisvajeet asiakaspalvelun järjestämisessä, asiakaspalvelun sekavuus mm. yritysasiakkaille (toivottu yhden luukun periaate poistuu), palveluiden kalleus jne. Lähtökohtaisesti henkilö- ja yritysasiakkaiden tasapuolisuus palvelujen saatavuudessa ei todennäköisesti toteudu.

TE2024-palvelu-uudistuksen valmistelussa ja tukitoimissa tulisi huomioida erityisesti ne kunnat ja kaupungit, jotka eivät ole nykyisissä työllisyysalueiden kunnakohteissa. TE2024-uudistuksen keskeisinä vaikuttajina ovat olleet työllisyysalueiden mukana olleet suurimmat kaupungit, joiden valmiusaste TE2024-uudistukseen on huomattavasti monia muita kuntia suurempi. Uudistus on tulossa kuitenkin yhtä aikaa kaikille kunnille 1.1.2025, vaikka monissa pienissä kunnissa valmiusaste ja tieto uudistuksen laaja-alaisuudesta on vielä rajallinen.

Esityksen sivulla s. 427 todetaan: *“Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään todennut myös, ettei muutoksista saa aiheutua alueellisen yhdenvertaisuuden vaarantumista (PeVL 16/2014 vp. s. 3-4 ja PeVL 12/2011 vp, s. 3). Toisaalta on myös todettu, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle silloin, kun pyritään kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (esim. PeVL 40/2014 vp, s. 6/II).”* Uudenmaan TE-toimisto näkemyksen mukaan kyseessä oleva lakiehdotus ei ole siinä määrin yhteiskuntakehityksen vaatima, että se oikeuttaisi yhdenvertaisuusperiaatteen heikentämiseen. Uudenmaan TE-toimisto katsoo, ettei kyseessä olevaa yhdenvertaisuusperiaatteen heikennystä ole riittävällä laajuudella perusteltu välttämättömäksi.

Esityksessä todetaan, että *kunnilla on käytännössä hyvin erilaiset mahdollisuudet sopeuttaa talouttaan ja selviytyä palveluvelvoitteistaan.* Uudenmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan esitetty perusoikeuksien (erityisesti yhdenvertaisuus) heikentäminen ei ole oikeassa suhteessa uudistuksella tavoiteltuun päämäärään nähden.

Uudenmaan TE-toimisto katsoo, ettei esityksessä ole riittävässä määrin otettu huomioon asiakkaiden perusoikeuksien toteutumista.

17.11.2022

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt juristi Tuomas Kallio ja ratkaissut johtaja Minna Helenius.

Tämä asiakirja KEHA/16036/2022 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/16036/2022 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Helenius Minna L 17.11.2022 11:27

Esittelijä Kallio Tuomas 17.11.2022 11:15