

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

Lohjan kaupunki kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toteaa, että esitys on kokonaisuudessaan oikean suuntainen, mutta vaatii muutamia huomioita ja korjauksia.

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Lohjan kaupungilta asiantuntijalausuntoa hallituksen esitykseen julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Hallituksen esityksen mukaan julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirrettäisiin työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille vuoden 2025 alussa ja nykyiset TE-toimistot lakkautettaisiin. Myös työllisyyden edistämisen kuntakokeilujen voimassaolo päättyisi. Siirtyviä tehtäviä valtiolla hoitava henkilöstö siirtyisi liikkeenluovutuksella kuntiin tai kuntayhtymiin.

Järjestämisvastuu

TE-uudistuksen tavoitteet ovat oikeansuuntaisia painottuessaan kuntalaisten hyvinvoinnin ja kunnan elinvoimaisuuden lisäämiseen. Kuntien ensisijainen intressi on vaikuttaa alueensa elinvoimaisuuteen ja kilpailukykyyn.

Lakiesitys antaa Lohjan kaupungille mahdollisuuden toimia itsenäisesti Lohjan työvoimapohjan ollessa yli 20 000. Tosiasiallisesti, mm. taloudelliset seikat huomioiden, Lohja saattaa kuitenkin käytännössä joutua valitsemaan laajemman yhteistoiminta-alueen.

Pidämme kuntapohjaista työvoimamallia hyvänä, mutta esitämme huolestamme siitä, että esityksen mukaan tehtävää ollaan tosiasiallisesti siirtämässä kuntien sijasta yhteistoiminta-alueille, joka ei vastaa kuntien uudistukselle asettamia odotuksia. Nyt esitetty malli kaventaa kuntien toimintamallia niin, että päätöksenteko on joko vastuukunnalla tai yhteistoiminta-alueella. Vastuukuntamallissa muiden sopijakuntien mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon ja mm. lähipalveluiden hyödyntämiseen ovat suhteellisen rajatut. Lisäksi esityksen mukaan järjestämisvastuu siirretään kunnille, mutta tehtävien järjestämistapaa säännellään liian tiukasti ylhäältä käsin. Ehdotettu malli on kokonaisuudessaan liian vahvasti valtion sääntelemä ja yksityiskohtainen, jotta se vastaisi perustuslain 121 §:ssä tarkoitettua kunnallista itsehallintoa.

Lohjan kaupunki on tässä vaiheessa kuitenkin avoin kaikille vaihtoehdoille. Lohjalla on punnittu yhteistyön eri vaihtoehtoja, niiden hyviä ja huonoja puolia. Lohja, niukasti itsenäisen järjestämisvastuun rajan ylittävänä kuntana tai yhdessä pienempien kuntien kanssa, pystyisi säilyttämään alueellaan lähipalvelut, joilla paikallistuntemus on usein parempi kuin suurien volyymien hankinnoilla. Lisäksi maakuntien palvelujen hankintahinta on ollut aiemmin edullisempi kuin mm. hyvinvointialueen hankinnoissa, joissa uskoaksemme pääkaupunkiseudun hinnat ovat vaikuttaneet hintatasoon. Huonona puolena nähdään se, että hyvinvointialueen resurssit eivät riitä usean pienemmän kunnan tai työllisyysalueen kanssa työskentelyyn, mikä saattaa aiheuttaa eriarvoisuutta sekä tiedonkulun haasteita, kun sama asia tulee informoida jokaiselle Länsi-Uudenmaan eri kunnalle tai työllisyysalueelle.

Lohjalta pendelöidään eniten pääkaupunkiseudulle, joten olisi luontevaa, että työvoimapalveluja tarjotaan isolla alueella vastuukuntavetoisesti. Työmatkaliikenteen oikean suunnan lisäksi nähdään hyvänä asiana yliopisto- ja korkeakoulumahdollisuuksien olemassaolo samalla työvoimapalveluja tarjoavalla työllisyysalueella. Heikkoutena nähdään se, että vastuukuntamallissa muiden sopijakuntien mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon ovat suhteellisen rajatut. Hankintamäärät tulevat olemaan niin suuria, että se sulkee automaattisesti pienet paikalliset palveluntuottajat pois. Lisäksi hankintahinnat ovat olleet korkeammat suurista volyyymeista huolimatta. Kaupungissa, missä on toimiva joukkoliikenne, sama työvoimapalvelu ei ole skaalattavissa pieneen kuntaan tai kaupunkien maaseutualueille.

Yhtenä vaihtoehtona on niin sanottu hybridi+ -malli, jossa päätäntävästuu siitä, miten TE-palveluita jatkossa paikallisesti tarjotaan, säilyy kunnilla, mutta hallinto olisi yhteinen ja kaikki suuremmat hankinnat tehdään yhteishankintoina. Näitä voisi olla mm. koulutushankinnat ja tietojärjestelmät. Lisäksi hybridi+ kunnilla voisi olla joitakin yhteisiä TE-palveluiden asiantuntijaresursseja.

Rahoitus

Lakiuudistuksen ohessa on esitetty kuntakohtaisia siirtyviä kustannuslaskelmia. Kustannukset on karkeasti jaettu työllisyyteen liittyviin palveluihin (työvoimakoulutus, valmennukset, asiantuntija-arvioinnit, palkkatuki ja starttiraha) sekä toiminta- ja KEHA-menoihin.

Epävarmuutta mielestämme liittyy nimenomaan toimintamenoihin, joita ei ole avattu tarkemmin. Henkilökulujen lisäksi kunnille muodostuu kuluja

esimerkiksi toimitiloista, ICT-järjestelmistä ja -laitteista, hallinnon tukipalveluista, palkanlaskennasta ja henkilöstöhallinnosta. Lisäksi pelkona on, että jo nyt TE-toimistojen toiminta on aliresursoitua suhteessa esim. pohjoismaisen työvoimamallin aiheuttamaan työkuormaan, jolloin täyttääkseen kaikki siirtyvät vastuut, kunnan on todennäköisesti palkattava siirtyvien henkilöiden lisäksi myös uusia henkilöitä.

Rahoituksessa olisi otettava huomioon myös elinkeinoelämän tarpeiden vaatima resurssointi kuten jäljempänä olemme lausuneet.

Näinkin ison muutoksen suunnittelu on vaatinut ja tulee vaatimaan kunnilta resursseja, joiden aiheuttamia kustannuksia ei ole laskelmissa tuotu esiin. Lisäksi kustannuksia tuo kunnan olemassa olevan ja uuden henkilöstön koulutus ja perehdyttäminen työnvoimaviranomaisen tehtäviin.

Rahoituslaskelmassa tulisi uudelleen arvioida siirtyvien toimintojen kustannuksia yhdessä kuntien kanssa ja huomioida kunnalle siirtyvät kokonaiskustannukset täysimääräisesti.

Lisäksi haluamme todeta, että ehdotettu rahoitusmalli siirtää suhdannevaihteluriskiä kunnan vastuulle. Kunnalla on kuitenkin valtiota rajallisempi mahdollisuus reagoida suhdannevaihteluun.

Rahoituksen kantava idea on kannustava rahoitusmalli, jossa poikkileikkausaineistosta 50 prosenttia rahoituksesta kohdennettaisiin työikäisen väestön perusteella ja 50 prosenttia kohdennettaisiin laajan työttömyyden käsitteen mukaisen työttömien määrän perusteella.

Pidämme laskentatapaa oikeasuuntaisena, mutta haluamme huomauttaa, että rahoitusmallin tulisi ottaa huomioon mahdolliset rakenteelliset muutokset kunnassa.

Esimerkiksi Lohjalla on mahdollista, että Helsinki-Turku välisen tunnin junan tuoma väestölisäys saattaa olla merkittävä. Espoo-Salo -oikoradan varteen sijoittuvan Lohjan Lempolan asema saattaa toteutuessaan tuoda Lohjalle jopa 11 000 - 15 000 asukkaan väestölisäyksen, mikä kasvattaa Lohjan väestömäärää yli 30%. Vastaavasti jonkun pienemmän kunnan osalta on mahdollista, että muutaman suuremman yrityksen siirtyminen pois kunnasta tai isomman tehtaan lakkauttaminen kasvattaa alkuvaiheessa työttömyyttä huomattavasti ja pidemmällä aikavälillä vähentää kunnan väestömäärää.

Kannustava rahoitusmalli ei myöskään ota huomioon kohtaanto-ongelmaa tai työvoimapulaa, mikä on arkipäivää monissa kunnissa, missä oikeanlaista työvoimaa ei ole riittävästi saatavilla ja esimerkiksi korkeasuhdanne ei sellaisenaan helpota työttömyyttä.

Elinkeinoelämä

Lakiuudistuksessa on keskitytty työnhakijapalveluihin sen sijaan, että siinä olisi laajamittaisesti otettu huomioon myös elinkeinoelämän tarpeet.

Hallituksen esityksessä yrittäjien palvelua työväilyksen osalta ei ole mainittu edes tavoitteissa. Yritykset ovat kuitenkin työsuhteiden toinen välttämätön osapuoli. Länsi-Uudenmaan yrityksistä 97 % on pienyrityksiä, eikä niillä itsellään ole valmiita rekrytointiprosesseja. Tukea tarvitaan mm. työpaikkailmoitustekstien laadintaan, työsopimusten tekemiseen, sovellettavan työehtosopimuksen valintaan, palkkatukien selvittelyyn, oppisopimuksiin sekä rekrytointin kannattavuuden arviointiin.

TE-toimistojen resurssointi on ollut kuitenkin niin vähäistä, että aikaa ei ole riittänyt elinkeinoelämän tarpeiden riittävään hoitamiseen. Tällä hetkellä pienyritysten tukeminen on tapahtunut kehitysyhtiön kautta, mutta palvelun rahoitus on ollut väliaikaisten ESR -projektien varassa. Näin ei voi jatkossa enää toimia vaan työvoimaviranomaisen on uudistuksessa suunnattava rahoitusta suoraan myös yritysten palvelemiseen.

Valtio ei ole suunnannut kehitysyhtiöille tukea tähän toimintaan, vaikka kunnat yleisestikin ovat ulkoistaneet elinkeinopoliittisten strategioidensa hoidon yrityskehitysyhtiöille ja koko uudistuksen yksi keskeisistä perusteista oli se, että elinkeinoelämä on lähellä kuntaa. Yrittäjät tarvitsevat tukea erityisesti ensimmäisen työntekijän palkkaamiseen.

Yrittäjien puuttunut palvelu voi myös selittää syventynyttä kohtaanto-ongelmaa. Rekrytointien viivästyminen maksaa yhteiskunnalle miljardeja, joten työväilyksen on toimittava tehokkaasti myös yrittäjien palveluissa.

Muut keskeiset huomiot lakiesityksen sisältöä koskien

Tietojärjestelmät ja tiedolla johtaminen

Laissa on esitetty, että KEHA-keskus vastaa TE-palveluihin liittyvistä valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista. KEHA-keskusta pitäisi myös laissa velvoittaa tekemään yhteistyötä kuntien kanssa ja ottamaan aidosti kuntien tarpeet huomioon tietojärjestelmäkehityksessä.

Toimiakseen prosessi vaatii asiakastiedonhallinnan järjestelmän, joka mahdollistaa asiakkaan tietojen käsittelyn nopeasti ja tehokkaasti sekä on yhteensopiva kuntien omien järjestelmien ja/tai esitettyjen moduulien kanssa.

Laissa epäselväksi jää se, mitä valtakunnallinen asiakastietojärjestelmä tosiasialla pitää sisällään ja mitkä toiminnot jäävät moduuleihin ja jääkö moduulien kehittäminen yksin työvoimaviranomaisen vastuulle. Moduulien osalta pitäisi varmistaa, että ne ovat kaikkien työvoimaviranomaisten saatavilla riippumatta siitä, kuka moduulin on kehittänyt. Pienemmillä työvoimaviranomaisilla ei ole resursseja moduulien kehittämiseen ja riskinä on, että asiakkaat eivät saa yhdenvertaista palvelua kaikkien työvoimaviranomaisten työllisyysalueilla.

Tiedolla johtamisen näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että työvoimaviranomaisilla on suora pääsy kaikkiin tarvittaviin tietovarantoihin ja moduuleihin.

Palkkatuki

Lakiesityksessä kunnilta poistuisi mahdollisuus palkkatuen käyttöön. Nykytilanteessa noin 35–40 prosenttia palkkatuella työllistetyistä henkilöistä on työskennellyt kunnissa, joten vaikutus olisi merkittävä. Kunnalle palkkatuki on mahdollistanut myös kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien työllistämisen ja se on samalla auttanut kunnan yksiköitä työvoiman saatavuudessa. Mikäli kuntien palkkatuen käyttö poistuu, laissa pitäisi esittää korvaava tapa järjestää palkkatuetun kaltaista työtä kunnissa.

Pohjoismainen työvoimamalli

Pohjoismainen työvoimamalli on liian kaavamainen ja jäykkä. Se kuorimittaa TE-toimistojen henkilöstöä jo nyt liikaa ja estää resurssien kohdentamisen asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita palvelevasti. Kriittisiä resursseja hukataan sellaiseen työhön, jolla ei ole tosiasiallisia työllisyysvaikutuksia. Saamiemme tietojen mukaan TE-toimistojen henkilökunnan työtehtävät ovat

pohjoismaisen työvoimamallin myötä kolminkertaistuneet, mikä on kestämaton tilanne. Mallia tulee pikaisesti muuttaa siten, että siitä poistetaan turhaa jäykkyyttä ja työkuormaa aiheuttavat tekijät.

Kunnilla tulee jatkossa olla aito mahdollisuus vaikuttaa asiakkaan palveluprosessiin ja siihen, miten kunta parhaiten edistää työnhakijoidensa työllistymistä. Palveluprosessin ei pitäisi perustua laissa säädettyyn veloitteeseen vaan asiakkaan yksilölliseen tarpeeseen perustuvaan harkintaan.

Henkilöstön siirto

Henkilöiden siirtoon liittyy riski, että kuntiin siirtyy ylikuormitettua TE-toimistojen henkilöstöä ja hoitaakseen kaikki lakisääteiset siirtyvät tehtävät, kunnan on palkattava lisää henkilöstöä. Lain pitäisi varmistaa, että siirtyvät resurssit ja siirtyvien henkilöstön asiantuntijuus ovat oikeassa suhteessa siirtyviin vastuisiin. Pienempien kuntien tai työllisyysalueiden riskinä on, että siirtyvän henkilöstön asiantuntijuus ei kata kaikkia siirtyviä vastuita. Tältä osin työnvoimaviranomaiselle koituu kustannuksia puuttuvan asiantuntemuksen hankkimiseen joko koulutuksen, lisäresurssoinnin tai ostopalveluiden kautta.

Muutoksen onnistunut johtaminen ja toteuttaminen vaatii lisäksi pitkäaikaista yhteistyötä TE-toimiston ja henkilöstöä vastaanottavan kunnan välillä. Tämä edellyttää molemminpuolista ja avointa keskustelua niin siirtyvistä työtehtävistä kuin henkilöstöstäkin.

On välttämätöntä, että uuden organisaation henkilöstö saa riittävän koulutuksen ja perehdytyksen uusiin tehtäviinsä ajoissa. Jos perehdytys aloitetaan vasta silloin, kun toiminnan pitäisi jo olla käynnissä, riski siitä, että työnhakijat ja yritykset eivät saa pitkään aikaan lainkaan palvelua, saattaa konkretisoitua. Työnvälityksen pitkäaikainen lamaantuminen olisi koko Suomen talouden kannalta katastrofaalista.

Tulevan organisaation henkilöstö tarvitsee ajoissa tiedon tulevasta työpaikastaan ja tehtävästään (tämän hetken suunnitelmassa on henkilöstön nimeäminen vasta joulukuussa 2024). TE-toimiston henkilöstö olisi saatava suunnittelemaan uutta toimintamallia yhdessä kunnan kanssa.

Hyvinvointialueet

Hyvinvointialueiden kanssa tehtävään yhteistyöhön ei uudistuksessa ole otettu kantaa, vaikka hyvinvointialueet aloittavat 1.1.2023 ja haasteellisin

asiakaskunta (sosiaalisen kuntoutuksen ja TYP:n asiakkaat) siirtyy hyvinvointialueille, mikä vaatii jatkossa erityistä yhteistyötä kuntien TE-palveluiden ja hyvinvointialueiden välillä.

Erittäin tärkeä kysymys on, miten hyvinvointialueiden resurssit riittävät yhteistyöhön usean pienemmän kunnan tai työllisyysalueen kanssa, kun resursseja ei ole kohdennettu riittävästi edes nykyisen, yhden TE-toimiston kanssa hoitamiseksi. Lisäksi hyvinvointialueen resurssikysymys saattaa aiheuttaa myös kuntien kesken kilpailutilanteen hyvinvointialueen kanssa käytetystä ajasta.

Hyvinvointialueiden rooli, vastuu ja kannusteet suhteessa kuntiin on selkeytettävä, jolloin myös hyvinvointialueilla tulee olla vastuu pitkään työttöminä olleiden kustannuksista, kuten osuus pitkäaikaistyöttömien perusosasta. Hyvinvointialueilta puuttuvat kokonaan taloudelliset ja lainsäädännölliset kannustimet edistää hyvinvointialueilla asiakkaina olevien työttömien pääsyä työmarkkinoille.

Lohjalla 21.11.2022

Seija Soininen

Työllisyysasiantuntija

Lohjan kaupunki