

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

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä ja laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirrettäisiin työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille.

Tavoitteena on esityksen mukaan kasvattaa työllisyyttä edistämällä työn kysyntää ja tarjontaa valtion ja kuntien välisellä yhteistyöllä sekä vahvistaa alueiden elinvoimaa ja kilpailukykyä asiakaslähtöisillä palveluilla hyödyntämällä kuntaekosysteemin mahdollisuuksia.

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.

HE 207/2022/vp on Suomen strategisia haasteita ajatelleen monella tavoin perustelu, eikä lausuntoni sisällä yksioitijä muutosesityksiä lakiesitykseen. Esityksen luomaan työvoimapalvelujen kokonaisuuteen liittyy tulevaisuudessa kuitenkin muutamia tärkeitä kohtia, jotka tulevat käsitykseni mukaan vaatimaan huomiota. Kokemukseni HE 207/2022 aihepiiristä perustuu monen työvoimapalvelujen uudistusten, työvoiman palvelukeskusten, Ohjaamojen ja työllisyyden kuntakokeilujen arviointiin, joissa olen ollut mukana 1995 – 2022.

Mikä on Suomen tärkein haaste HE 207/2022 lakiesityksen aihepiiriin liittyen?

Tärkein haaste on Suomen niukkenevien työvoimavarojen tehokas mobilisointi, työkyvyn, työllistyvyyden ja osaamisen ja osallisuuden kehittämisen kautta. Tähän liittyy myös työperäinen maahanmuutto kompensoimaan väistämätöntä työvoimavarojen ehtymistä.

Ratkaisevan tärkeä haaste joka tähän kokonaisuuteen liittyy, mukaan lukien maahanmuuttajien hyvä integrointi suomalaiseen yhteiskuntaan, on *monialaista palvelua tarvitsevien työnhakijoiden palvelun kehittäminen* eli sellaisten palvelukokonaisuuksien toimivuuden edistäminen, jossa sovitetaan yhteen työllisyys-, osaamis-, sosiaali- ja terveystyöpalveluja. Keskeinen syy monialaisuuden tarpeen lisääntymiseen liittyy ikääntymiseen, mutta syitä on myös monia muita, kuten työelämän ja työurien moninaistuminen ja nuorten ikäluokkien työelämäsuhteen ja arvojen muutokset. Tärkeiltä osin lakiesityksessä tähän aihepiiriin liittyvää kokonaisuutta nimitetään *työllistymisen monialaiseksi edistämiseksi*.

Tämä monialaisuuden edistäminen suhteessa työllisyyden monialaisiin ongelmiin, pitkäaikaistyöttömyyteen ja työkyvyn edistämiseen on vuosikymmenet ollut Suomen (ja kaikkien Euroopan maiden) työvoimapolitiikan ja työvoimapolitiikan kipukohta.

Väliriihipäätöksessään hallitus päätti, että työvoimapolitiikka siirretään kunta-alustalle. Tämä tarkoittaa monelta tärkeiltä osin siirtymistä Tanskan mallin tyyppiseen työvoimapolitiikallisiin. Mitkä ovat käsitykseni mukaan HE 207/2022 kokonaisuuden mahdollisuudet ja mahdolliset kipukohdat tähän liittyen?

Onko Tanskan malli työllisyyden edistämiseksi hyvä?

Lyhyt vastaus siihen on, että vuosikymmenien kehitys Tanskassa osoittaa yksiselitteisesti, että Tanska on pärjännyt Suomea (ja EU:n keskiarvoa) selvästi paremmin 1990-luvun alusta alkaen. Tanskan hyvä kehitys ei kuitenkaan selity työvoimapolitiikan kunnallistamisella, vaan laajemmalla Tanskan harjoittamalla pitkän linjan työvoimapolitiikalla, johon kuuluvat joustavat työmarkkinat, hyvin resursoitu aktiivinen työvoimapolitiikka ja hyvä työttömyysturva. Joskus tästä yhteiskunnallisesta debatista nostetaan yksittäisiä tekijöitä (kuten irtisanominen ja työttömyysturvan lyhentäminen), joita Tanskassakin on moneen kertaan säädelty uudelleen, mutta kysymys on työvoimapolitiikan kokonaisuudesta ja sen 'hauraan ja dynaamisen tasapainon' vaalimisesta läpi vuosikymmenten, kuten asiaa siellä on luonnehdittu.

Kunnallisten työvoimapolitiikan aikana tämä hyvä kehitys on Tanskassa jatkunut, joten näyttää siltä, että Tanska pystyy toteuttamaan pitkän linjan työvoimapolitiikkaansa myös kunnallistettuna mallin kautta. Kunnallistettuna mallin vaikuttavuuspotentiaali puolestaan liittyy siihen, että saadaan paikallis-alueellisesti, paikallistuntemusta ja kontakteja hyödyntäen, mobilisoitua koko elinkeinopolitiikkaan, koulutukseen, hyvinvointiin ja yhteiskunnalliseen osallisuuteen liittyvät voimavarat aikaisempaa paremmin. Kokonaisuuden toimivuuteen liittyy kuitenkin monia muita kysymyksiä, kuten keskitetyn valtio-ohjauksen ja kunnallisen autonomian suhde, jota sitäkin on Tanskassa säädelty moneen kertaan uudelleen.

Olemmeko me matkalla Tanskan malliin?

Olemme ja emme ole. Työvoimapolitiikka kunnallistetaan, mutta samanaikaisesti Suomessa toteutetaan iso rakennemuutos – *hyvinvointialueiden muodostaminen* (jolle on omat strategiset perusteensa) – ja tämä vie sosiaali- ja terveyspalvelut kunnista (käytännössä merkittävässä määrin valtion ohjaukseen). Tältä osin rakenne tulee olemaan hyvin erilainen kuin Tanskassa ja siitä seuraa tärkeitä haasteita ennen kaikkea työllistymisen monialaisen edistämisen suhteen.

On tärkeää muistaa myös se, että Tanska voimakkaasti rationalisoi kuntarakenteensa samalla kun työvoimapalvelut kunnallistettiin. Meillä tämä rationalisointi on tekemättä ja se tulee Suomessa eteen monella tavoin työvoimapalvelujen rakenteen ja alueiden organisoinnissa.

Työllistyvyyden monialaisen edistämisen haasteet tulevaisuudessa

HE 207/2022 lakiesityksessä säädetään, että monialaisen palvelun tarve tulee jatkossa perustumaan monialaisen palvelutarpeen arviointiin, ei työmarkkinatuen saantiin, työttömyyden keston ja ikään liittyviin edellytyksiin, kuten nyt. Tämä on omiaan korostamaan palvelutarpeen arvioinnin osaamista ja palvelukokonaisuuksien toimivuutta. Monialaisen tuen yhteistoimintamallin toimijoita olisivat jatkossa työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kansaneläkelaitos. Monialaisen tuen yhteistoimintamallin organisointi perustuisi hyvinvointialueen toimialueeseen ja kunnallistetun työvoimaviranomaisen toimesta perustettaisiin monialaisen tuen johtoryhmät.

HE 207/2022 mukaan laissa säädettäisiin myös nuorten työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteispalvelusta, jolle työvoimaviranomaiset järjestäisivät toimintaedellytykset. Tarkoitus on, että palvelu olisi nuorille suunnattua nykyisen Ohjaamo-toiminnan kaltaista palvelua, joka olisi nuorten helposti saavutettavissa. Työvoimaviranomainen laatisi arvion alueensa nuorten monialaisen tuen yhteispalvelun tarpeesta ja edistäisi laadittuun arvioon perustuen yhteispalvelun toteutumista alueellaan. Työvoimaviranomainen neuvottelisi koulutuspalvelujen järjestäjien, hyvinvointialueiden ja muiden alueensa nuorten yhteispalvelun järjestämisen kannalta keskeisten toimijoiden kanssa palvelupisteiden järjestämiseksi. Yhteispalveluun osallistuvat toimijat sopisivat yhteispalvelun organisoinnista ja kustannusten jaosta. Ohjaamotoiminta on todettu nuorten palvelussa hyväksi palvelumalliksi. Samalla se on monialaisena ja sopimusvaraisena toimintana 'hauras' ja riskit myös tämän palvelun varmistamisessa ovat merkittävät.

Jos työllistymisen monialaisten palvelujen integrointi ja myös nuorten ohjaamotyyppiset palvelut ovat hyvinvointialueiden ja niillä olevien sote-keskusten (ja tietenkin myös kuntien työvoimaviranomaisten) agendalla tulevaisuudessa riittävän korkealla, voidaan välttyä monialaisen palvelun taantumiselta ja katkoksilta. On vaikea arvioida tällaisen taantumisen riskiä, mutta ottaen huomioon sen, miten vaikeaa monialaisuuden ratkaiseminen on Suomessa (ja kaikkialla Euroopassa) ollut vuosikymmenet, ovat riskit varmasti merkittävät. Riskiä on omaan lisäämään se, että 2013 alusta perustetaan hyvinvointialueet ja työvoimapalvelut siirretään kuntiin vasta 2015, jolloin moninaisten palvelujen organisoituminen joudutaan lyhyessä ajassa neuvottelemaan uudelleen.

Toinen tärkeä kysymys suhteessa Tanskan kokemuksiin, on työvoimapalvelun palveluprosessin säätely. Tanska kunnallisti palvelut vuonna 2007 ja keskusjohtoisuuden ja kunnallisen autonomian suhdetta työvoimapalveluprosessin säätelyyn on siellä jouduttu moneen kertaan tarkistamaan. Alkutaipaleilla työvoimahallinto sääteli varsin yksityiskohtaisesti palvelun toteutusta ja alkuvaiheen siirtymissä tällainen on monella tavoin perusteltua palvelun laadun ja toimivuuden varmistamiseksi. Viime vuosina on kuitenkin todettu, että tämä johti liialliseen byrokratisoitumiseen ja kuntien vapautta päättää palveluprosessien ja työvoimapolitiikan toteutuksesta on lisätty, jotta kunnallistamisen hyödyt (alueellis-paikallisten voimavarojen ekosysteemin mobillisoinnin ja asiakaslähtöisen räätälöinnin hyödyt) saataisiin paremmin realisoitua.

Meillä päätettiin HE 167/2021 mukaisesti nk. pohjoismaisesta työvoimapalvelumallista, joka hyvin yksityiskohtaisesti säätelee työvoimapalveluprosessia. Tätäkin voi pitää siirtymävaiheessa perusteltuna, mutta todennäköisesti Suomessakin eteen tulee tarve antaa kunnille olennaisesti enemmän päätäntävaltaa työvoimapalvelujen järjestelyjen suhteen, jotta kunnallistamisen hyödyt saataisiin täysmääräisesti realisoitua.

Palveluprosessia koskeva palaute HE 207/2022 oli hyvin samanlaista kuin koskien HE 167/2021, eli monet lausunnonantajat pitivät palveluprosessia liian säädeltynä ja huolta oli myös kuormittavuudesta. Samantapaisia viestejä on tullut myös työllisyyden kuntakokeilujen arvioinnista. Todennäköisesti näihin kysymyksiin joudutaan palaamaan ja on syytä arvioida mitä käytännön kokemukset palvelumallista kertovat.

Kannustava rahoitusmallin toteuttamisen haasteet tulevaisuudessa

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.

Myös tähän liittyy sekä mahdollisuuksia, että ongelmia, varsinkin työllisyyden monialaisen edistämisen kannalta. Kannustava rahoitusmalli suuntaa ponnistukset edistämään työllisyyttä ja työttömyyden keskon lyhentämistä, jotka ovat tietenkin aivan olennaisia tavoitteita. Työllistymisen edistämisessä välitön työllistäminen ei kuitenkaan aina ole monien työnhakijoiden kohdalla realistinen ja asiakaslähtöinen tavoite, varsinkaan monialaista palvelua tarvitsevien kohdalla. Työllistymistä edistävä etappi voi pikemminkin olla osaamisen nosto tai monialainen kuntoutus, työkyvyn nosto – ja usein näitä molempia. Näiden saavuttaminen on usein kuitenkin ajallisesti pitkäkestoista. Jos työllisyystuloksia (ja

Robert Arnkil

Tutkija, työvoimapalvelujen arvioitsija,
yrittäjä

tmi Arnkil Dialogues

22.11.2022

kannustimia) mitataan vain työllistymistulosten kautta, on vaarana, että osaamisen ja työkyvyn tulokset näyttäivät pikemminkin 'lukkiutumisvaikutuksilta', eli työllistymistä estäviltä tai hidastavilta toimenpiteiltä. Tämä todetaan myös HE 207/2022 esityksessä. Ja täsmälleen samat kysymykset on todettu Tanskassakin. Siellä todettiin, että jos vaikuttavuutta tarkastellaan ja mitataan pääasiassa lyhytaikaisen työllistymisen kautta jäävät pitkäaikaisen vaikuttavuuden (kuten osaamisen kehittäminen) jalkoihin ja tämä voi olla omiaan suuntaamaan työvoimapolitiikan kokonaisuutta strategisten haasteiden kannalta epätarkoituksenmukaisesti.

Haasteena on toisin sanoen sellainen työllisyysvaikutusten tarkastelutavan kehittäminen, joka pystyisi ottamaan huomioon työllistymistä edistävien toimenpiteiden kokonaisuuden ja sen etapit. Tällainen kokonaisvaltainen yhteiskunnallinen vaikuttavuus on myös luontevasti kuntien strateginen lähtökohta ja tavoite. Tämä laajan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osoittaminen on tulevan monialaisen tuen yhteistoimintamallin ratkaisevan tärkeä kysymys.