

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

1.3.2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Viite Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan pyyntö kirjallisesta asiantuntijalausunnosta hallituksen esityksestä HE 17/2022 vp ja asiantuntijakuuleminen 2.3.2022

Asia **HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TYÖLLISYYDEN EDISTÄMISEN KUNTAKOKEILUN VOIMASSAOLON JATKAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI**

Valtioneuvosto antoi 17.2.2022 eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksen (HE 17/2022 vp) työllisyyden edistämisen kuntakokeilun voimassaolon jatkamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Ammattiliitto Pro ry esittää hallituksen esityksestä asiantuntijalausuntonaan seuraavaa:

Keskeiset esitykset

Kuntakokeilulain voimassaoloa esitetään jatkettavaksi 31.12.2024 asti, jotta TE-palveluiden järjestämisestä kuntapohjaisesti saadaan lisäkokemuksia valmisteltaessa pysyvää järjestämisvastuun siirtoa kunnille. Tarkoitus on välttää asiakkaiden ja TE-toimistojen henkilöstön tarpeettomat siirrot valtion ja kuntien välillä. Jatkolla halutaan varmistaa myös uusien palvelumallien kehittäminen vuosien 2023–2024 aikana.

Samalla kumottaisiin kuntakokeilulain säännös, jossa säädetään asiakkaiden ohjaamisen kokeiluun päättämisestä ennen työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain voimassaoloajan päättymistä.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 9 luvun 1 §:n väliaikaisesti muutetussa muodossaan voimassa olevan 3 momentin voimassaoloa ja työttömyysturvalain (1290/2002) 2 a luvun väliaikaisesti voimassa olevan 14 a §:n voimassaoloa jatkettaisiin 30.6.2025 saakka.

Kaikki lakimuutokset tulisivat voimaan 1.8.2022.

TE-palvelujen siirtoa koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskuussa 2022. **Pro pitää kuntakokeilujen jatkamista perusteltuna sekä asiakkaiden että henkilöstön näkökulmasta. Prolla ei ole keskeisiin ehdotuksiin huomautettavaa.**

Vaikutukset

Henkilöresurssit ja kuntien omarahoitusosuus

Valtiolta siirtyi kokeilukuntiin yhteensä 1121 henkilötyövuotta, mikä vastasi reilua kolmannesta TE-toimiston kaikista resursseista ja noin 50 % TE-toimiston suoraan

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

1.3.2022

henkilöasiakaspalveluun kohdennetuista resursseista. Lähtökohta on ollut, että kunnat kohdentaisivat merkittävästi resursseja kokeilujen toimeenpanoon. Kokeilukunnilta on edellytetty omarahoitusosuutta, joka on 15 % kunnan vuonna 2018 maksamasta työmarkkinatukiosuudesta per vuosi. Käytännössä kunnat ovat kohdentaneet omaa henkilöresurssia hyvin epätasaisesti ja osa kokeiluista hoitaa tehtäviä ensisijaisesti valtiolta siirtyneellä resurssilla. Kuntien kokeiluihin kohdistamista resursseista ei ole olemassa luotettavaa tietopohjaa, eikä edes suuntaa antavia arvioita. Omarahoitusperiaatteesta ei ole säädetty kokeilulaissa, eikä sen täyttymistä seurata kokeilun aikana.

Kokeiluasiakkaiden määrä on vaihdellut: maaliskuussa 2021 231 978, heinäkuussa 2021 240 542 ja lokakuussa 2021 229 060. Resurssitilanne on kuntien oman panostuksen vuoksi kaksijakoinen. Osassa kokeiluja on päästy alle 100 asiakkaaseen per asiantuntija ja osassa asiakkaita on yli 200. Koska asiakkaiden siirtelyä kuntakokeilujen ja TE-toimistojen välillä halutaan välttää, kasvaa kokeilukuntien vastuulle kuuluvien asiakkaiden osuus työttömistä työnhakijoista vähitellen kokeilujen jatkuessa. **Lisääntyvä asiakasmäärä on hoidettava lisäresursseilla tai muutoin asiakasmäärät per asiantuntija kasvavat entisestään.**

Pro kiinnittää vakavasti huomiota kuntien omarahoitusosuuden toteutumiseen ja vastuunkantoon resursseista. Sekä asiakkaiden palvelujen turvaamiseksi että henkilöstön asiakaskuormituksen kohtuullistamiseksi on kunnat saatava hoitamaan oma osuutensa. Käsittämätöntä on, ettei edes tietopohjan kerääminen näytä olevan mahdollista. Vastuuta ei voi väistää vetoamalla kunnalliseen itsehallintoon tai palvelumalliin kokeilulainsäädännössä jätetyllä liikkumavaralla. Kyse on viime kädessä koko TE-palvelut 2024 uudistuksen uskottavuudesta ja ylipäänsä pohjoismaiseen työvoimapalvelumalliin siirtymisen edellytyksistä.

Pro on erittäin huolissaan sekä TE-toimistoissa että kuntakokeiluissa työskentelevän henkilöstön työkuormituksesta ja jaksamisesta. Työnantajalla (valtio) on vastuu henkilöstön terveydestä ja kuormitustekijöiden hallitsemisesta joka suurien asiakasmäärien, käynnissä olevien kuntakokeilujen sekä tulossa olevan mittavan toimintatapauudistuksen, kuntasiirron ja lukemattomien muiden työllisyydenhoitoon liittyvien uudistusten ja säädosmuutosten vuoksi on pitkäkestoisesti uhattuna. Epävarmuudessa elävän henkilöstön on selvittävä sekä perustehtävistään että oltava motivoituneena mukana palvelumallien kehittämistyössä. Vaikka lisäresursseja työvoimapalveluihin on hallituksen päätöksin saatu, on tehtävien, asiakasmäärien ja resurssien välistä suhdetta seurattava tarkoin ja oltava valmius tarvittaviin lisäpanostuksiin.

Kuntakokeilun jatkamisen kustannukset

Kuntakokeilujen jatkaminen aiheuttaisi 5 005 000 euron lisäkustannuksen valtiolle. Kuluista tietojärjestelmien osuus on 3 290 000 euroa (KEHA-keskus). Henkilöstökustannuksia aiheutuisi KEHA-keskukselle, Uudenmaan ELY-keskuksen oikeudellisen tuen palvelut -yksikölle sekä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle yhteensä 1 715 000 euroa (taulukossa hallituksen esityksen sivulla yhteissummassa 8 ilmeinen virhe).

Pro korostaa, että kokeilun jatkon hallinnolliset lisäkustannukset on budjetoitava valtion viranomaisille täysimääräisesti ja tarvittaessa on lisäresurssitarpeeseen kyettävä reagoimaan nopeasti. Laillisuusvalvonnasta vastuussa olevan Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston resurssit on turvattava niin, että esim. kantelujen käsittelyajat pysyvät kohtuullisina.

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

1.3.2022

Lokakuun 2021 loppuun mennessä kokeilukunnat olivat sitoneet yhteensä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen momentin (32.30.51) määrärahaa noin 26,5 miljoonaa euroa (ELY-keskusten käyttösuunnitelmissa osoitettu 43,3 miljoonaa euroa) ja työttömyysetuusmäärärahoja noin 25,2 miljoonaa euroa niiden vastuulla olevien tuki- ja korvauspäätösten tekemiseen. Lokakuun lopussa 2021 KEHA-keskus oli maksanut harkinnanvaraisia kulukorvauksia noin 468 000 euroa, josta kokeilualueiden osuus on noin 95 500 euroa. Harkinnanvaraisten kulukorvausten määrän ennakoidaan kasvavan muutamiin miljooniin euroihin vuodessa. Arvioon liittyy suurta epävarmuutta.

Harkinnanvaraisten kulukorvausten mahdollisesta kasvusta arvioidaan aiheutuvan enintään 10 henkilötyövuoden työ määrän lisäys TE-toimistoille ja kokeilukunnille sekä neljän henkilötyövuoden työ määrä KEHA-keskukselle.

Palveluiden rahoitusvastuusta vapautumisen ja käytettyjen seurantamittareiden arvioidaan suuntaavan kuntia ohjaamaan enemmän asiakkaita työttömyysturvalain mukaisesti työllistymistä edistäviin palveluihin kuin kuntien itse rahoittamiin palveluihin.

Uuden työvoimapalvelumallin edellyttämien asiakastapaamisten järjestämiseen arvioidaan tarvittavan 800–1000 huonetta vuonna 2022, josta puolet on kuntakokeilujen tiloja. Hallituksen esityksessä ei kerrota miten tilakysymys aiotaan ratkaista ja mahdolliset lisätarpeet rahoittaa. Malli ja velvoittava lainsäädäntö tulee voimaan jo toukokuussa 2022.

Kustannuskehityksen ja erilaisten kustannusten muodostumisen ennakoiti näyttää olevan äärimmäisen vaikeaa. Pro toteaa, että hallituksen laajojen työllisyystoimien taloudellisia vaikutuksia on seurattava tarkoin ja kyettävä nopeaan reagointiin (lisäbudjetit), jotta työllistymistä edistävät palvelut kyetään järjestämään lainsäädännön tarkoittamalla tavalla.

Huomiot kuntakokeilujen nykytilasta ja kehittämistarpeista

Osana työllisyyden kuntakokeilujen valmistelua toteutettiin syksyllä 2020 valtakunnallinen riskiarvio kokeilujen valmisteluun, käynnistymiseen ja toimeenpanoon liittyen. Kokeilualueita kerrotaan kannustetun jatkamaan riskityötä operatiivisessa toiminnassa ja vahvemalla paikallisella näkökulmalla kokeilujen loppuun saakka. Hallituksen esityksessä ei kerrota onko riskityö jatkunut toivotulla tavalla. **Pro pitää riskityötä operatiivisessa toiminnassa tärkeänä myös työturvallisuuslain velvoitteiden mukaisesti.**

Tammikuussa 2022 julkaistun ensimmäisen väliraportin mukaan monilla kokeiluilla on ollut huomattavia vaikeuksia toimintansa käynnistämisessä, joka on näkynyt myös palveluissa. Kokeilukunnissa yleisesti aktivointiaste suhteellisesti aleni. Koronan lisäksi kokeiluja ovat vaikeuttaneet niille siirtyvien asiakkaiden paikoin huomattava suunnitelmavelka, ja yllätyksenä tullut henkilöstön suuri uusrekryointitarve. **Pron jäseniltä ja henkilöstöedustajilta saama palaute on samansuuntainen väliraportin havaintojen kanssa.** Pro on järjestänyt kuntakokeiluissa työskenteleville keskustelutilaisuuksia, joissa kokemuksia on voitu vaihtaa (viimeisimmät tammikuussa 2022).

Kuntakokeiluissa ei edelleenkään tunnisteta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisten tehtävien kokonaisuutta. Tehtäväkuvissa on edelleen epäselvyyksiä.

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

1.3.2022

Työhallinnon asiantuntijoille pyritään säilyttämään kuntien toimialaan ja osaamisalueille kuuluvia tehtäviä (mm. sosiaalityö).

Henkilöstö tunnistaa voimakkaasti kuntien oman panostuksen puuttumisen. Uusrekrytoinnit, ja henkilöstön vaihtuvuus aiheuttaa jatkuvan perehdyttämisen tarpeen, joka on jäänyt työhallintotautaisen henkilöstön harteille ja lisää kuormitusta.

Työvälineissä ja toimitiloissa on puutteita. Jopa tulostamisen tapaisissa rutiinitoimissa on ongelmia. Suurimmat päivittäistä työtä haittaavat ongelmat liittyvät tiedonkulkuun, -hallintaan ja -hakuun. Työssä tarvittavat aineistot ovat mm. Teams-järjestelmässä, joka on ominaisuus-siltaan käyttötarkoitukseen soveltumaton. Henkilöstöllä voi olla työkäytössä useita sähköpostiosoitteita. Kuntien ja valtion asiakastietojärjestelmien käytöstä on ollut kiistoja koko kokeilun ajan siitä huolimatta, että kokeilukunnissa on valtion asiakastietojärjestelmän käyttövelvoite. Tietosuojaan liittyy huolenaiheita niin tietojärjestelmien käytön kuin asiakaspalvelutilojenkin osalta.

Kuntien ja valtion työ- ja johtamiskulttuureissa on eroja, joiden yhteensovittamiseksi ei ole tehty riittävästi työtä. Myös kuntakokeilun esimiehet ovat erittäin kovilla päivittäisjohtamisessaan ja tarvitsevat tehostettua tukea. Henkilöstön esille nostamiin ongelmiin ja kehittämishetöksiin ei suhtauduta ratkaisukeskeisesti ja tarvittavalla vakavuudella. Koko henkilöstöä ei oteta mukaan toiminnan kehittämiseen, joka taas on ehdoton edellytys uudessa palvelumallissa onnistumiselle.

Henkilöstö on myös huolissaan kokonaisuudenhallinnan ontumisesta, joka heijastuu sekä henkilö- että yritysasiakkaisiin ja laajaan yhteistyöverkostoon ja johtaa pahimmillaan työmarkkinoiden pirstaloitumiseen entisestään.

Työoloissa ja työvälineissä olevat puutteet on korjattava viipymättä, jotta työn kuormittavuus pysyy kohtuullisena ja henkilöstö voi keskittyä asiakkaiden tarvitsemaan yksilölliseen palveluun.

Työ- ja elinkeinoministeriö on antanut asetuksen 153/2021, jolla täsmennetään työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain (1269/2020) 21 §:n yhteistyövelvoitetta mm. yhteistyöelimen kokoonpanon ja tehtävien osalta. Yhteistyöelimen perustehtävä on yhteen sovittaa ja seurata alueen työllisyyden edistämisen kokonaisuutta. Asetuksen 5 §:ssä on luettelo käsiteltävistä asioista, joihin kuuluvat mm. henkilöstön työhyvinvointi, osaamisen kehittäminen ja johtaminen sekä muut henkilöstöasiat ja ylipäänsä yhteistyön sujuvuus. **Pron näkemys on, että henkilöstöön liittyvien asioiden suhteen asetus on jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi. Henkilöstöasiat eivät ole saaneet yhteistyöelimissä ansaitsemaansa painoarvoa. Kaikilla kokeilualueilla ei yhteistyöelimessä ole henkilöstön edustusta. Parhaat tulokset on saatu alueilla, joissa henkilöstö on vahvasti osallistettu ja henkilöstöasioiden käsittelylle on nimetty lisäksi oma alatyöryhmänsä. Pro edellyttää, että henkilöstön motivaation säilyttämiseksi sekä työhyvinvoinnin ja työkyvyn vahvistamiseksi työ- ja elinkeinoministeriö varmistaa, että yhteistyöelimet huolehtivat kaikista niille kuuluvista tehtävistä asianmukaisesti. Henkilöstön edustajat on nimettävä niihin yhteistyöelimiin, joista ne puuttuvat.**

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

1.3.2022

Seuranta

Kokeilun arviointia varten on tilattu VN TEAS-tutkimus. Ensimmäinen väliraportti on julkaistu tammikuussa 2022. Seuraava väliraportti on luvattu lokakuussa 2022 ja loppuraportti syyskuussa 2023. Kokeilujen jatkamisen osalta on tarkoitus käynnistää erillinen seurantatutkimus. **Pro pitää tärkeänä, että kokeilujen vaikuttavuutta seurataan koko kokeilujen keston ajan.**

Muut huomiot

Vaikka kuntakokeilujen jatkamiseen liittyvä yhteistoiminta hoidetaan TE-toimistojen ja kuntien henkilöstön osalta omassa prosessissaan, on tarpeen varmistaa mahdollisimman yhdenmukaiset sisällöt ja käytännöt, jotta henkilöstöä ei aseteta näiltä osin aina-kaan tarpeettomasti eriarvoiseen asemaan.

Niko Simola
Johtaja

Sari Jokikallas
Sopimusälavastaava/asiantuntija