

Heikki Taulu

23.1.2023

Dnro 001/81/2023

Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönnä 17.1.2023/asiantuntijakuuleminen keskiviikkona 25.1.2023 klo 12.00

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

Akava kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa.

Akava ei kannata esitettyä järjestämisvastuun siirtoa valtiolta kunnille.

Hallituksen esityksessä ei mielestämme pystytä riittävästi perustelemaan sitä, miksi järjestämisvastuun siirto olisi järkevä keino työvoimapolitiittisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Sen sijaan listattujen riskien mittaluokka ja vakavuusaste on huomattava.

HE s. 126: "... uudistuksen tavoitteena on *kasvattaa työllisyyttä* edistämällä työn kysyntää ja tarjontaa valtion ja kuntien välisellä yhteistyöllä sekä vahvistaa alueiden elinvoimaa ja kilpailukykyä asiakaslähtöisillä palveluilla hyödyntämällä kuntaekosysteemin mahdollisuuksia."

Nähdäksemme uudistuksen tavoitteeseen voitaisiin pyrkiä myös ilman järjestämisvastuun siirtoa. Suomessa aikaisemmin toteutetut työllisyyspalveluiden kunnalliset kokeilut eivät tue sitä oletusta, että järjestämisvastuun siirrolla sinänsä voisi olla merkittäviä myönteisiä työllisyysvaikutuksia. Nykyisten kuntakokeiluiden tuloksia ei vielä ole käytettävissä.

Uudistuksen työllisyysvaikutusten arviointi on vaikeaa tai epävarmaa, kuten arvioijat itsekin tuovat esille. Oletetusta työllisyysvaikutuksesta valtaosa perustuu rahoitusjärjestelmään tehtyihin uudistuksiin, joilla kuntien kannustimet järkevään työllistämiseen lisääntyvät työttömyysturvan rahoitusvastuun kasvamisen myötä. Uudistuksessa kuntien vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta a) aikaistuu aikaisempaan työttömyyden vaiheeseen ja laajenee työmarkkinatuen lisäksi myös päivärahoihin sekä b) kohdistuu nykyisestä poiketen myös palveluun osallistumisen ajalta maksettaviin etuuksiin. Kunnille tulee siis kannustin työllisyysmäärärahojen järkevään käyttöön. Tämä on tietenkin hyvä asia, mutta se olisi valtaosin toteutettavissa ilman järjestämisvastuun siirtoakin.

VM:n arvioraportissa rahoitusmuutosten työllisyysvaikutukseksi on arvioitu +6 600 työllistä. Edellinen muodostuu työttömyysturvan rahoitusvastuun laajentamisesta (+3 500 työllistä), työttömyysturvan rahoitusvastuun ja palveluun osallistumisen kytköksen poistamisesta (+7 100 työllistä) ja heikommin työllistyvän ryhmän syrjäytymisvaikutuksesta (-4 000 työllistä). Parametrien arvoja muuntelemalla rahoitusmuutosten työllisyysvaikutuksen vaihteluväli on +4 600–8 600 työllistä.

Lisäksi huomautettakoon, että kaavailtu rahoitusmalli ei kannusta huolehtimaan palvelusta ei-työttömille asiakkaille, jotka nykyään kuuluvat TE-toimistojen asiakaskuntaan ja jotka jatkossa ovat kuntien järjestämän työllisyyspalvelun piirissä. Yleiskatteellinen rahoitusmalli ei myöskään takaa sitä, että kuntien valtionosuusrahoitus ylipäänsä käytetään nimenomaan työvoimapalveluiden järjestämiseen.

TEM arvioraportissa (Räisänen/Sundvall) todetaan seuraavasti:

"Kokonaisuutena yksin palvelurakenteen hajauttamisen vaikutukset työllisyyteen jäänevät vähäisiksi. Kirjallisuuden perusteella *työllisyysvaikutuksista ei voida päätellä juuri mitään*, koska yksin hajautusta ei ole vastaavalla tavoin toteutettu aiemmin. Kuntapohjaiseen malliin liittyy monia riskejä, mutta myös joitain uusia mahdollisuuksia. *Määräävää työllisyysvaikutuksille ovat kuitenkin työvoimapalvelujen kokonaisresurssit ja toimijoiden taloudelliset kannusteet.*"

Lisäksi: "Tehtäviensiirron voidaan arvioida lisäävän lähipalveluiden saatavuutta ja näin nopeuttavan TE-palveluiden piiriin pääsyä. Lisäksi siirto tulee todennäköisesti lisäämään paikallistasolla tapahtuvan palveluintegraatiota etenkin TE-palvelujen, monialaisten palvelujen, osaamispalvelujen ja kunnan peruspalveluiden osalta ja näin parantamaan palvelujen saatavuutta. Lisäksi työvoimapalveluiden siirrolla paikallistasolle arvioidaan tutkimuskirjallisuuteen perustuen olevan *vahvistava vaikutus erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien, nuorten ja maahanmuuttajien palveluprosesseihin*. Siirron vaikutuksia voivat vähentää mm. palvelujen yhdenmukaisuuden heikentyminen, julkisen sektorin työllistämispalvelujen käytön ylikorostuminen sekä työvoiman alueellisen liikkuvuuden hidastuminen. Yhteensä näiden vaikutusten suuruus arvioidaan n. 0–3000."

Kaiken kaikkiaan HE:ssä todetaan työllisyysvaikutuksen olevan noin 7 000–10 000 työllistä.

Hallituksen esityksen sivulla 147 todetaan keskeiset tunnistetut riskitekijät teemoittain:

"Työvoimaviranomaisen toimintaan liittyvät riskit

- Säädosohjaus ei ole riittävän tehokasta suhteessa kunnalliseen itsehallintoon
- *Yritysten toiminta on kuntaa/aluetta laajempi, yliaalueellisten rekrytointitarpeiden täyttämisen epäonnistuminen*
- *Työllisyydenhoidon palvelut ja palveluprosessit pirstaloituvat*
- Moninaiset palvelut ja epäselvyys palveluiden velvoittavuudesta
- Kannustavan rahoitusmallin seuraukset eivät ole toivottuja

Tietojärjestelmäriskit

- Tietojärjestelmien moninaisuus ja tiedon yhteismitattomuus
- Kokonaisarkkitehtuurin epäonnistuminen
- Riskit liittyen tietojärjestelmäkokonaisuuksien käyttöönottoon

Strategisen tason ja tiedolla johtamisen riskit

- TE2024 tavoitteenasettelu ei konkretisoidu
- Moninaisten palveluiden seurannan vaikeutuminen
- *Valtakunnallisten työllisyyspolitiikan tavoitteiden vaikuttava toimeenpano hajautetussa palvelujärjestelmässä epäonnistuu*

Talouteen ja kustannuksiin liittyvät riskit

- *Ei saavuteta toivottuja työllisyysvaikutuksia*
- Ennakoimattomien muutuskustannusten rahoitus ei onnistu
- *Työvoimapalvelujen kustannukset lisääntyvät merkittävästi*

Henkilöstöriskit

- Henkilöstön jaksaminen muutostilanteissa
- Osaavan henkilöstön rekrytointivaikeudet
- Työtehtävien ja hallinnonalan pitovoima"

Pidämme hyvin todennäköisenä ja samalla myös epätoivottavana sitä, että työvoimapalveluiden saatavuudessa määrällä ja laadulla mitattuna tulee uudistuksen myötä olemaan kasvavia eroja maan eri osissa. Palveluiden hankintaosaaminen kunnissa on nähdäksemme yksi kriittinen ja riskialtis kohta uudistuksessa.

Pienet omissa "ekosysteemeissään" toimivat alueet saattavat heikentää työvoiman liikkuvuutta koko valtakunnan tasolla. Nähdäksemme kuntien väliseen yhteistyöhön liittyy myös riskejä esimerkiksi resurssien jaosta kuntien välillä tai palveluiden tarjonnan kohtaannosta eri kuntien asukkaiden kesken. Pystytäänkö varmistamaan, että kuntayhtymän tai vastuukuntamallin tapauksessa kaikkien mukana olevien kuntien asukkaiden välinen palveluiden saatavuuden tasa-arvoisuus toteutuu? Realistista on olettaa, että kuntien ammatinvalinnanohjaus- ja uraohjauspalvelulle tulee jatkossa veloitteita varmistaa oman kunnan tai kuntayhtymän oppilaitospaikkojen täyttyminen, jolloin nykyinen yksilöllinen, ammatillista ja alueellista liikkuvuutta tukeva uraohjauspalvelu vaarantuu.

Yksityiskohtaisia huomioita esityksestä

Akava pitää 20 000 henkilön työvoimapohjaa liian alhaisena minimitasona työvoimapalveluiden järjestämisvastuun määrittämisessä. Rajan pitäisi olla korkeampi, mikä mahdollistaisi suuremman "asiakaspohjan" ja näin ollen monipuolisemmat palvelut järjestämisvastuun sisällä. Esimerkiksi jotkin korkeakoulutettujen alat voivat olla alueellisesti lukumäärältään pieni asiakasryhmä, mutta heillekin pitää pystyä tarjoamaan laadukasta palvelua. Yksityiset palveluntuottajat ovat tärkeä osa palveluiden kokonaisuutta, mutta niiden toiminta edellyttää riittävän suurta markkina-aluetta.

Voimaannpanolain 6 pykälään (Henkilöstön siirtyminen) esitämme lisättäväksi kirjauksen vähintään yhden vuoden irtisanomissuojasta muutoksen kohteena oleville kuntien ja valtion työntekijöille järjestämisvastuun siirtämisestä alkaen. Tällä taattaisiin työntekijöiden työn jatkuvuus ja palveluiden kitkaton siirtyminen uusille työllisyysalueille ja se tukisi järjestämisvastuun siirron lisäksi tuoreen Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toimeenpanoa.

Lopuksi: pidämme hyvänä sitä, että vaikutusten arvioinnissa on henkilöstöä koskevia kohtia kuten vaikutukset henkilöstön jaksamiseen ja valtion eri virastoihin. Esityksen kirjaus resurssien riittävyyden arvioinnissa on ensiarvoisen tärkeä. Realismia on, että henkilöstöresurssien puute on aiheuttanut ja aiheuttaa työvoimapalveluiden toteuttamiseen jatkuvasti isoja ongelmia. Työvoimapalveluiden henkilöstö joutuu venymään pohjoismaisen palvelumallin, kuntakokeilujen, jatkuvan ja huonosti resursoitujen perehdyttämisen, kasvaneen työntekijävaihtuvuuden sekä kuntasiirron valmistelujen kurimuksessa. Millään lain muutoksella ei ole vaikutusta, mikäli toimeenpano, henkilöstön huomioiminen ja sille tarjolla olevat resurssit eivät vastaa tavoitteita.

Akava ry:n puolesta

Heikki Taulu
ekonomisti