

Hallintovaliokunta
Viite: HE 87/2020 vp
HaV@eduskunta.fi

HELSINGIN KAUPUNGIN LAUSUNTO Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta

Helsingin kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua lakiehdotuksesta.

Yleiset huomiot

Helsinki pitää yleisesti erittäin tärkeänä kaupunkien roolin lisäämistä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestäjänä. Tämä mahdollistaa kaupungin mittavan palvelutuotannon yhteensovittamisen julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden kanssa. Näin työllisyyden kuntakokeilu tarjoaa mahdollisuuden tarjota työttömille työnhakija-asiakkaille nykyistä sujuvammin erilaisia koulutus-, kotoutumis-, sosiaali- ja terveys-, sekä työllisyyspalveluja yhdistäviä palvelukokonaisuuksia erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työnhakijoiden tilanteen edistämiseksi. Omien palveluidensa lisäksi kaupunki myös tuntee hyvin oman alueensa elinkeinosektorin, koulutuksenjärjestäjät sekä palveluntuottajat.

Esitetty kokeilulainsäädäntö on askel oikeaan suuntaan kohti yhden järjestämisvastuullisen toimijan mallia työllisyydenhoidossa ja sen rajapintapalveluissa. Kokeilulla Helsingin kaupunki valmistautuu työllisyydenhoidon kokonaisvastuun pysyvään siirtoon kaupungeille. Kaupunki kuitenkin kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että nyt käsillä olevan lakiesityksen 7 §:ssä tarkoitettu järjestämisvastuu on sisällöltään erittäin kapea-alainen ja rajaa voimakkaasti kokeilualueiden mahdollisuuksia järjestää työvoimapalvelut alueelliset elinvoimatekijät ja olosuhteet huomioiden. Erityisesti yrityspalveluiden rajaaminen kokeilujen tehtävien ulkopuolelle on ongelmallista, sillä tuloksellinen työvoimapolitiikka edellyttää lähes poikkeuksetta työnhakija- ja yritysasiakkaiden palveluiden tiivistä yhteensovittamista osana palveluiden järjestämistä. Ilman selkeää järjestämisvastuuta kokeilualueiden mahdollisuudet kehittää uusia ratkaisuja työvoiman kohtaannon parantamiseksi ovat rajalliset. Nämä seikat voivat myös hankaloittaa kokeilujen vaikuttavuuden arviointia, sillä aidon kuntapohjaisen järjestämisvastuun sijaan kokeiluissa painottuu enneminkin nykyisen te-asiakaspalveluprosessin tuottamisvastuu. Tällä voi olla merkitystä, kun työvoimapolitiikan pysyvää palvelurakennetta linjataan myöhemmin kuluvalle hallituskaudella.

Kokonaisuutena kokeilu kuitenkin mahdollistaa valtion ja kuntien resurssien yhdistämisen, mikä vähentää pääallekkäisen työn määrää sekä tukee asiakkaiden katkeamattomia palveluketjuja. Työnhakijoille tarjottavalla tehostuvalla palveluohjauksella Helsingin työllisyyskokeilu pyrkii osaltaan tasapainottamaan koronaviruspandemiasta aiheutuvan laskusuhdanteen vaikutuksia alueen ja koko valtakunnan tilanteeseen työttömien tehostuneella palveluohjauksella. Tällä on suuri merkitys paitsi talouden elpymisessä, myös työttömien työnhakijoiden työkyvyn säilyttämisessä ja osaamisen kehittämisessä vaikean työmarkkinatilanteen aikana.

Esitykseen liittyvät huomiot

1. Kokeilujen henkilöstöresurssia on tarkistettava määräajoin asiakasmäärien kehityksen ja muiden palveluiden järjestämiseen vaikuttavien olennaisten seikkojen perusteella

Siirtyvän henkilöstöresurssin tulee olla tarkistettavissa määräjain, jotta lakiuudistus ei vaaranna työnhakijoiden lakisääteisen palvelun toteutumista. Siirtyvää henkilöstöä ei tulisi esittää määrältään täysin kiinteänä ja vakioituna lukuna, vaan esitykseen tulee kirjata nykyistä selkeämmin tarve tarkastella henkilöresurssia määräjain suhteessa palvelutason säilymiseen sekä kokeilualueen ja paikallisen TE-toimiston asiakasmäärien suhteellisiin muutoksiin (s. 30-31). Työ- ja elinkeinoministeriö on ilmoittanut, että kokeilujen resursoinnista käydään tarkentavat neuvottelut kokeilualueiden kanssa elokuun aikana. Mikäli valtio tekee lisäpanostuksia työllisyysenhoidon, on tätä resurssia kohdennettava kokeilualueille niiden vastuulle siirtyvien asiakaskohderyhmien ja -määrien mukaisessa suhteessa. Resurssiasiassa on myös huomattava, että kokeilujen käynnistyessä kohderyhmään kuuluva asiakas kuuluu kokeilun kohderyhmään koko kokeilun toimeenpanon ajan, vaikka tämän työnhaun status tai etuusmuoto muuttuisi. Kokeilujen kohderyhmään kohdistuu siten erilainen kasvudynamiikka kuin TE-toimiston vastuulla olevaan asiakasryhmään. Asiakasmäärän kasvulle ei ole voitu esittää etukäteen arviota, ja kasvava asiakasmäärä tulee oletettavasti antamaan aihetta resurssien tarkistamiseen kokeilun toimeenpanon aikana.

Esitykseen ei ole sisällytetty objektiivisen arvioinnin mahdollistavia laskentaperusteita esitetyle kokeilualueen työnjohtoon siirtyvälle henkilöstöresurssille. Kokeilukunnille ei ole myöskään toimitettu tietoja alueen TE-toimistoon jäävästä resurssista tai henkilöstöresurssin nykyisestä jakautumisesta tehtäväkuvitain. Näin ollen on kunnallisen itsehallinnon rahoitusperiaatteen kannalta oleellisen tärkeää, että henkilöstön riittävyden määräraikainen tarkistaminen sisältyy osaksi kokeilualueiden ja TE-toimiston välistä yhteistyövelvoitetta.

2. Kokeilujen tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet työllisyysmäärärahojen käytön suunnitteluun on määriteltävä selkeästi

Kokeilualueiden päätöksenteko-oikeus koulutus- ja valmennushankintoihin tulee määritellä mahdollisimman selkeästi ja yksiselitteisesti. Hallituksen esityksessä palveluiden hankintayksikkönä toimiva alueen ELY-keskus on rajattu esityksessä kokeilualueen ja TE-toimiston yhteistyövelvoitteen ulkopuolelle. Tämä jättää epäselväksi sen, millainen oikeudellinen merkitys kokeilualueen näkemyksellä on tehtäessä palveluhankintoja työllisyysmäärärahoilla.

Kokeilun tavoitteisiin nähden ei ole tarkoituksenmukaista, että kokeilualueiden päätöksenteko-oikeus työllisyysmäärärahoilla tehtäviin palkkatuetun työn ja starttirahan tukipäätöksiin rajattaisiin vain nykyiseen käyttötasoon. Esityksessä arvioidaan vastaavalla tavalla myös työvoimakoulutusten ja valmennusten kiintiöt kuntakokeilun asiakkaille. Tämä tarkoittaisi ristiriitaisesti sitä, että kokeilujen odotettaisiin ohjaavan asiakkaita nykyistä tehokkaammin palveluihin, joiden käyttöaste ei kuitenkaan samalla saisi kasvaa nykyisestä. Käyttövaltuuksien rajoittaminen tällä tavoin ei ole myöskään perusteltavissa määrärahojen niukkuudella, sillä nykytilanteessa palkkatukimäärärahoista jää vuosittain merkittävä osuus käyttämättä.

Esitykseen ei ole sisällytetty objektiivisen arvioinnin mahdollistavia laskentaperusteita sille, miten nyt esitetyt kokeilukohtaiset määrarahakiintiöt on määritetty. Kokeilun onnistumisen kannalta on tärkeää, että myös työllisyysmäärarahakiintiöitä voidaan tarvittaessa tarkastella muuttuvan työmarkkinatilanteen sekä asiakas- ja palveluohjausvolyymien mukaisesti.

3. Työttömyysturvatehtävän jakautuminen kokeilujen ja TE-toimistojen välillä

Kokeilujen ja TE-toimiston päällekkäisen työn välttämiseksi olisi tarkoituksenmukaista, että kokeilujen työnjohtoon siirtyvä nykyinen TE-henkilöstö voisi myöntää ainakin työttömyysturvan peruslausuntoja. Työttömyysturvan kannalta käsillä oleva esitys luo tilanteen, jossa yksinkertaisetkin työttömyysturvan selvittämiseen liittyvät toimet tehdään vähintään kahteen kertaan. Ensin työllisyyskokeilun viranhaltija selvittää työttömyysturvan perustiedot ja siirtää asian sitten tarkastettavaksi ja lausuttavaksi alueen TE-toimistoon. Tämä voi altistaa asiakkaan

työttömyysturva-asiat viivytyksille tai virheille myös verrattain yksinkertaisissa lausunnonantamistilanteissa.

Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen opiskelun sääntely edellä kuvattuun rajaukseen vaikuttaa kuitenkin ristiriitaiselta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kokeilun viranhaltijoiden antavan omaehtoista opiskelua koskevia Kelaa ja työttömyyskassoja sitovia lausuntoja työttömyysetuuden maksamiseksi. Kokeilun tehtäviin kuuluu myös kuulla asiakasta ja lausua omaehtoisten työttömyysetuudella tuettujen opintojen laiminlyönnistä, mikä johtaa useissa tilanteissa työttömyysetuuden korvauksettomaan määräaikaan eli ns. karenssiin. Tällaisen asiantuntijalausunnon antaa nykytilanteessa alueellisen TE-toimiston tehtäviinsä erikoistunut työttömyysturvayksikkö, ja lausunnon vaikutus asiakkaan etuuteen ja toimeentuloon on tyypillisesti merkittävämpi kuin työttömyysturvan peruslausunnoissa, jotka nyt on rajattu kokeilualueen tehtävien ulkopuolelle.

Lakiesityksessä ja kokeilun resurssilaskelmissa ei Helsingin näkemyksen mukaan ole kiinnitetty riittävästi huomiota siihen, kuinka paljon kuntakokeilun henkilöstö arviolta tulisi tarjoamaan työttömyysturvaneuvontaa kuntakokeilun asiakkaille. Käytännön ohjaustyössä on varsin vaikeaa tarjota asiakkaille työllistymistä edistäviä palveluja ohjeistamatta heitä samassa yhteydessä niiden vaikutuksesta työttömyysetuuden maksamiseen. Asiakkaan oikeus- ja perusturvan kannalta on oleellista saada samassa yhteydessä kuulla, millaisia seuraamuksia hänen tietyllä menettelyllään voi olla työttömyysturvan kannalta. Tällöin henkilöstön on jatkuvasti ja aktiivisesti ylläpidettävä osaamistaan voidakseen asiakaspalvelun yhteydessä neuvoa asiakkaita työttömyysturva-asioissa. Käytännössä tämä tarkoittaa myös sellaisia työttömyysturvaan liittyviä kysymyksiä, joiden osalta kuntakokeilun viranhaltija ei ole toimivaltainen lausuja tai päättäjä.

Työ- ja elinkeinoministeriön 26.2.2020 lainsäädännön arviointineuvostolle toimittaman lakiluonnoksen mukaan siinä tapauksessa, että työttömyysturvatehtäviä maksajalle siirtävää hallituksen esityksen toimivaltajakoa ei hyväksyttäisi, *"tulisi nyt käsillä olevaan kuntakokeilua koskevaan toimivallan jakamista työ- ja elinkeinotoimiston ja kokeilualueen välillä harkita uudelleen työttömyysturva-asioissa."* Lakiluonnoksessa tarkoitettu maksajan tehtäviä koskeva esitysluonnos vedettiin lausuntokierroksen pohjalta käytännössä takaisin ja ko. työttömyysturvatehtävät keskitetään TE-hallinnon sisällä (asiaa koskeva hallituksen esitys on esitetty annettavaksi syksyllä 2020). Käsillä olevaan kokeilulakiesitykseen ei kuitenkaan ole tehty muutoksia työttömyysturvatehtävien osalta työttömyysetuudella tuettua omaehtoista opiskelua lukuun ottamatta. Työ- ja elinkeinoministeriön 20.4.2020 antaman tiedotteen mukaan työttömyysturvatehtävien keskittämisen valmistelun yhteydessä arvioidaan työttömyysturvatehtävien toimivallan jakoa TE-toimistojen ja kokeilukuntien välillä. Tällä on suuri merkitys suhteessa käsillä olevaan kokeilulakiesitykseen.

4. Kokeilujen mahdollisuudet monialaisten palveluprosessien rakentamiseen on mahdollistettava

Kokeilujen asiakastyön keskeisimmät kehittämismahdollisuudet liittyvät siihen, että kokeiluun siirtyvät TE-toimiston viranomaistehtävät voidaan sovittaa mahdollisimman sujuvasti yhteen kaupungin omien työllisyyspalveluiden, työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun, (TYP), Ohjaamoiden sekä työllisyyspalveluiden rajapintaan kytkeytyvien koulutus-, sosiaali- ja terveyspalvelujen kanssa. Onnistuneen palvelunintegraation johdosta asiakas voi keskittyä osallistumaan palvelutarvettaan vastaaviin palveluihin, ja näin vältetään tilanne, jossa TE-toimisto ja kunta tarjoavat asiakkaalle samanaikaisesti päällekkäisiä tai heikosti yhteen sopivia palveluita.

Esityksen mukaan kunnan viranhaltija voisi hoitaa kokeilulain mukaisia viranomaistehtäviä ainoastaan "työllisyyspalvelutoimialalla" monialaisen työllistymistä edistävän yhteispalvelun (TYP) lisäksi. Tällainen näkemys kunnan "työllisyyspalvelutoimialasta" on virheellinen ja rajoittunut, sillä TE-toimiston tehtäviin rinnastuvia työllisyyttä edistäviä palveluita tarjotaan nykyäänkin monilla kunnan toimintasektoreilla kuten esimerkiksi koulutus- ja sosiaalipalveluissa.

Vastaavasti TYP-palvelu voi sijoittua alueesta riippuen eri toimialoille ja se voi toimia myös esimerkiksi koulutusohjauspainotteisesti kunnan määrittämän strategian mukaisesti.

Esityksen muotoilu ”lähtökohtaisesti hallinnollisista kokeiluista” on myös ongelmallinen, koska kuntien esitetään tässä yhteydessä järjestävän ”valtion nyt järjestämät palvelut samanlaisina”. Kokeilujen vaikuttavuuden kannalta olisi tärkeää, että kokeiluille annettaisiin mahdollisuus rakentaa monialaiset työllisyysneuvon palveluprosessinsa hallituksen esityksessä käytettyjä sanamuotoja vapaammin lainsäädännön ja asiakkaan tietosuojan vaatimukset huomioiden. Esimerkiksi nuorten työpajatoiminnan uraohjaajien tai terveyspalvelujen työnhakijoita palvelevien työkykyasiantuntijoiden nykyinen työnkuva täyttää monissa tilanteissa hallituksen esityksessä viitatussa vaatimuksen, jonka mukaan kokeilulakia toimeenpanevan viranhaltijan työnkuvasta vähintään 50 prosenttia on oltava kokeilulain mukaisia tehtäviä. Kokeilu antaa kunnalle mahdollisuuden tunnistaa tällaisia ensisijaisia työllistymistä edistäviä palveluita, jolloin päästään lähemmäs yhden vastuutyöntekijän mallia. Kokeilu tarjoaisi näin myös mahdollisuuden sijoittaa siirtyvää TE-henkilöstöä vastaamaan kokeilulain mukaisista tehtävistä kaupungin eri toimintayksiköihin, jolloin Ohjaamon, Osaamiskeskuksen ja TYP:n kaltaisia toimintamalleja olisi mahdollisuus laajentaa uusille kohderyhmille.

5. Kokeilun onnistumisen arviointi ja mittarit

Esityksen arvioinnille ja seurannalle on tärkeää, että esitetyt mittareita verrataan esityksessä viitatussa samankaltaistamisen kautta muihin alueisiin samalla aikajaksolla. Tässä lienee kuitenkin ongelmallista se, että yli puolet maan kokeilukohderyhmän kriteerit täyttävistä työnhakijoista ohjataan työllisyyskokeilujen piiriin (suhde kasvaa, mikäli kokeiluun valitaan lisähaussa uusia alueita). Esityksen antamat esimerkkimittarit painottuvat vahvasti perinteisiin työ- ja elinkeinohallinnon työllisyysmittareihin (esim. työttömyysaste, työmarkkinatuen kuntarahoitusosuus, työtarjousten määrä, työttömyyden pitkittyminen, suunnitelmien määrä, mittareiden listaus s.73). Odotettavissa olevassa työmarkkinatilanteessa tällaisia mittareita ei voida tarkoituksenmukaisesti verrata kokeilua edeltäviin työttömyystilastoihin ja –mittareihin, koska tällöin kokeilut tulisivat lähtökohtaisesti epäonnistumaan.

Helsingin toive on, että kokeilun seurannassa mitattaisiin laajemmin asiakkaiden ohjautumista eriasteisiin koulutuksiin, sote-palveluihin sekä esimerkiksi työkykyselfivityksiin. Kokeiluun ohjataan pääosin etuusmuodon perusteella vaikeammassa työmarkkina-asemassa olevien työnhakijoiden ryhmä. Viitaten hallitusohjelmankin 75 prosentin työllisyysastetavoitteeseen, suurin potentiaali työllisyyden kasvussa on niissä ryhmissä, joissa työllisyys on nyt matalaa joko työttömyyden tai työmarkkinoiden ulkopuolelle jäämisen takia. Näitä ryhmiä ovat pääosin kuntakokeilun kohderyhmäänkin kuuluvat ikääntyneet, pelkän perusasteen koulutuksen varassa olevat, osatyökykyiset, vammaiset ja osa maahanmuuttajataustaisista (valtioneuvoston julkaisu 2019:31, s.16). Näiden ryhmien työllistymistoimenpiteet tuottavat tulosta vasta pitkällä aikavälillä tarkasteltuna.

6. Kuntakokeilujen onnistuneen käynnistämisen edellytykset

On ilmeistä, että väliaikaisuudesta huolimatta kokeiluissa on kyse mittavasta palvelurakenteen uudistuksesta, jolla on suora ja välitön vaikutus suureen osaan maan työttömistä työnhakijoista sekä heidän palveluihinsa. Kokeilujen toimeenpanon sujuva käynnistyminen ja työnhakija-asiakkaiden oikeuksien toteutumisen turvaaminen muutoksen yhteydessä edellyttää tiivistä yhteisvalmistelua kokeilualueiden ja TE-hallinnon kesken. Vastuutehtävien ja henkilöstön siirto on varsinkin suurilla kokeilualueilla merkittävä ponnistus, ja tähän on varattava riittävästi aikaa ja resursseja, jotta lakisääteisten palveluiden saatavuus ei ainakaan merkittävästi heikkenisi siirtymävaiheessa. Kokeilujen onnistuneen käynnistämisen keskeisenä edellytyksenä on lisäksi kuntien ja TE-henkilöstön riittävä sekä oikea-aikainen perehdytys, mihin on varattava riittävästi tukea ja asiantuntemusta. Huolellisella valmistelulla ja henkilöstön osaamisen oikea-aikaisella ja

riittäväällä tuella voidaan vaikuttaa siihen, että kokeilujen tehokas ja työllisyysvaikutuksia tuottava toiminta-aika olisi mahdollisimman pitkä. Esimerkiksi Pirkanmaan vuosien 2017–2018 työllisyyskokeilun kokemusten perusteella kokeilun pystytys- ja alasajovaihe voivat viedä yhteensä jopa vuoden verran aikaa.