

Tehokkaan ja vaikuttavan työllisyydenhoidon edellytykset ja TE-palveluiden ajankohtaiset lainsäädäntöhankkeet

Työllisyyden kuntakokeilujen käynnistymisen myötä kokeiluissa mukana olevat kaupungit ovat ottaneet innolla vastaan uuden roolinsa työllisyyspalvelujen järjestäjinä. Kaupungeissa on sitouduttu rakentamaan kaupunkilaisille ja yrityksille entistä parempia palveluja ja etsimään uusia toimintatapoja niiden organisointiin ja tuottamiseen. Kohti vuotta 2024 ja TE-palveluiden järjestämisvastuun pysyvää siirtoa mentäessä on tärkeää nostaa esiin, millaisia edellytyksiä kaupungit tarvitsevat vaikuttavien TE-palveluiden järjestämiseksi ja miten valtio voisi mahdollistaa TE-palveluita koskevien uudistusten onnistumisen.

Järjestämisvastuun siirto antaa kaupungille mahdollisuuden kehittää TE-palveluita vaikuttavampaan suuntaan ja vaikuttaa täten työllisyyskehitykseen, mutta lopulta erilaiset työmarkkinoiden jäykkyydet muodostavat rajoitteet kaupunkien toiminnalle. Tämän vuoksi valtion tulisi tarkastella ennakkoluulottomasti työllisyyttä edistäviä muutoksia sosiaaliturvaan, verotukseen ja työlainsäädäntöön.

1. TE-palveluiden järjestämisvastuun siirto kunnille (TE-palvelut 2024)

Marinin hallitus päätti puoliväliriihessään siirtää TE-palvelut kuntien järjestettäväksi kuntakokeilun jälkeen. 31.8. työllisyyden edistämisen ministerityöryhmä linjasi, että palvelut siirtyvät vuonna 2024 kunnille tai kunnista koostuville yhteistoiminta-alueille, joiden työvoimapohja on vähintään 20 000 henkilöä.

Kuntien on nyt selvitettävä, mitä palveluita niiden on tarkoituksenmukaista järjestää tulevaisuudessa yhdessä ja minkä kuntalaissa säädetyin yhteistoimintamuodon kautta. Siirtyvistä tehtävistä ei ole vielä yksityiskohtaista tietoa, mutta osa palveluista on yhdenvertaisuuden vuoksi järjestettävä yhteistoiminta-alueilla tai valtakunnallisesti. Lainsäädäntöön on tulossa perälautasäännös, jossa pakotetaan kunnat päättämään yhteistoiminnasta tiettyyn määräaikaan mennessä.

Keskeiset haasteet kaupunkien kannalta

Toimivat yhteiset tietojärjestelmät ja asiakastiedon saumaton siirtyminen eri toimijoiden kesken ovat kriittisiä uudistuksen onnistumisen kannalta, jos osa TE-palveluista järjestetään itse ja osa yhdessä. Valtion tulee taata kunnille, että TE-palveluiden järjestämiseen vaadittavat tietojärjestelmäuudistukset saadaan valmiiksi aikataulussa. Lainsäädännön on tuettava asiakastiedon siirtymistä palveluiden järjestäjien ja tuottajien välillä.

Uudistuksessa valtion henkilöstöä tulee siirtymään kuntiin. Työllisyyden edistämisen ministerityöryhmä on linjannut, että henkilöstösiirrot TE-hallinnosta toteutetaan liikkeen luovutuksena. KEHA-keskuksen mukaan peruste liikkeen luovutukselle on valtion virkamieslain 5 e ja 5f §. Toisaalta liikkeen luovutusta koskevassa direktiivissä (2001/23/EY) ei ole tarkoitettu sitä, että hallintoviranomaisen uudelleenorganisointi tai hallintotehtävien siirto julkisyhteisöltä toiselle muodostaisi liikkeen luovutuksen.

Henkilöstön siirtoa ei tule toteuttaa liikkeen luovutuksena. Kuntakokeiluissa on kyse mittakaavaltaan suuresta reformista, jonka tavoitteena on tuoda palveluiden järjestämiseen paikallista joustavuutta ja uusia tehokkaampia toimintatapoja. Henkilöstön siirron toteuttaminen liikkeen luovutuksena hankaloittaisi ja osin estäisi näiden tavoitteiden saavuttamista ja sisältäisi kaupunkien näkökulmasta joukon suuria henkilöstöpoliittisia riskejä.

Palkkaharmonisointi voisi vaikuttaa koko kaupungin palkkausjärjestelmään ja siten koko kaupungin henkilöstökuluihin ennakoimattomalla tavalla. Henkilöstön yhdenvertaisen kohtelun vuoksi tilanne voisi tuoda painetta henkilöstöetujen muuttamiseen. Tilanne vaikeuttaisi myös toimintojen kehittämistä, koska kaupungeissa jouduttaisiin käynnistämään yt-menettelyjä toimintojen uudelleenjärjestämiseksi. Lisäksi kaupungeilta poistuisi mahdollisuus itse vaikuttaa henkilöstön rekrytointiin ja osamiseen.

2. TE 2024 -uudistukseen liittyvä rahoitus- ja kompensatiomalli

Järjestämisvastuun siirtoon ja TE 2024 -hankkeeseen liittyä olennaisena osana valtiovarainministeriössä valmistelussa oleva uusi rahoitus- ja kompensatiomalli. Uudessa rahoitusmallissa kuntien vastuu työttömyysetuusmenoista aikaistuisi ja laajenisi. Vas-

tuu alkaisi jo ensimmäisten työttömyyskuukausien jälkeen ja ulottuisi myös ansiosidonnaisen ja peruspäivärahan saajiin. Työttömien aktivointi ei enää jatkossa vaikuta kuntien maksamaan osuuteen. Kuntien rahoitusosuus työttömyyden sosiaaliturvamenoista tulee nousemaan kokonaisuudessaan merkittävästi 11 prosentista 22 prosenttiin. Valtiovarainministeriö on esittänyt neljä vaihtoehtoista mallia työttömyysturvakustannusten jakautumisen porrastamiseen. Kaikissa näissä kuntien työttömyysturvakustannukset nousisivat huomattavasti.

Työttömyysturvakustannusten nousu VM:n valmistelemassa vaihtoehtoisissa rahoitusmalliksi						
	Helsinki	Espoo	Tampere	Vantaa	Oulu	Turku
VM malli 1	58 %	72 %	79 %	87 %	60 %	61 %
VM malli 2	61 %	77 %	81 %	91 %	62 %	64 %
VM malli 3	79 %	103 %	101 %	117 %	81 %	82 %
VM malli 4	84 %	108 %	104 %	122 %	84 %	86 %

Keskeiset haasteet suurimpien kaupunkien kannalta

Kunnille tulnaisiin korvaamaan uuden rahoitusmallin nostamia kustannuksia siten, että valtio maksaisi kunnille erikseen määritellyn tason mukaisen kompensaation. Siirtymähetkellä muutoksen olisi tarkoitus olla kunnille kustannusneutraali, mutta ei sitä todennäköisesti ole enää muutaman vuoden jälkeen, kun kunnille siirtyy pitkäaikaistyöttömyyden lisäksi myös suhdanne-, kausi- ja kitkatyöttömyyden kustannuksia. Kaupunkien rahoitusvastuiden tulee olla tasapainossa sen kanssa, missä määrin ne voivat tosiasiallisesti vaikuttaa etuusmenojen pienentymiseen. Uusi rahoitusmalli siirtäisi kaupungeille pysyväisluonteisia menoja, joiden kertymiseen ne voisivat lopulta vaikuttaa vain rajallisesti.

Vastuuta työttömyyden kustannuksista olisi mahdollista siirtää työttömyyden alkuvaiheeseen myös nykyisen kuntien rahoitusvastuuosuuden (11 % työttömyyden sosiaaliturvamenoista) sisällä. Näin luodaan kannusteet pitkäaikaistyöttömyyden ennaltaehkäisyyn, työnhaun vahvaan alkuun ja työnvälityksen tehostamiseen. Kaupunkien näkökulmasta työttömyysetuuden rahoitusvastuu tulisi euromääräisesti pitää lähellä nykytasoa ja erillisiä kompensaatorakennelmia tulisi välttää.

Valtionvarainministeriö on ottanut tarkasteluun erilaisia vaihtoehtoisia kompensatiomalleja, joissa kompensaatio toteutettaisiin suorana valtionosuutena, yhteisöveron jyvittämisen kautta tai kuntaveron jyvittämisen kautta. Valtionosuuksiin on mahdollista tehdä kunnille epäedullisia muutoksia huonossa suhdannetilanteessa tai ta-

sapainotettaessa julkista taloutta. Huonossa suhdannetilanteessa kunnan maksettavaksi tulevat työttömyysturvamenot kasvaisivat voimakkaasti. Esitetyt mallit sisältävät kaikki suuria taloudellisia riskejä ja perustuvat lainvalmistelun virheelliseen arvioon siitä, että kuntien nykyinen rahoitusvastuu ei olisi riittävän kannustava. Lisäksi valtionosuuteen perustuva kompensatiomalli tekisi kaupungeista taloudellisesti riippuvaisempia valtiosta ja kasvattaisi suhdannekäänteen niille tuomia taloudellisia riskejä.

Esimerkkinä suhdannevaihtelun vaikutuksista Helsingissä on tehty karkeaa arviota pelkän ansiopäivärahan kustannusten noususta negatiivisessa suhdannekäänteessä. Jos helsinkiläisten korvattavien ansiopäivärahopäivien määrä nousisi vuoden 2019 tasoa vastaavasta vuoden 2015 tasoa vastaavaksi, kasvaisi Helsingin maksettava osuus vähintään 7-10 miljoonaa euroa vuodessa riippumatta esitetystä kompensatiomallista (tarkastelussa VM:n esittämät neljä esimerkkimallia, kompensatio vuoden 2019 tasolla).

Osa työttömille tarjottavista lakisääteisistä palveluista (mm. yhteiset asiakassuunnitelmat) järjestetään ja tuotetaan jatkossa suurimmassa osassa maata yhdessä hyvinvointialueen kanssa. (Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1169/2014), laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) sekä laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010). Tästä syystä myös hyvinvointialueille tulee jatkossa asettaa kannusteita työttömyyden hoitoon liittyen.

3. Työllisyyspalveluiden pohjoismainen malli

Lainsäädännön tasolla varsin yksityiskohtaisesti määritellyssä Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa työnhakija hakisi työtä omatoimisesti ja saisi työnhakuunsa yksilöllistä tukea entistä aikaisemmassa vaiheessa ja tiiviimmin. Työnhakijan olisi haettava tiettyä määrää työmahdollisuuksia, jotta oikeus työttömyysturvaan jatkuu. Ensimmäisestä unohduksesta tai laiminlyönnistä seuraisi muistutus, seuraavista sanktio.

Keskeiset haasteet kaupunkien kannalta

Laadukkaiden julkisten työllisyyspalveluiden tarjoamisen kannalta esityskokonaisuus sisältää useita ongelmia. Yleiskuva on se, että kaavamainen ja jäykkä palvelumalli estää resurssien kohdentamisen asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita palvelevasti. Malli ohjaa työllisyyspalveluita tulevaisuudessa järjestäviä kuntia hallinnollisten suoritteiden toteuttamiseen, eikä asiakaslähtöiseen palveluun asiakkaan yksilöllisten tarpeiden selvittämiseksi.

Esityskokonaisuuteen sisältyvä kasvokkainen palveluvelvoite vaatii tilaresursseja, joiden korvaamisesta kunnille ei ole saatu vielä tietoa. Intensiivisemmän asiakkaiden kontaktoinnin tarkoituksena on johtaa tehostuneeseen palveluihin ohjaamiseen, mutta myöskään palveluiden lisääntyvään kysyntään ei ole varattu resursseja. Valtion uudistukseen suunnittelemaat henkilöstö- ja muut resurssit eivät tule riittämään lain mukaisen palvelun toimeenpanoon. Tämä aiheuttaa merkittäviä kustannuspaineita kuntakokeilualueiden kunnille.

Mallin haastattelutavoitteet tulevat olemaan vaikeita saavuttaa. Koronan jälkeinen palveluvelka on suuri ja nykyisen palvelumallin mukaisten määräaikaishaastattelujen määräajassa hoitamisen tavoitteista on jääty selvästi TE-toimistoissa. Myönteisestä suhdannekäänteestä huolimatta pitkäaikaistyöttömyyden taso tulee laskemaan hitaasti, ja siksi kuntakokeilujen asiakasmäärä tulee pysymään korkeana vielä pitkään. Kuntakokeilujen asiakaskunta vaatii yleisesti intensiivisempää palvelua kuin TE-toimiston asiakaskunta. Onkin kyseenalaista, riittävätkö uudistukseen varatut henkilöstöresurssit mallin mukaisen palvelun toteuttamiseen kaupungeissa ainakaan lyhyellä aikavälillä. Suurissa kaupungeissa myös asiakasvaihtuvuuteen liittyvä rotaatio, joka nostaa palvelutarvetta on aivan eri luokkaa kuin muissa kunnissa.

Esitysluonnoksen alkuperäinen vaatimus työnhakijan kasvokkaisesta haastattelusta viiden työpäivän sisällä työttömäksi ilmoittautumisesta lieventyi lausuntokierroksen jälkeen. Nyt esitys sisältää mahdollisuuden siihen, että ensimmäinen kontakti työnhakijaan voitaisiin toteuttaa tarvittaessa puhelimitse. Tiukka aikataulu on joka tapauksessa hankalaa jo siksi, että työntekijän ajanvaraus ja työntekijää koskevan tiedon mahdollinen siirto ei ole realistista toteuttaa kyseisessä määräajassa.

Uudistuksen vaatimat tietojärjestelmät ja niitä koskeva lainsäädäntö ovat vielä pahasti kesken, vaikka lainsäädännön (TE-digi-kokonaisuus) on määrä tulla voimaan ensi keväänä. Tämä tulee muodostumaan suureksi käytännön ongelmaksi toteuttaa palvelumallia.

Tilanne/aikataulu

Esityskokonaisuus oli lausuntokierroksella kesän aikana ja kierroksen jälkeisistä muutoksista esitysluonnokseen tiedotettiin 21.9. Muutokset ovat tässä vaiheessa hyvin pieniä. Hallituksen esityksen oli määrä mennä lainsäädännön arviointineuvostolle syyskuun loppupuolella ja eduskuntaan alkuperäisen aikataulun mukaisesti syys-lokakuun vaihteessa 2021 (käytännössä aikaisintaan viikolla 40). Uuden lainsäädännön on määrä tulla voimaan 2.5.2022.

4. TE-digi -kokonaisuus

Julkisten työllisyyspalvelujen digikehityksen tavoitteeksi on linjattu osittain hajautettu työllisyyspalveluiden tietojärjestelmäratkaisu, jossa valtio tarjoaa yhteisen asiakastietojärjestelmän ja asiointipalvelut. Kunnat voivat halutessaan rakentaa rinnalle omia ratkaisujaan tai käyttää valtion tarjoamia ratkaisuja. Yhteinen tietovaranto pysyy TEM:n hallinnassa, mutta tulevaisuudessa kunnilla ja valtiolla tulee olemaan yhteisrekisterinpitäjyys asiakastietorekisteriin.

Keskeiset haasteet kaupunkien kannalta

Kaupungeilla on jo olemassa ja kehitteillä erilaisia omia järjestelmiä, jotka täydentävät esimerkiksi URA-järjestelmän puutteita. Suurimmilla kaupungeilla on myös resursseja toteuttaa omia järjestelmähankkeita, jos valtion tarjoama minimiratkaisu todetaan riittämättömäksi. Kunnat tarvitsevat omien järjestelmähankkeittensa tueksi näkyvyyttä järjestelmäkehityksen etenemiseen ja tietoarkkitehtuuriin. Erityisen tärkeää on saada selvyys siitä, miten tieto siirtyy eri järjestelmien välillä. Pian annettavassa HE:ssä kuvatun palvelualustan (Työmarkkinatori) kehitys on pahasti kesken ja käyttöönottoajankohta arvoitus, vaikka hanke on kestänyt vuosia. Tämä ei herätä luottamusta siihen, että järjestelmä on käytössä pohjoismaisen mallin mukaisen palvelun toteuttamiseen toukokuussa 2022.

Työllisyyden kuntakokeilussa keskeinen palveluiden vaikuttavuuden lisäämisen keino on tiedolla johtaminen. Kokeilujen alettua on kuitenkin havahduttu, että asiakastietoa ei olekaan voitu käyttää tarkoituksenmukaisimmalla tavalla, sillä rekisterinpitäjä

(KEHA-keskus) on määritellyt rekisterin käyttötarkoituksen tiukasti. Uudessa lainsäädännössä tämä on tunnustettu, mutta kuntien ja KEHA-keskuksen yhteisrekisterinpitäjyyden käytännön toteutumista ei ole avattu. Tärkeää on se, että asiakastietorekisterin käyttötarkoitusta laajennetaan niin, että se mahdollistaa datan käytön parempien työllisyyspalveluiden tuottamiseen ja kohdentamiseen kunnissa.

Tilanne/aikataulu

Esitysluonnos lainsäädännöstä ollut lausuntokierroksella kesällä 2021, mutta siihen tässä vaiheessa tehtävistä muutoksista ei ole vielä tiedotettu. Hallituksen esitys on määrä viedä eduskuntaan syksyn 2021 aikana (käytännössä viimeistään 21.10.) Uuden lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan 2.5.2022 samanaikaisesti pohjoismaista mallia koskevan lainsäädännön kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö on reagoinut TE-digi -hankkeen ongelmiin. 24.9. ilmoitettiin, että TE-digin ohjausryhmä uudistetaan ja ministeriöön perustetaan väliaikainen koordinaatioryhmä viemään hanketta maaliin.

5. Vieraskielisten asiakkaiden huomioiminen TE-palvelujen resursoinnissa

Hallitus haluaa edistää työperäistä maahanmuuttoa ja samaan aikaan vieraskielisten työttömyysaste on huomattavasti suomen- ja ruotsinkielisiä korkeampi. Työperäistä maahanmuuttoa tukee voimakkaasti vieraskielisten työllisyyden edistäminen yleisemminkin. Yritykset tarvitsevat lisää työvoimaa useilla eri aloilla, joten TEMin tulee kohdentaa TE-palveluiden rahoitusta vieraskielisten työllisyyden edistämiseksi. Samaa aikaan TEM on ajamassa alas hankerahoitusta, jolla on tuettu vieraskielisten työllisyyspolkua. Määräaikaisesta hankerahoituksesta voidaan luopua, mutta samaan aikaan tulee rakentaa pysyviä rahoituskeinoja vieraskielisten työllisyyden edistämiseksi aiempaa voimakkaammin.

6. Kaupunkien viestit koottuna

- TE-palveluiden järjestämisvastuun yhteydessä tapahtuvaa henkilöstön siirtoa ei tule toteuttaa liikkeen luovutuksena
- Tarvittavien tietojärjestelmien tulee olla kuntien käytössä ennen pohjoismaisen mallin voimaantuloa

- TE-palveluita koskevien tietojärjestelmähankkeiden tulee olla läpinäkyviä
- Asiakasdatan käytön on oltava mahdollista tietojohdamisen ja palveluohjauksen tarpeisiin
- Kaupunkien on saatava riittävät resurssit pohjoismaisen mallin toteuttamiseksi, myös tilojen osalta
- TE-palveluiden rahoitusmallista voidaan tehdä kannustavampi ilman kuntien rahoitusvastuun merkittävää lisäämistä
- Jos kuntien nousevia työttömyyden sosiaaliturvakustannuksia tarvitsee kompensoida, sitä ei tule tehdä valtionosuuksien kautta