

	Lausunto	1 (6)
Elinvoiman ja kilpailukyvyn palvelualue Työllisyys- ja kasvupalvelut	16.6.2020	TRE:3837/14.05.01/2020

Eduskunnan hallintovaliokunta
hav@eduskunta.fi

Asia: HE 87/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta

Viite: Eduskunnan hallintovaliokunnan pyyntö asiantuntijan etäkuulemisesta ja kirjallisesta asiantuntijalausunnosta HE 87/2020 vp 10. kesäkuuta 2020

Tampereen kaupungin lausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta HE 87/2020 vp

1.Yleistä lakiesityksestä ja sen valmistelusta

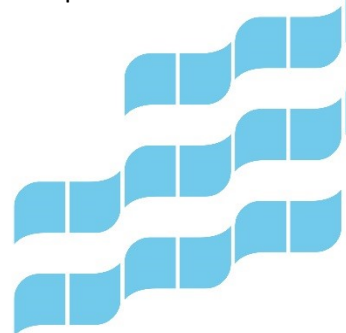
Tampereen kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua yllä mainitussa asiassa.

Hallituksen esitys työllisyyden kuntakokeilusta on lähtökohtaisesti hyvä. Tampereen kaupunki oli mukana vuosina 2017 -2018 toteutetussa työvoima-ja yrityspalvelujen alueellisessa kuntakokeilussa yhdessä yhdeksän muun Pirkanmaan kunnan kanssa ja kokeilualueen kokemukset kuntien roolin vahvistamisessa valtion te-palvelujen tuottajana ovat aiemmasta kokeilusta pääsääntöisesti hyvät. Vuosien 2017 - 2018 kuntakokeilu oli tuotantokokeilu, ei järjestämisvastuun vahvistamiseen liittyvä kokeilu, vaikka lainsäädännöllisesti silloinen kokeilulainsäädäntö ei tältä osin eronnut nykyisestä hallituksen esityksestä.

Aikaisempien varsin hyvien kokeilukokemusten pohjalta kaikki nykyiset Pirkanmaan kunnat (22) ovat hakeutuneet uuteen työllisyyden edistämisen kuntakokeiluun. Pirkanmaan kunnat muodostavat hakemuksessa yhden yhtenäisen kokeilualueen, jossa kokeilun kokonaisjohtamisesta ja koordinoinnista vastaa kuntien välisen aiesopimuksen pohjalta Tampereen kaupunki.

Pirkanmaalla kokeilun valmistelua on tehty kaikkien kokeilukuntien tiiviissä yhteistyössä vuoden 2019 syksystä asti. Kokeilun toimintamalli on valmisteltu yhdenmukaiseksi koko alueelle. Keskeistä kokeilussa on lähipalveluina toteutettava OMA-valmentajamalli työn välittäjänä ja asiakkaan työllistymistä edistävän palvelupolon koordinaattorina. Osa kokeiluun sisältyvistä erityispalveluista on suunniteltu Pirkanmaan kokeilussa keskitettäväksi Tampereelle (maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät osaamiskeskuksen palvelut) mm. yhdenvertaisuuden varmistamiseksi. Keskistetyllä palvelumallilla on kytkennät eri alueiden oppilaitoksiin ja kuntien sosiaali-ja terveyspalveluihin. Pirkanmaalla työllisyyden kuntakokeilun keskiön muodostavat työnantajien ja työnhakijoiden tarpeista nousevat kohtaanto-palvelut, joita rakennetaan kuntiin yhdessä mm. yksityisen sektorin kanssa yhdessä.

Pirkanmaan kuntakokeilun valmistelussa on lähdetty siitä, että työnhakijoiden palvelut rakentuvat asiakkaiden palvelutarpeiden pohjalta osaksi kunnan muita palveluja. Jatkuvan oppimisen palveluja tuotetaan yhdessä alueen koulutuksenjärjestäjien kanssa, elinkeino- ja yrityspalveluja työnantajien työvoimatarpeiden turvaamiseksi työllisyyspalvelujen ja



yrityspalvelujen yhdistetyin voimavaroin sekä sosiaali- ja terveystyöpalveluja osatyökykyisten työnhakijoiden kokonaisvaltaisiin palvelutarpeisiin vastaamiseksi osana työllistymisen edistämistä ja sote-uudistukseen liittyvää kehitystyötä. Kuntien työllisyyspalvelujen asiantuntijat vahvistettuna siirtyvällä te-henkilöstöllä ovat työllisyyden edistämisen toimijoina kaikilla näillä yhdyspinnoilla. Kokeilu mahdollistaa monien jo nykyisin kuntajohtoisten työllisyyden yhteistyöverkostomallien ja palvelumallien kytkemisen vahvemmin osaksi työllisyyden edistämistä nykyistä vähemmällä organisatorisilla rajoilla (TYP- verkosto, Nuorten ohjaamot, Maahanmuuttajien osaamiskeskus).

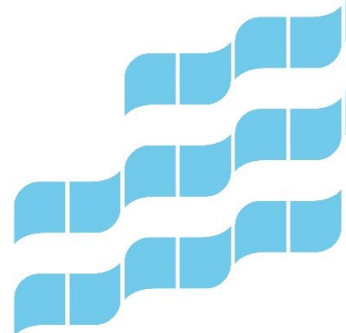
Pirkanmaalla sote-uudistuksen valmistelijat ja Pirkanmaan työllisyyskokeilun valmistelijat rakentavat parhaillaan osatyökykyisten työnhakijoiden palvelupolkuja osana molempien uudistusten kokonaisuutta (työkykyohjelma). Työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa kokeilulain kautta saatava kuntien toimivalta mahdollistaa kuntien ekosysteemipohjaisen palvelumallin valtion perinteisen te- virastorakenteen sijaan, jonka suurin ongelma on kuntien näkökulmasta ollut asiakasohjaus työhön, koulutukseen ja työllistymistä edistäviin palveluihin mm. kuntiin. Kokeilulain kautta mahdollistuu myös tietojen vaihto nykyistä paremmin eri toimijoiden välillä.

Kuntien roolia työvoimapolkujen järjestäjänä tulee nykyisestä vahvistaa. Vahvistamisen edellytys kuitenkin on, että järjestämisvastuun myötä kokeiluun vapaaehtoisesti sitoutuville kunnille korvataan täysimääräisesti valtion varoista kaikki ne kulut, jotka kunnat ovat ottamassa kokeilulainsäädännön osalta hoidettavakseen. Kokeilulaissa ei ole otettu huomioon Korona-tilanteen aiheuttamia merkittäviä muutoksia työmarkkinatilanteeseen. Kokeilulain kohderyhmän koon muutos vaikuttaa suoraan kokeilun alueiden toimintaan (erit. nuoret ja lomautetut). Valtion resurssien kohdentamisessa ja mahdollisissa valtion lisätalousarvioissa nämä muutokset on tarpeen huomioida.

Kysymyksessä on kolmas työllisyyden kuntakokeilu Suomessa. Suuret asiakaspalvelukokeilut, joita Pirkanmaan aiempi kokeilu, jo nykyisiä huomattavasti pienempänä edusti, vaativat jo ennen kokeilun käynnistymistä sekä sen päätösvaiheessa valtavan valmistelutyön mm. asiakkassirtojen, asiakkaiden palveluketjujen ja taloudellisten etuuksien katkeamattomuuden turvaamiseksi. Suurten kokeilujen organisoimiseen liittyvät voimavarat ovat näissä muutosvaiheessa osin poissa perustehtävistä. Lisäksi uudet palvelumallit kestävät aikansa lähteä täydellä teholla käyntiin. Kokeilujen päättämisen myötä myös kokeilujen kehittämistyö mm. eri palvelujen yhteensovittamisessa valuu suurelta osin hukkaan (yhdyspinnot kuntien elinkeino-, työllisyys-, koulutus ja sosiaali- ja terveystyöpalveluihin sekä palvelumallit yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa) ja samalla myös asiakkaiden käynnistyneet palvelupolut ja henkilökohtainen palvelukoordinaatio katkeavat. Kokeilujen kautta tulisi päästä vihdoin pysyvämpiin rakenteisiin.

Kun vuosina 2016 - 2017 valmisteltiin työvoima- ja yrityspalvelujen alueellista kokeilua (2. kuntakokeilu vuosina 2017 - 2018) tämä valmistelu tehtiin mm. kokeilulain valmistelun osalta tiiviissä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön ja kokeiluun lähtevien kuntien kesken.

Nyt käsillä olevan työllisyyden kuntakokeilun valmistelussa kokeiluun vapaaehtoisesti hakeutuneet kunnat, saivat kokeilulain nähtäväkseen toukokuussa valmiiksi kirjoitettuna. Kokeilulaista pidettiin yksi kuulemistilaisuus, jossa kokeilukunnat olivat yhtenä toimijatahona



muiden joukossa suullisesti lausumassa lainsäädännöstä. Kuntien näkökulmia otettiin huomioon vain tietyin osin. Kokeilulainsäädännön valmistelussa olisi ollut tarkoituksenmukaista huomioida vahvemmin myös aiempien kokeilualueiden kuntien kokemukset.

Kunnat ovat vapaaehtoisesti panostamassa taloudellisesti merkittävästi kokeiluihin. On selvää, että kun kunnat kokeilulain toimeenpanijana on jätetty aidon yhteisvalmistelun ulkopuolelle, on lainsäädännössä kohtia, joihin kunnissa suhtaudutaan vielä tässä vaiheessa lain valmistelua varsin kriittisesti. Esiin nostettavat kohdat olisivat korjattava viimeistään siinä vaiheessa kokeilulainsäädännön tarkastelua, kun uusia kuntia otetaan mahdollisesti mukaan kokeiluun maaliskuussa 2021.

Tällä hetkellä Tampereen kaupunki pitää tärkeänä, että laki etenee eduskuntaan mahdollisimman pian ja kokeilut pääsevät käynnistymään suunnitelmien mukaisesti.

2. Yksityiskohtaiset perustelut

5 § Asiakkaan siirtäminen kokeilualueelle

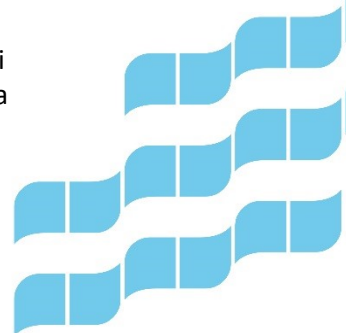
Kokeilulainsäädäntö määrittää, että työ- ja elinkeinotoimisto voi perustellusta syystä jättää asiakkaan siirtämättä kokeilualueen asiakkaaksi. Harkintamahdollisuus asiakkaan siirtämisessä tulee poistaa. Kokeilulakiin on määritelty selkeästi kokeilun piiriin kuuluva kohderyhmä. Kaikki kohderyhmään kuuluvat henkilöt tulisi siirtää Kokeilualueen asiakkuuteen. Näin saadaan seurantaan todenmukaisesti näkyville asiakkaiden tulovirta sekä asiakkaiden virta työhön, koulutukseen ja palveluihin.

Hallituksen esityksessä esitetyllä mallilla kohderyhmän tilastoinnit vääristyvät Te-toimiston ja kokeilukuntien kesken. Perusteluna esitetty syy siitä, että mikäli on tiedossa asiakkaan työttömyyden olevan lyhytaikaista, ei asiakas työttömyytensä aikana tosiasiaa ehdi saada palvelua ennen työnhakunsa päättymistä, on lyhytnäköinen. Pirkanmaalla panostetaan vahvaan alkuvaiheen palveluun ja tämä edellyttää kosketuspintaa kohderyhmän asiakkaisiin mm. pätkätöiden ym. aikana. Asiakas voi niin ikään tarvita erilaista tieto- ja neuvontapalvelua, jota myös kokeilulaki edellyttää kokeilualueen tarjoavan kuntakokeilun asiakkaille. Kielellisiin perusteisiin liittyvä asiakasohjaus tulisi mahdollistaa alueellisesti sopien huolimatta siitä onko kunta kaksikielinen vai ei mikäli kokeilualueella on valmius palvella myös ruotsinkielellä.

7 § Kokeilualueen palvelujen järjestäminen ja tuottaminen

Kokeilulain 7 § 1 mom. säädettäisiin kokeilualueen kunnan järjestämisvelvollisuudesta. Kokeilualueen kunnilla on velvollisuus järjestää riittävästi ja asiakkaiden yhdenvertaisuuden turvaavalla tavalla lain 8 §:ssä tarkoitettuja palveluja (JTYP-lain ja Kotouttamislain mukaisia palveluja) koko alueellaan työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi.

Kuntalain 8 § mukaan järjestämisvastuu tarkoittaa rahoitusvastuun lisäksi vastuuta palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta



ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kokeilulaissa tarkoitettu järjestämisvastuu poikkeaa käytännössä kuntalain 8 § mukaisesta järjestämisvastuusta, sillä kokeilun osalta palvelujen rahoituksesta vastaa valtio.

Valtion alue- ja paikallishallinnon sitoutuminen kokeilujen tukemiseen on em. tilanteessa äärimmäisen tärkeää, jotta kokeilukunnat pystyvät hoitamaan 7 § mukaiset velvoitteensa yhdenvertaiseen palvelujen järjestämiseen liittyen ja kokeilun tavoitteiden saavuttamiseksi. Kunnat ottavat työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa valtion sijaan vastuuta erityisesti heikommissa työmarkkina-asetmassa olevista työnhakijoista. Joustavan hankintayhteistyön tarve korostuu erityisesti siksi, että valtion talousarviossa työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan pääluokassa työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden torjuntaan tarkoitettujen määrärahojen (työllisyysmäärärahat) avulla tuetaan erityisesti heikossa työmarkkina-asetmassa olevien työllistymistä (JTYP-laki). ELY-keskusten osalta rahoituksen jakautumista kokeilualueiden ja Te-toimistojen kesken on tarpeen valtakunnallisesti seurata kokeilun aikana.

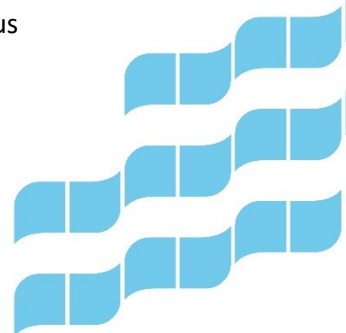
8 § Palveluohjaus, neuvonta- ja palvelutehtävät

Kokeilulain sisällään pitämät ohjaus-, neuvonta- ja palvelutehtävissä on otettu mukaan myös palveluprosessiin kuuluvat palvelun sopimuksen teko ja palvelun keskeyttäminen. Näin kokeilualue voi sopia asiakkaan kanssa hänen tarpeensa mukaisista palveluista ja kokeilualue vastaa sopimansa palvelun osalta koko prosessista. Kuitenkin kokonaisuudesta on jätetty ulkopuolelle työvoimakoulutuksen valintapäätöksen teko sekä koulutuksen keskeyttämisprosessi, jotka tekee TE-toimisto.

Kokeilulakiin tulisi sisällyttää myös kokeilualueen päätöksenteko-oikeus työvoimakoulutuksen opiskelijavalinnoissa tai edellytys sille, että kokeilualueen kunnat oikeutetaan osallistumaan Te-toimiston rinnalla työvoimakoulutusvalintoihin. Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisessa kokeilun aikana (2017 - 2018) työvoimakoulutuksessa olevien kokeilun asiakkaiden osuus väheni aikaisempiin vuosiin verrattuna huomattavasti, kun taas Te-toimiston vastuulle jääneiden asiakkaiden määrät alueen työvoimakoulutuksessa lisääntyivät merkittävästi. Työvoimakoulutus on JTYP-lain mukainen palvelu, joka tulisi kohdistaa ensisijaisesti heikommissa työmarkkina-asetmassa oleviin työnhakijoihin. Koulutuksen vaikuttavuuden mittaaminen suuntaa kuitenkin usein palvelun käyttöä helposti työllistyviin hakijoihin.

9 § Kokeilualueen toimivalta etuuksien myöntämisessä

Kokeilualueen toimivalta erilaisten harkinnanvaraisten työllistymistä edistävien tukien myöntämisessä on huomioitu lukuun ottamatta työolosuhteiden järjestelytuen myöntämistä, josta säädetään JTYP-lain 10 luku 3 §:ssä. Toimivalta työolosuhteiden järjestelytuen käytössä olisi tärkeää huomioida erityisesti Kokeilualueen asiakaskohderyhmä ja osatyökykyiset. Tuen kytkeminen Kokeilualueen monialaiseen palvelumalliin tekisi palvelukokonaisuudesta joustavamman ja tukisi asiakkaiden työllistymistä. Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisessa kokeilussa kokeilukunnilla oli oikeus myöntää työolosuhteiden järjestämistukea asiakkailleen. On perusteetonta jättää tämä mahdollisuus kunnilta kokeilussa pois.



14 § Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmän käyttö sekä 19 § Vastuu asiakastietojen käsittelystä

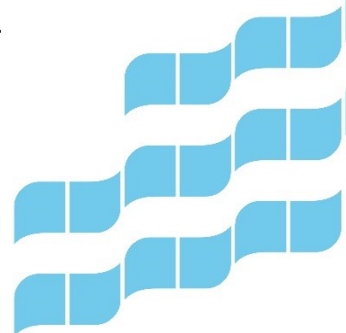
Kokeilulaissa on määritelty tässä laissa tarkoitettujen tehtävien järjestämisessä ja tuottamisessa käytettävästä asiakastietojärjestelmän käyttöoikeudesta. Käyttöoikeus asiakastietojärjestelmään voidaan myöntää, jos henkilön tehtävät liittyvät tässä laissa määriteltyihin palveluihin, tukiin tai asiakasprosesseihin. Tämä kirjaus jättää ulkopuolelle kokeilualueen moniammatillisen ja monihallinnollisen palvelukokonaisuuden ja palveluita tuottavat tahot. Kuntien sivistys- ja sosiaali- ja terveyspalvelut eivät sisälly kokeilulakiin, jolloin myöskään näitä palveluja tuottavat tahot eivät saa käyttöoikeuksia Työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmään. Tämä vaikeuttaa asiakkaan moniammatillisen palvelun joustavaa toteuttamista.

Yksi kokeilujen keskeisimmistä tavoitteista on, että kokeilualueilla kehitetään uudenlaisia monialaisia palvelukokonaisuuksia asiakkaiden tarpeisiin. Pääsyoikeus TE-hallinnon asiakastietoihin olisi myönnettävä kokeilulaissa kokeilualueiden kuntien sosiaali-, terveys- ja koulutustoimijoille, jotka toimeenpanevat julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) tarkoittamaa asiakaspalveluprosessia, vaikka tehtävät eivät muodostaisi vähintään puolta käyttöoikeuden haltijan tehtävänkuvasta. Pirkanmaalla v.2017 - 2018 toteutuneessa työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisessa kokeilussa tämän kaltaisia rajoituksia ei ollut. Pienemmissä kunnissa ei ole tavatonta, että työllisyyspalvelujen hoitaminen muodostaa alle puolet henkilön tehtävänkuvasta. Pirkanmaan työllisyyden edistämisen kuntakokeilun toimeenpanon näkökulmasta Tampereen kaupunki toivookin, että käyttöoikeuksien saamisen edellytysten lakikirjausta vielä lievennettäisiin ottaen huomioon, että järjestelmää ei saa käyttää muuhun kuin lakiin perustuvaan tarkoitukseen, kokeilulain tehtäviä hoidetaan kunnissa virkavastuulla ja järjestelmän käytöstä jää lokitietoa, jolloin järjestelmän väärinkäyttöön on aina mahdollisuus puuttua.

20 § Työ- ja elinkeinotoimiston virkamiehen siirtäminen kokeilualueelle

Hallituksen esityksessä kokeilulaiksi määritellään, että työ- ja elinkeinotoimiston virkamiehiä voidaan siirtää työskentelemään 3 §:ssä tarkoitetun kokeilualueen johdon ja valvonnan alaisena tässä laissa tarkoitetuissa kokeilualueen toimivaltaan kuuluvissa tehtävissä noudattaen valtion virkamieslain (750/1994) 20 §:ää. Henkilöt siirtyvät kuntien työnjohdon alaisuuteen ja kunnilla tulee olla direktiovalta siirtyvän henkilöstön tehtäviin osana työllisyyden edistämisen kuntakokeilun 7 § velvoitteita ja kokeilun tavoitteiden saavuttamista.

Lain määritelmän tulisi selkeästi sisältää kokeilulakiin liittyvinä tehtävinä myös kokeilukuntien työllisyyspalveluihin liittyvät tehtävät. Kuntien työllisyyspalvelujen viranhaltioilta edellytetään kokeilulain mukaisten tehtävien haltuunottoa valtiolle perinteisesti kuuluvissa tehtävistä. Kustannustehokas toimintatapa työllisyyden edistämisen kuntakokeiluissa saadaan yhdistämällä järkevällä tavalla, ilman tarpeetonta rajaamista, niin valtion kuin kuntien työllisyydenhoidon henkilöstön tehtävänkuvia. Näin toimittiin myös Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisessa kokeilussa vuosina 2017 - 2018.



22 § Yhteistyövelvollisuus

Kokeilulain 22 § mukaan kokeilualueen työ- ja elinkeinotoimiston ja kokeilualueen on perustettava tasavertaiseen kumppanuuteen perustuva yhteistyöelin, joka sovittaa yhteen ja seuraa alueen työllisyyden edistämisen kokonaisuutta.

On keskeistä, että yhteistyöelimen kokoonpanosta tai yhteistyön osa-alueista mahdollisesti myöhemmin annettava asetus ei alista kuntia valtion alue- ja paikallishallinnon työvoimapolitiikan toimeenpanijaksi, vaan valtion alue- ja paikallishallinto muodostavat kokeilualueen kuntien kanssa yhdenvertaisen strategisen ja toimeenpanevan toimijajoukon työllisyyden edistämiseksi alueilla.

Kunnat tavoittelevat osaltaan valtion työllisyystavoitteiden saavuttamista, mutta myös kuntastrategioissa olevat työllisyyden ja elinkeinoelämän kehittymiseen liittyvät strategiat ja ohjelmat (esim. valtuustokauden strategia, kuntien elinkeinostrategiat/ohjelmat, kansainvälisen osaamisen ohjelmat, hyvinvointiohjelmat, junior - ohjelmat nuorille jne.) ohjaavat kokeilukuntien työtä. Osa kokeilujen rahoituspohjasta tulee kunnista ja työllisyyden kuntakokeilupalvelut hajautuvat työllisyyspalvelujen lisäksi osaksi kuntien muita palveluja ja niiden tavoitteista. Näin ollen kunnilla tulee olla vapautta määrittää osaltaan osallistujat yhteistyöelimeen.

Työllisyyden kuntakokeilu ei onnistu työllisyysasteen tavoitteeseen liittyvässä työssään ilman vahvaa yritys- ja työnantajayhteistyötä valtion kanssa. Yhteistyö yhteisten yritys- ja työnantajapalveluiden rakentamiseksi kuntakokeilukuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen sekä Business Finlandin välille on turvattava. Kokeilualueen kunnat eivät ole saamassa valtiolta henkilöstöresurssia yritys- ja työnantajapalvelujen toimeenpanoon alueillaan ja kokeilulain 20 § myös kieltää Te-toimistosta siirtyvän henkilöstön käytön näihin em. tehtäviin. Onkin tärkeää, että Te-toimisto ja kokeilukunnat yhdessä rakentavat yhteistyömallin yritysten ja muiden työnantajien suuntaan, jotta vältetään kilpailuasetelmalta ja turvataan alueen yrityksille yhdenmukaiset palvelut.

25 § Siirtymäsäännös

Työ- ja elinkeinotoimiston tulisi huolehtia, että asiakkaalla on siirtymävaiheessa ajantasainen ja asiakkaiden tarpeita vastaava työllistymissuunnitelma. Tämä turvaa asiakkaan oikeuden saada palvelutarpeen mukaista palvelua nopeasti ja joustavasti myös siirtymävaiheessa. Korona-kriisistä johtuen vaikuttaa näyttävän siltä, että asiakkaat siirretään kokeilukuntien vastuulle kohtuuttoman ns. haastatteluvelan kera. Kunnilta ei voida edellyttää kokeilun käynnistymisen alkukuukausina, että kunnat kurovat nämä nyt kuukausia huomiotta jääneet lakisääteisten suunnitelmien päivitystarpeet muutamassa kuukaudessa lain edellyttämälle tasolle.

Regina Saari
Työllisyysjohtaja
Tampereen kaupunki
etunimi.sukunimi@tampere.fi
+358503469603

