JUKO ry:n asiantuntijalausunto Eduskunnan hallintovaliokunnalle perjantai 18.9.2020 klo 11.15

Asiat: HE 87/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta ja HE 114/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun hallituksen esityksen (HE 87/2020 vp) täydentämisestä
https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+87/2020
https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+114/2020

Henkilöstön kannalta hallituksen esitys aiemman esityksen täydentämisestä

Täydennyshaun kautta on mukaan tullut lisää sellaisia kuntia ja kuntien yhteenliittymiä, joissa ei ole aiemmin ollut kuntakokeiluja. Kohderyhmä ja periaatteet ovat samat täydennyshaun kuntakokeiluissa kuin ne olivat hallituksen aiemmassa esityksessä. Kunnat eivät ole heterogeenisiä ja toteuttavat kuntakokeilujen palvelumallin hyvin eritavoilla, kuitenkin siten, että JTYP lain mukainen asiakaspalvelu toteutuu. Ydinkysymys on siis edelleen se, miten kokeilukunnat resursoivat omalta osaltaan kokeilun ja miten sitä kautta yhteistyö TE-toimistoista siirtyvien työntekijöiden kanssa sujuu.

Kokeilulla tavoitellaan tietoa siitä, millainen vaikuttavuus on valtion ja kuntien rahoituksen, osaamisen ja asiakaspalvelun yhdistämisellä. Järjestäessään työllisyyspalveluja kunnat voivat koordinoida yleisen toimialansa ei-lakisääteiset työllisyyspalvelut kokeilun kohteena olevien valtion palvelujen kanssa. Lakiesityksissä ei tuoda esiin tai rajoiteta kuntien kokeiluhalua. Tässä on uhkana omien, kuntakohtaisten tietojärjestelmien luominen Valtakunnallisen URA-järjestelmän tilalle. TE-toimistojen käyttämään urajärjestelmään tallennetaan asiakkaiden keskeisimmät tiedot. Järjestelmän mahdollinen hajottaminen on uhka työntekijöiden asiakaspalvelulle. Järjestelmien kehittämisessä on huomioitava kuntakokeiluiden määräaikaisuus.

Esityksen mukaan siirtyvien henkilötyövuosien määrä kasvaa aiemmasta laskennallisesti vain noin 52 henkilöllä:” Valtakunnallisesti arviolta noin 52 työ- ja elinkeinotoimiston virkamiestä siirtyisi valtion virkamieslain (750/1994) 20 §:n nojalla työskentelemään täydentävien kokeilualueiden kuntien johdon ja valvonnan alaisina. Henkilöstön siirtyminen tapahtuisi kokeilualueiden kuntien niin päättäessä virkapaikan muuttumatta, jolloin valtio vastaisi edelleen henkilöstönsä palkkauskustannusten lisäksi myös kokeilualueille työskentelevän henkilöstönsä toimitilakustannuksista. Siirtyvät virkamiehet säilyttäisivät kokeilusta huolimatta palvelussuhteensa valtioon ennallaan. Yhteensä kaikkiin kokeilukuntiin siirtyisi noin 1000 valtion työntekijää” Lakiesitys ei siis muuta oleellisesti aiemmin esitettyjä periaatteita henkilöstön osalta. Näiltä osin JUKO ry viittaa aiemmin (alla olevaan) lausuttuun hallituksen esitys 87/2020.

Täydennysesityksessä esitetään, että uudet kokeilualueet aloittaisivat vasta 1.3.2020 ja aiemmassa lakiesityksessä ilmoitetut alueet 1.1.2020. Käytännössä tulee molemmissa tapaukissa noudattaa samoja periaatteita YT-neuvotteluiden ja hallinnollisen toteutuksen kanssa. Kokeilujen yhtäaikainen käynnistäminen molemmissa ajankohdissa aiheuttaa todennäköisesti ruuhkaa TE – aspassa (asiakaspalvelukeskuksessa). Keskuksen resurssoinnista tulee huolehtia kokeilun alussa ja aikana.

Täydennysesityksessä on siirtyvän henkilöstön kannalta hyvää se, että esitys mahdollista kuntien välisen yhteystyön siten, että yksi kunta ottaa vastuun kokeilun järjestämisvastuusta. Tämä selventää toimintatapaa suhteessa siirtyvään henkilöstöön ja TE-toimistoon.

Liite HE 114/2020 vp lausuntoon

Muistio lausuntopohjaksi 8.6.2020/
PLM Pekka Liimatainen, JUKO

Hallituksen esitys eduskunnalle työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta, HE 87/2020 vp

Henkilöstön kannalta on syytä nostaa esiin seuraavia asioita:

Kuntakokeiluun hakeutuneet alueet ovat hyvin erilaisia TE-toimistojen henkilöstön kannalta
Vaikka hallituksen esityksessä on kohderyhmäksi valittu yhteneväinen kohderyhmä(työttömät työnhakijat, työllistettynä olevat ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat, joilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan sekä kaikki alle 30-vuotiaat ja kaikki maahanmuuttajat sekä vieraskieliset), niin valittu kohderyhmäkokonaisuus näyttäytyy hyvin eri tavalla eri kokeilualueilla ja 15 :sta TE-toimistossa. Suurimmissa TE toimistoissa, Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa, TE-toimistojen asiakkaista siirtyy noin 50 % ja pienemmissä toimistoissa kohderyhmä muodostavat 20–30% TE-toimistojen asiakkaista. Hallituksen esitys: ” Potentiaalisen asiakasmäärän jakautuminen kokeilukuntien ja työ- ja elinkeinotoimiston (taulukossa TE-toimisto) vastuulle, tammikuu 2020.” Tämä ei voi olla vaikuttamatta henkilöstösiirtoihin ja ns. emotoimistoon jääviin resursseihin. Pandemian takia asiakasvirtojen suurin paine kohdistuu juuri eniten henkilöstöä ”menettäviin” suuriin toimistoihin, joten aktiiviset henkilöstön tukitoimet ja tarvittava lisäresussointi kuntakokeilun ohella on kohdistettava kokeilun aikana etenkin niihin toimistoihin, joissa siirtymä on suuri. Lähtökohta hallituksen esityksessä on, että TE-toimiston henkilöstö siirtyy kunnan työnjohdon alaisuuteen säilyttäen virka- ja palvelussuhde-ehtonsa TE-toimistoon, virastoon. Kuten edellisessäkin kokeiluissa (esim. Pirkanmaa) tässäkin kaupungit ja kunnat houkuttelevat TE-toimiston työjohtoa siirtymään kuntien palvelukseen, joka heikentää TE-toimistojen selviytymistä omista JTYP lain edellyttämistä velvoitteista. Kokeilun onnistumiseen tai epäonnistumiseen alueellisesti vaikuttavat myös aiemmat kuntakokeilut. Kuntakokeiluiden lähtökohdat eri puolilla Suomea ovat siis hyvinkin erilaiset. Ydinkysymys on se, mitä hallituksen esityksessä ei mainita, miten kokeilukuntien edellytetään resursoivan kokeilun ja miten alueellisesti osapuolten yhteistyö sujuu? Tällä on hyvin suuri vaikutus TE-toimistojen henkilöstöön.

Asiakas yhtä aikaa useammassa palvelussa aiheuttaa lisätyötä
Kokeilussa hallituksen esityksen mukaan nykyisitä TE-palvelun tuotantoon osallistujista mm. asiakaspalvelukeskus (TE-aspa) ja KEHA – keskus, (mm. tukien ja avustuksien maksaminen, takaisinperinnän ja ICT ohjelmien osalta/URA/TE-digi) säilyttäisivät nykyiset tehtävänsä. Vaikka periaatteessa kyse on samoista tehtävistä kuin ennenkin syntyy näiden organisaatioiden, kuntakokeilualueiden sekä ns. emotoimiston välille rajapintoja, jotka lisäävät organisaatioiden ja henkilöstön työmäärää. Vaikka siirtyvät asiakkaat on ryhminä määritelty tarkasti, tulee heidän osaltaan tapahtumaan asioiden hoitoa molemmissa organisaatioissa pääosin kuntakokeilussa mutta myös TE-toimistossa. Voiko asiakas olla yhtä aikaa useammassa palvelussa ? Tämä lisätyö on jäänyt hallituksen esityksessä arvioimatta.

Henkilöstön on saatava yhtäaikainen tieto sijoittumismahdollisuuksista joko kokeiluun tai TE-toimistoon

Hallituksen esityksessä todetaan kohdassa keskeiset ehdotukset: ” Työ- ja elinkeinotoimistojen virkamiehiä siirrettäisiin kokeilualueille työ- ja elinkeinotoimis-toista siirtyvän asiakasmäärän suhteessa valtion virkamieslain (750/1994) 20 §:n nojalla työskentelemään kokeilukuntien johdon ja valvonnan alaisina siten, että he säilyttäisivät palvelussuhteensa työ- ja elinkeinotoimistoon palkkauksensa ja muiden palvelussuhteen ehtojensa osalta ennallaan. Siirto edellyttäisi siirtyvän virkamiehen ja vastaanottavan kokeilualueen suostumuksia.” Pirkanmaan TE-toimistossa tehdyn henkilöstökyselyn 21.1.-7.2.2020 perustella 39 % vastaajista (229 vastasi) ilmoitti, ettei halua työskennellä kokeilussa. Merkittävä tekijä kielteisissä vastauksissa oli seuraavat:

- Kokemus siitä, että työtehtävät, joita haluaa jatkossa tehdä, säilyy TE-toimistossa tai identiteetti muutoin TE-toimiston virkamies, ei OMA-valmentaja
- Edellinen kokeilu koettu huonosti johdetuksi henkilöstön näkökulmasta, kokemusta tai kuulopuheita siitä, ettei henkilöstö ole tullut kuulluksi tai arvostetuksi
- Oma ikä tai henkilökohtainen tilanne
- Kokemus, että on ”toisten vuoro”, koska ollut edellisellä kerralla jo kokeilussa

Kokeilun kesto on pitkä, kaksi ja puoli vuotta. Hallituksen esityksen mukaan 1.1.2021 – 30.6.2023. Kokonaisaika, henkilötön osittainen vastustus (edellä), täydentävä haku (12.5.-26.6.2020) ja lähes kaikkien TE-toimistojen uudistetut organisaatiot (ns. emotoimisto, johon jäävät kuntakokeilujen ulkopuolella olevat työntekijät) edellyttävät henkilöstön kannalta sitä, että kokeiluhankkeista johtuvat YT-neuvottelut tulee käydä samanaikaisesti niin Hallituksen esityksessä mainittujen ensivaiheen 20 alueen (90 kunnan) kuin mahdollisesti täydentävässä haussa esiin nousevien , siten, että henkilöstöllä on mahdollisuus tietää valinnanmahdollisuus ennen suostumustaan ja YT – neuvottelujen yhteydessä käytäviä muutoskeskusteluja. Mikäli näin ei tapahdu, niin joudutaan todennäköisesti tilanteeseen, jossa työnantaja joutuu määräämään kuntakokeiluun lähtijät, jolloin hallitus esityksen vapaaehtoisuus ei toteudu.

Muu vaikutus henkilöstöön

Hallituksen esitykseen on kirjattu vaikutukset TE- toiston henkilöstön mm. seuraavasti: ”Kokeilu aiheuttaisi muutoksia niiden työ- ja elinkeinotoimiston henkilöstön tehtäviin, joiden toimialueilla olisi kokeilualueita. Valtakunnallisesti arviolta 1 000 työ- ja elinkeinotoimiston virkamiestä siirtyisi valtion virkamieslain (750/1994) 20 §:n nojalla työskentelemään kokeilualueiden johdon ja valvonnan alaisina. Henkilöstön siirtyminen tapahtuisi kokeilualueiden niin päättäessä virkapaikan muuttumatta, jolloin valtio vastaisi edelleen henkilöstönsä palkkauskustannusten lisäksi myös kokeilualueille työskentelevän henkilöstönsä toimitilakustannuksista. Siirtyvät virkamiehet säilyttäisivät kokeilusta huolimatta palvelussuhteensa valtioon ennallaan.”
On hyvä, että palvelussuhde säilyy ennallaan siirtyvien osalta, samoin kuin virkapaikka. Vaikutukset henkilöstöön on lakiesityksessä kuvattu hyvin lyhyesti, eikä esimerkiksi kuntakokeilun työnjohdollista asemaa suhteessa TE-toimiston hallinnolliseen esimieheen ole kuvattu lainkaan. Kuntakokeilujen valmisteluun alueellisesti osallistuvat ELY-keskusten ja TE-toimiston johto yhdessä kuntien kanssa. Näihin yhteisiin työryhmiin, jotka valmistelevat kokeilua alueellisesti ja seuraavat sen toteutumista tulee nimetä myös henkilöstön edustajat.

Hallituksen esityksessä ei määritellä lain perusteluissa sitä, miten turvataan henkilöstön hallittu siirtyminen virkamieslain 20 §:n nojalla kuntien työnjohdon alle. Siirtymistä valmistelevat useat hallinnon työryhmät, toisin kuin edellisessä kokeilussa (joka on hyvä asia) ja siirtymiseen liittyvät HR asiat tullaan kirjaamaan kuntien ja KEHA-keskuksen väliseen sopimukseen. Sopimuksen

sisältöperiaatteet tulisi mainita lakiesityksen perusteluissa, koska sen pohjalta määräytyy pitkälti henkilöstön asema.

Siirtyvän henkilöstön kannalta keskeistä on mitä kuntien puolelta kokeilussa on tarjota henkilöstölle ja asiakkaille. Tällaisia asioita epäselviä asioita ovat vielä tässä vaiheessa paljon, mm.:

- Mitä tehtäviä?- mitkä ovat emotoimiston tehtäviä?
- Minkälaiset yksiköt – miten palvelu on järjestetty?
- Esimiesrakenne – miten johdetaan?
- Tilat, mihin siirrytään? – Kulkeminen?
- Välineet – hankinta?
- Henkilöstöedut – yhteiset tapahtumat – kehittämispäivät?
- Kaupungin resurssit – kuinka paljon kaupungit todellisuudessa antavat oikeita resursseja työhön?
- Sijaisjärjestelyt – osa-aikatyö?
- Koulutukset – päästänkö kokeilusta työnohjaukseen? (Yhdenvertainen kohtelu – työssä kouluttautumisen ja kehittymisen mahdollisuus)
- Kokeilusta kieltäytyminen? – Jos ei halua kokeiluun? (Tässä valtakunnalliset linjaukset sopimalla henkilöstöjärjestöjen kanssa).
- Miten seurataan henkilöstön hyvinvointia kokeilun aikana?

Kuntakokeilujen valmistelu on tehty TEMin ja KEHA-keskuksen johdolla hyvin, mutta valmistelu on koskenut pääsoin kuntakokeiluun siirtymistä, ei itse kokeilun aikaa, eikä hallituksen esityksessä tähän kokeilun aikana mahdollisesti tapahtuvaan oteta mitään kantaa, lukuun ottamatta AVIen laillisuusvalvontaa.

Kokeilun valvonta aluehallintovirastoille ?

Hallituksen esityksessä todetaan, että: ” Kunnille siirtyvien palvelujen järjestämisen ja tuottamisen valvonta olisi aluehallintovirastolla, kuten kunnan muidenkin lakisääteisten tehtävien valvonta. Tehtävä ehdotetaan keskitettäväksi Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon. Laissa säädettäisiin aluehallintoviraston aktiivisesta valvontatehtävästä kokeilualueiden lain noudattamisen sekä asiakkaiden yhdenvertaisuuden valvomiseksi. Aluehallintovirasto voisi keskeyttää kokeilun, jos kokeilualue toimisi lainvastaisesti ja jos asiakkaiden yhdenvertaisuus kriittisissä palveluissa heikkenisi kokeilualueella.” Hallituksen esityksen taloudellisten vaikutuksien kohdassa todetaan, valvontaan tulisi 1–2 HTV rahoitus. Kokeiluun on suunnitteilla hyvin toimiva muu seuranta ja arviointi. Lakiesityksessä mainitun valvonnan tekeminen vaatii erittäin hyvää asiantuntemusta työllisyydestä ja yritystoiminnasta, jota Aluehallintoviranomaisilla ei ole palkattava lisäresursseja lukuun ottamatta. Kokeilussa on vahva yhteistyövelvoite valtion ja kuntien sekä muiden julkisyhteisöjen kesken, jolloin valvontaresurssit voi nähdä turhana kulueränä valvomaan sitä, mikä on jo muutoinkin julkisyhteisöjen vastuulla. Lisäksi valvonta ulottuisi vain osaan asiakkaista, niihin, jotka ovat kuntakokeilun piirissä.

Kuntakokeilun seurannasta

Hallituksen esityksen mukaan: ”Kokeilun tavoitteena on saada tietoa siitä, parantaako kuntapohjainen palvelujen järjestäminen työllisyyden edistämisen vaikuttavuutta ja

työllisyysastetta. Tavoitteiden toteutumista seurattaisiin tiiviisti kokeilun aikana alueilla ja valtakunnallisesti. Kokeilun vaikutuksia arvioitaisiin kokeilun jälkeen valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeena.” Kokeilussa ei seurata TE-toimistojen toiminnan vaikuttavuutta työllisyyteen, eikä siis verrata organisaatioita toisiinsa. Seurannan lähtökohdaksi tulee ottaa todellinen työllisyyden paraneminen eli kohderyhmien työllistyminen avoimille markkinoille.

Jarmo Niskanen

järjestöpäällikkö, JUKO ry

sp: jarmo.niskanen@juko.fi

puh 044 3500 578