

23.1.2023

Hallintovaliokunta

Vaasan kaupungin kirjallinen asiantuntijalausunto

Hallintovaliokunta tiistai 24.1.2023 klo 12.15/ HE 207/2022 vp

Vaasan kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua käsittelyssä olevasta hallituksen esityksestä.

Kyseessä on todella suuri uudistus, joka toteutuessaan vaikuttaisi laajasti sekä kuntien palveluihin että lukuisten muiden toimijoiden vastuisiin ja niiden keskinäisiin yhteistyöprosesseihin ja sitä kautta valtion alue- ja paikallispolitiikkaan ja alue- sekä paikallishallintoon. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä ja laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Nykyinen laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ja laki työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta kumottaisiin. Lisäksi esityksessä muutettaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettua lakia, kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia, työttömyysturvalakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia, työttömyyskassalakia, ulkomaalaislakia, valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annettu lakia, palkkaturvalakia, merimiesten palkkaturvalakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja.

Vaasan kaupunki toivoo eduskunnan hallintovaliokunnan kiinnittävän huomiota seuraaviin asioihin hallituksen esityksen käsittelyssä.

Uudistuksen päälinjaukset

Vaasan kaupunki pitää hyvänä, että hallituksen esitykseen on kesäkuun lausuntokierroksen jälkeen päivitetty tulorahoituksen niin sanotun kombikriteerin painoarvoa enemmän kohti laajan työttömyyden kriteeriä alkuperäisen 30/70 jaottelun sijaan kriteereiden 50/50 painotukselle, sillä tämä kriteereiden painotus tasoittaa suhdannevaihteluiden sekä shokkien aiheuttamaa taloudellista riskiä kunnan taloudessa.

Esityksen mukaan järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu eriytyisivät. Lain tulee mahdollistaa joustavat ja asiakaslähtöiset lähipalvelut, jolloin järjestämis- ja rahoitusvastuun tulisi olla samoissa käsissä. Vaasan kaupunki on sen kannalla, että tämän mahdollistamiseksi tulisi kaikilla kunnalla olla sekä vastuu palveluiden järjestämisestä, että rahoittamisesta. Tällöin kunnat voisivat sopia mitä palveluita oman kunnan alueella tuotetaan ja mitkä tehdään yhteistoiminnassa sovitulla TE-alueella.

Jotta hallituksen esityksen taustalla oleva tavoite koko kuntaekosysteemin hyödyntämisen kautta saavutettavasta lisäarvosta on mahdollista saavuttaa, tulisi laissa määriteltyjen palvelukonaisuuksien toteuttaminen mahdollistaa alueiden ja kuntien tarpeiden ja nykyisten kunta-alustan mahdollisuuksien joustavan hyödyntämisen kautta. Mikäli laissa määritellään tarjottavat palvelut tiukasti nykymallin mukaisesti, toteutuu vain hallinnollinen palveluiden ja henkilöstön siirto, näin ollen lisäarvo jää todennäköisesti saavuttamatta. Valtion alue- ja paikallispolitiikan

23.1.2023

ratkaisujen sekä alue- ja paikallishallintoon käytettävien resurssien mitoitusratkaisujen tulisi turvata kuntien riittävät resurssit tuottaa TE-palvelut.

Vaasan kaupunki näkee, että esitettyä 20 000 henkilön työvoimapohjaa voidaan pitää hyvänä perustasona siirrettävien palveluiden ja palveluprosessien järjestämiselle kokonaistaloudellisuuden ja palveluiden toimivuuden sekä laadun näkökulmista TE-alueiden yhteisten palveluiden tuottamisen osalta. Myös kansalaisten yhdenvertaisuus, esim. kielellisten oikeuksien toteutuminen, vaatii riittävän kokoisten työllisyysalueiden toteutusta, samoin erityisosaamista vaativien palveluiden osaamisen turvaaminen.

Osaavan työvoiman saatavuus on yksi Suomen tulevaisuuden suurimmista haasteista, näin myös Vaasassa. Hallituksen esityksessä kuvattu työllisyyspalvelujen järjestämisen rakenne kuntapohjaisina työllisyysalueina on Vaasan kaupungin näkökulmasta hyvä ja tuo palvelut lähemmäs kuntalaisia, mutta on jossain määrin ristiriitainen yritysten rekrytointipalvelun hoitamisen ja työvoiman liikkuvuuden sekä osaavan työvoiman saatavuuden näkökulmasta, mikäli muodostuvat TE-alueet ovat liian pieniä. Uudistuksen toimeenpanossa ja seurannassa tulisi kiinnittää erityistä huomiota elinkeinoelämän osaavan työvoiman saatavuuteen.

Hyvän hallinnon toteuttaminen

Vaasan kaupunki toivoo, että hallintovaliokunta kiinnittää huomiota erityisesti hallinnollisten tukipalveluiden näkökulmaan. Tätä ei mielestämme ole tuotu riittävän selkeästi esiin hallituksen esityksessä. Jotta vaativia viranomaistehtäviä hoitava TE-henkilöstö voi hoitaa asiantuntijatehtäviä sujuvasti, tarvitaan myös riittävät ja toimivat hallinnolliset tukipalvelut. Näitä tukipalveluita hoitavat nykyisten TE-toimistojen osalta sekä ELY-keskukset, Valtori että KEHA-keskus. Tukipalveluiden osalta siirtävästä henkilöstöstä ei kuitenkaan ole nähdäksemme selkeitä kirjauksia hallituksen esityksessä.

TE-tehtävien jakautuessa valtiolle ja kuntiin tai TE-alueille, tulee KEHA-keskuksen ja ELY-keskusten sekä TE-viranomaisten uudet roolitukset ja vastuut määritellä selkeästi, jotta hyvän hallinnon periaatteet toteutuvat. Tämä koskee osin myös muita valtion virastoja kuten maahanmuuttovirastoa, jolle on siirtymässä TE-hallinnon nykyisistä tehtävistä työlupa-asioita koskevat tehtävät. Nämä vastuunjaot eivät ole hallituksen esityksen mukaisessa lakiesityksessä Vaasan kaupungin näkemyksen mukaan selkeitä, joten ne tulisi ehdottomasti tarkentaa joko lopullisessa laissa tai sitä täydentävissä asetuksissa.

Asiakashallinnan tietojärjestelmien kokonaisuus

Vaasan kaupunki toi jo kesäkuun 2022 lausunnossaan esiin tämän kohdan ja haluaa sen nostaa myös valiokunnalle esiin. Työllisyyden edistäminen vaatii laajaa, organisaatorajat ylittävää yhteistyötä. Vaasan kaupunki katsoo, että TE-uudistuksen myötä toimintaympäristön muodostuessa järjestämisvastuussa olevan toimijan näkökulmasta on varauduttava tarkistamaan asiakastietojen käyttötarkoituksia, jos ja kun ne osoittautuisivat rajoittaviksi tekijöiksi asiakastilanteessa tarvittavalle tiedonsaannille. Lisäksi on tärkeää, että TE2024-toimintaympäristön käyttövaltuushallintaratkaisu (tunnistaminen, todennus, valtuuttaminen, toimivaltaisuus) tukee asiakaspalvelun kannalta kokonaisuutta.

23.1.2023

TE-digiratkaisujen ylläpito on hallituksen esityksen mukaisesti jäämässä KEHA-keskukselle, mutta kuntien vastuulla on taata myös toimivat digitaaliset palvelut, jolloin kuntien tulisi olla mukana päättämässä digitaalisten ratkaisujen kehittämisestä. Koska kuntien olemassa olevat digitaaliset ratkaisut vaihtelevat suuresti, tulisi erityisesti rajapintanäkökulmat huomioida, jotta kunta-alustan muiden digitaalisten palveluiden ja TE-digipalveluiden yhteensovittaminen olisi mahdollista kustannustehokkaasti. Toimeenpanovaiheessa käyttöliittymien asennukset, laitesiirot, käyttäjätunnukset ja muu IT-infrastruktuuriin liittyvä siirtymätyö tulee kuormittamaan kuntien tietohallintoa, tämä ei Vaasan kaupungin näkemyksen mukaan ole riittävästi noussut esiin.

Näyttäisi myös siltä, että uusi työllisyyden asiakastietojärjestelmä ei ehdi samaan vauhtiin lainsäädännön uudistamisen kanssa. On tärkeää, että siirtymävaiheessa on käytössä vain yksi järjestelmä, muutoin uhkana ovat päällekkäiskirjaukset, jotka tulisivat kuormittamaan kuntien TE-palveluiden henkilöstöä siirtymävaiheessa, tämä vaarantaisi sujuvan palvelutuotannon.

Valtiolle jäävät palvelut ja ohjausrooli

Vaasan kaupunki katsoo, että TE-palveluita tulee tarkastella asiakaslähtöisesti ja siirrettävien palveluiden tulee muodostaa selkeät, tarkoituksenmukaiset ja kustannustehokkaat kokonaisuudet, joille on riittävät taloudelliset resurssit, jotta uudistuksen tavoitteet toteutuisivat. Hallituksen esityksessä KEHA-keskukselle jääviä palveluita on edelleen paljon ja ELY-keskuksille ollaan osoittamassa alueellinen työllisyyden edistämisen tehtävä, jota ne toteuttaisivat tiiviissä kumppanuusyhteistyössä, kytkeytyen yrittäjyyden ja elinkeinojen edistämisen tehtäväänsä. Nämä toiminnot vaativat sekä henkilöstöpääomaa että taloudellista resurssointia ja ovat pois varsinaisesta kuntien vastuulle siirrettävästä TE-palveluiden resursseista. Valtion ohjausrooli on erittäin vahva jo hallituksen esityksen perälauteamenettelyn johdosta. Katsomme, että ohjauksen lisääminen on kuntien itsemääräämisoikeuden näkökulmasta haasteellista. Osaamispääoman ja taloudellisten resurssien hajauttaminen heikentää kuntien mahdollisuuksia hoitaa TE-tehtäviä.

Henkilöstöhallinto, henkilöstön asema ja osaavan henkilöstön saatavuus

Muutoksen valmistelu YT-neuvotteluineen kuormittaa kuntien olemassa olevaa henkilöstöhallintoa ja lain toimeenpanossa tulisi huomioida myös uuden henkilöstön tuoma lisäresurssitarve kunta-alustan tukipalveluissa henkilöstöhallinnon osalta. Sama koskee palkkahallintoa ja yleishallinnon palveluita. Siirtyvän henkilöstön (virkahenkilöitä) ja kuntien olemassa olevan henkilöstön (toimihenkilöitä) erilaiset palkkasopimukset tuovat paineita tukipalveluiden resurssiin sekä kuntien talouteen myös palkkaharmonisoinnin tarpeiden kautta.

Vaasan kaupunki korostaa osaavan henkilöstön merkitystä laadukkaana palvelun toteuttamisessa. Siksi toivomme, että lainsäätäjä kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten 2025 kuntiin siirtyvän TE-toimistojen ja ELY-keskusten henkilöstön sekä kunnissa jo olevien työllisyystehtäviä hoitavan henkilöstön muutosprosessi toteutetaan. On tärkeää varmistaa muutosvalmennus ja koulutus, siten että kuntien nykyisen työllisyyden hoidon henkilöstöllä on tosiasialliset valmiudet suoriutua uusista tehtävistä ja järjestelmien käytöstä. Tämä koskee erityisesti kuntia, jotka eivät ole mukana työllisyyden kuntakokeiluissa. TE-asiiantuntijoiden sekä kapean sektorin erityisosaajien saatavuus on jatkossa kriittinen pullonkaulatekijä. Tämä on ollut havaittavissa jo kuntakokeiluiden alkaessa usealla alueella. Kuntien tulisi olla vahvemmin mukana muutosprosessin

23.1.2023

(toimeenpano-ohjelman) valmistelussa ja vastaanottavana tahona kuntien tulisi olla avainroolissa myös toteutuksessa, nyt valmistelu on vahvasti valtion toimijoiden käsissä.

Vaikkeasti työllistyvien palveluiden järjestäminen

Vaikkeasti työllistyvät työttömät tarvitsevat yleensä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita ja/tai koulutuspalveluita, jotta heidän työllistymisensä avoimille työmarkkinoille mahdollistuisi. Olisi vaikeasti työllistyvien palveluiden järjestämisen näkökulmasta tarkoituksenmukaista, että tulevat työllisyysalueet noudattaisivat hyvinvointialueiden palvelutuotannon mukaisia rajoja, jolloin työllisyyttä edistävät sote-palvelut (kuten kuntouttava työtoiminta ja työttömien terveydenhuolto) olisi helpompi koordinoita ja kohdentaa, ilman että asiakkaan palveluketjuun syntyy viiveitä tai katkoksia.

Uudistusten kokonaisuus ja välivaihe vuosina 2023-2024

Hyvinvointialueuudistuksessa kuntouttava työtoiminta (Kuty) sekä TYP-palvelu (lakisääteinen työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu) siirtyivät kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023, mutta TYP-palvelun osalta takaisin kuntiin TE-uudistuksen myötä 1.1.2025. Käytännössä työllisyyskokeilujen ulkopuolella olevat kunnat siis suljetaan TYP-yhteistyön ulkopuolelle vuosiksi 2023-2024, vaikka kunnat ovat edelleen taloudellisesti osaltaan vastuussa pitkäaikaistyöttömien työttömyyskorvauksista.

Varsinkin välivaiheessa vuosina 2023-2024, kun hyvinvointialueet ovat jo toiminnassa, mutta TE-uudistus on tulossa voimaan vasta 1.1.2025, ei-kuntakokeilussa olevat kunnat ja sitä kautta kuntalaiset ovat eriarvoisessa asemassa. Ei-kuntakokeilussa olevien kuntien pitäisi valmistautua TE-uudistukseen näiden erittäin kriittisten asiakkaiden osalta tilanteessa, jossa niillä ei ole minkäänlaista toimintavaltaa siihen, mihin suuntaan näiden palveluiden resurssointia ja toteutusta vietään.

Siirtymäkausi 2025-2026 ja siirtymän resursointi

Vaasa pitää hyvänä sitä, että muutos siirrettiin vuoden 2025 alkuun. Vaasan kaupunki on huolissaan siitä, että esityksen mukaisen muutoksen kokonaisvaikutuksia ei ole riittävästi tunnistettu ja että muutoksen hallittuun läpiviemiseen ei ole riittävästi varauduttu. Vaasan kaupunki näkee, että kyseessä on niin laaja ja rakenteita uudelleenjärjestävä muutos, että valmistelun yhteydessä pitäisi tarkastella useamman vuoden siirtymäkautta. Hallituksen esityksen mukaisesti siirtymävaiheen palvelutuotannon rahoitusmalli koskisi vain vuosia 2025 (75% nykytilan mukaisesti) sekä 2026 (50% nykytilan mukaisesti) eikä muutoksen valmistelulle ole tiedossa vielä rahoitusta. Vaasan kaupunki näkee, että aktiivisen muutosvaiheelle on varattava myös riittävä toiminnallinen ja taloudellinen tuki -tämän turvaaminen tulisi ottaa huomioon, vaikka se on päätettävissä vasta seuraavalla hallituskaudella.

Henkilöstön ja omana tuotantona tuotettujen palveluiden siirtymisen lisäksi myös ostopalveluina hankittujen palveluiden hankintojen ja rahoituksen siirtyminen työllisyydenhoidon alueelle vaativat yhteistä jatkovalmistelua ELY-keskusten ja nykyisten TE-palveluiden kanssa, jotta palvelujen saatavuus ei vaarannu muutosvaiheessa. Siirtyvien hankintasopimusten kartoittaminen ja siirtoneuvottelut voidaan aloittaa vasta työllisyysalueiden selvittyä ja Vaasan kaupunki näkee tässä lyhyen valmisteluajan tuomana riskinä joko palvelutuotannon katkokset tai kuntatalouden kuormittumisen siirtymävaiheessa.

23.1.2023

Kunnioittaen



Virve Flinkkilä
Hyvinvointijohtaja