



KEHA/1600/2023

Eduskunnan Hallintovaliokunta

HE 207/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Uudenmaan ELY-keskuksen lausunto

Uudenmaan ELY-keskus pitää esitettyä työvoimapalvelujen uudistusta perusteiltaan ja tavoitteiltaan kannatettavana. Kuntaekosysteemin hyödyntäminen ja kehittäminen työllisyydenhoidossa yhdistettynä kuntien kannustavaan rahoitusvastuuseen työttömyyden kustannuksista voi synnyttää uusia vaikuttavampia palvelumalleja. On kuitenkin tärkeää huomioida, että pelkästään rakenteita muuttamalla ja siirtämällä vastuita viranomaiselta toiselle ei tulla saavuttamaan lisäarvoa. Mahdollinen palvelun vaikuttavuuden vahvistuminen edellyttää uudistuksen onnistumista kokonaisuutena pidemmällä aikavälillä. Selvää on, että uudistuksen alkuvaiheessa kustannukset nousevat ja ilmenee tehottomuutta, johtuen nykyisten yhteen koottujen toimintojen purkautumisesta ja hajautumisesta sekä siirtymävaiheen kustannuksista.

Lausuntokierroksen pohjalta esitykseen tehdyt muutokset ovat kannatettavia. Erityisesti kunnille säädettävä käyttövelvoite valtion yhteiseen asiakastietojärjestelmään luo perustan tietojen yhtenäisyydelle ja yhteiskäytölle ja siten edistää palvelujen yhdenvertaista saatavuutta ja tiedolla johtamista.

Uudenmaan ELY-keskus tunnistaa esitetyn uudistuksen kriittisiksi menestystekijöiksi seuraavat asiat:

1. Osaavan työvoiman saatavuuden edistäminen ja muut yritysten palvelut

Yritysten työvoima- ja osaamistarpeiden osalta työnhakijan kotikunta on harvoin olennainen tekijä eikä TE-palveluihin sisältyvää rekrytointipalvelua voida pitää paikallisena lähipalveluna. Uusimaa on tilastollisesti ja toiminnallisesti yhtenäinen työssäkäyntialue. On kuitenkin ilmeistä, että esityksen pohjalta Uudellemaalle syntyy useita järjestämisvastuullisia työllisyysalueita. Alueella on yhdeksän kuntaa, jotka yksinään täyttävät 20 000 henkilön työvoimapohjan kriteerin. Uudistuksen toimeenpanossa ja seurannassa tulisi siten kiinnittää erityistä huomiota elinkeinoelämän

19.1.2023

KEHA/1600/2023

osaavan työvoiman saatavuuteen ja tarvittaessa tehdä tätä tukevia muutoksia malliin.

TE-palveluihin sisältyvät yritysten palvelut – rekrytointipalvelut, työvoiman osaamisen kehittäminen, yrittäjyyden edistäminen, neuvonta ja ohjaus liiketoiminnan kehittämisen ja kansainvälistymisen palveluihin – ovat olleet vähän esillä uudistuksen valmistelussa. Esityksessä yrityspalveluja koskeva sääntely on vähäistä ja rahoitusmallin kannustavuus niiden järjestämiseen heikkoa. Tämä luo riskin sille, että yrityspalvelujen palvelutasot lähtevät eriytymään työllisyysalueiden välillä ja osa työvoimaviranomaisista saattaa jättää ne kokonaan järjestämättä. Nykyisen TE-palvelujärjestelmän todettu vahvuus on ollut se, että palvelut kohdentuvat sekä työvoiman tarjonta- että kysyntäpuoleen.

Osaavan työvoiman saatavuuteen liittyy olennaisesti myös osaamis- ja työvoimatarpeiden ennakointi ja palvelujen suunnittelu. Uudistuksen toimeenpanossa tulee varmistaa, että osaamisen kehittämisen toimet kyetään suunnittelemaan ylläalueellisesti niin, että työmarkkinoiden muutoksiin pystytään reagoimaan ennakoivasti.

2. Työllisyyden edistämisen ja jatkuvan oppimisen alueelliset tehtävät

ELY-keskukset hoitavat nykyisin niille erikseen säädettyjä työllisyyden edistämisen ja työmarkkinoiden toimivuuden tehtäviä alueilla. Kyseiset tehtävät ovat merkityksellisiä paitsi työmarkkinoiden toimivuuden myös aluekehittämisen näkökulmasta. Toimialaan liittyvät tehtävät siirtyisivät esityksen mukaan pääosin kunnille tai KEHA-keskukselle. ELY-keskuksella olisi jonkinlainen alueellisen työllisyyden ja työelämän edistämisen tehtävä. Jotta ELY-keskus pystyisi jatkossakin asianmukaisesti edistämään työmarkkinoiden alueellista toimivuutta ja tukemaan uusia työvoimaviranomaisia järjestämistehtävässään, tarvittaisiin toimivaltuuksiltaan ja vastuiltaan selkeä tehtävä ja siihen kytkeytyvä tietopohja.

Esityksestä ei käy riittävällä tavalla ilmi, miten ja kuka koordinoisi työvoimaviranomaisten ja koulutuksenjärjestäjien yhteistä suunnittelua, jotta koulutustarjonta olisi mahdollisimman tarkoituksenmukainen ja vastaisi yhden työvoimaviranomaisen sisäisten tarpeiden lisäksi myös alueellisiin ja ylläalueellisiin osaamistarpeisiin. Koordinointia vaatii myös sopivien opiskelijoiden löytäminen, erityisesti tilanteessa, jossa soveltuvimmat opiskelijat ovat eri työvoimaviranomaisen asiakkaana kuin koulutuksen järjestämisestä sopinut työvoimaviranomainen.

3. Hankintaosaamisella turvataan palvelujen saatavuutta

Esityksen mukaan uusilla viranomaisilla on mahdollisuus itse ratkaista millaisella mallilla palveluja tuottavat, esimerkiksi omana tuotantona tai markkinoilta hankkien. Nykyisessä järjestelmässä palvelujen tuottamisen

19.1.2023

KEHA/1600/2023

mallina on monituottajamalli eli yhdistelmä hallinnon omaa tuotantoa ja ulkopuolelta hankittua palvelutuotantoa. Ulkoisen tuotannon suhteellinen osuus on laskenut TE-toimistojen resurssilisäysten myötä, mutta se on edelleen euromääräisesti erittäin merkittävä, Uudellamaalla vuositasolla vajaat sata miljoonaa euroa. Uusille työvoimaviranomaisille siirtyvistä palveluista kaikki työvoimakoulutukset (ml. kotoutumiskoulutus ja ammatillinen koulutus), valmennukset ja asiantuntija-arvioinnit hankitaan nykyisin ulkoisilta palveluntuottajilta.

Lausuntokierroksen myötä esitykseen täydennettiin hieman palveluntuottajiin ja palvelumarkkinoihin kohdistuvien vaikutusten arviointia. Hankintaosaamisen riittämättömyys on mainittu esityksessä yhtenä riskinä. Huomioiden ulkoisen palvelutuotannon merkittävä osuus uudistuksen käynnistyessä ja sopimusten siirtoon ym. liittyvät käytännön haasteet, tulisi asiaa käsitellä sekä esityksessä että toimeenpanossa asianmukaisella painotuksella.

Palveluiden siirtymisen kannalta ratkaisematta on monia keskeisiä kysymyksiä ennen kuin alueellinen yhteistyö katkeamattomien palveluketjujen takaamiseksi voi todella alkaa. Työllisyysalueet lyödään lukkoon todella lähellä itse muutosta. Alueiden muodostuminen on ensimmäinen askel siihen, että toimijoiden kesken päästään todella ratkomaan, mitkä palvelut uudet viranomaiset haluavat tuottaa itse, ja mitkä ostaa. Tulee päättää mahdollisesta hankintayhteistyöstä ja sen resursseista, eikä ole tietoa, milloin tulevat viranomaiset ovat oikeuskelpoisia. Uudellamaalla on voimassa satoja hankintasopimuksia, joiden osalta päätökset ja mahdolliset uudelleenkilpailutukset tulisi tehdä yhteistyössä. Ei ole myöskään selvää, maksetaanko uudistuksen jälkeisinä vuosina käytössä olevia palveluita nykyisiltä määrärahamomenteilta, sillä hankintapäätöksiin tulee varata raha päätöksiä tehtäessä. Palvelujen laskutukseen liittyy KEHAN maksatustyön lisäksi ELY-keskusten alueellisesti erikoistunutta osaamista. Samanaikainen siirtyminen uusiin järjestelmiin (mm. TEA ja YA-järjestelmä sekä Koto-digi) mutkistaa siirtymää, joskin uusien järjestelmien kehittäminen on tärkeää.

Jos työvoimaviranomaiset tuottavat tulevaisuudessa palvelut pitkälti omana tuotantonaan ja vähentävät kilpailutusta, voi se johtaa esityksenkin mukaan työvoimapalvelujen kustannusten merkittävään kasvuun sekä palveluntuottajakentän vähenemiseen. Tällä olisi edelleen vaikutusta palveluiden laatuun sekä palveluvalikoiman supistumiseen, mikä taas heikentäisi osaavan työvoiman saatavuutta verrattain nopeastikin. Työvoimakoulutusten rooli koulutusjärjestelmässä on tuottaa nopeaa täsmäosaamista työnantajien yllättäviinkin osaamistarpeisiin. Monella palveluntuottajalla on erittäin syvä osaaminen oman erikoistumisalansa koulutusten toteuttamisesta ja osaamisen säilyvyydestä tulisi huolehtia.

Uudenmaan ELY-keskuksen käsityksen mukaan työvoimaviranomaisten hankintaosaamista sekä julkisten hankintojen yhdenvertaista toteutumista alueilla saadaan tuettua parhaiten sillä, että palveluhankintojen oikeudellinen tuki sekä hankintojen valtakunnallinen kehittäminen pidetään jatkossakin keskitettynä toimintona. Hallituksen esityksessä ei oteta kantaa

19.1.2023

KEHA/1600/2023

siihen, miten työvoimaviranomaisten alueille hajautuvaa hankintatoimintoa jatkossa tuettaisiin oikeudellisissa kysymyksissä tai miten julkisten hankintojen kehittämistä tuettaisiin alueilla. Keskitetyn tuen puuttumisella on erityisesti se riski, että työvoimaviranomaisten hankintatoiminnot eriytyvät alueellisesti ja tämä voi aiheuttaa epäyhdenvertaista kohtelua alueittain niin palveluntuottajille kuin palvelun loppukäyttäjillekin.

4. Muutoksen vaikutus kotoutumispalveluihin

Erityisesti Uudellamaalla maahan muuttaneet ovat suuri työllisyyspalveluiden asiakasryhmä. Hankintojen sirpaloituminen nykyistä pienemmille hankinta-alueille heikentää mahdollisuutta vastata toimivalla tavalla erilaisten maahanmuuttajaryhmien tarpeisiin. Esimerkiksi korkeakoulutettujen ryhmiä voidaan tarjota nykyisinkin vain laajemmilla alueilla, ja myös monet muut koulutushankinnat, kuten monikielinen yhteiskuntaorientaatio, vaativat alueiden välistä yhteistyötä. Mikäli kotoutumiskoulutusta ja muita kotoutujien palveluita ei pystytä tarjoamaan yhdenvertaisesti ympäri maata, saadaan aikaan maan sisäistä muuttoliikettä. Lisäksi palveluihin pääsy voi pitkittyä.

On tärkeää varmistaa työvoima- ja kotoutumispalveluiden toimiva yhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden eli hyvinvointialueiden kanssa. TE-palvelu-uudistusta on perusteltu sillä, että työttömänä työnhakijana olevien ja muidenkin maahanmuuttajien palvelut ovat jatkossa paremmin saatavilla saman organisaation eli kunnan alta, mutta erittäin merkittävä osa eli sote-palvelut siirtyvät hyvinvointialueille vuoden 2023 alusta.

Kotoutumislain uudistuksen myötä päävastuu kotoutumisen edistämisestä siirtyy kunnille, ja uudistuksessa painotetaan myös työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien parempaa tavoittamista ja kotoutumispalveluiden tarjoamista heille. Tämä on kannatettava tavoite, ja erilaisten kohderyhmien palveleminen samassa organisaatiossa voi parhaassa tapauksessa sujuvoittaa esimerkiksi työvoiman ulkopuolella olevien maahanmuuttajien siirtymistä työnhakijoiksi tai työhön.

5. Tiedolla johtaminen, valvonta ja oikeudellinen tuki

Esitetyssä työvoimapalvelujen järjestämismallissa työvoimaviranomaisten määrä kasvanee moninkertaiseksi nykytilanteeseen verrattuna. Erityisesti alkuvaiheessa työvoimaviranomaisten valmius ja kapasiteetti palvelujen järjestämiseen tulee todennäköisesti vaihtelevaan suuressi. Lakiehdotus antaa työvoimaviranomaisille erittäin laajan vapauden palvelujen tuottamisratkaisuihin. Esitys korostaa tiedolla johtamisen ja valvonnan kriittistä merkitystä palvelujärjestelmän toimivuuden ja kehittymisen osalta. KEHA-keskuksen vastuulle tulisi uusi tiedolla johtamisen tehtävä. Aluehallintovirasto valvoisi työvoimaviranomaisia, suorittaen myös oma-aloitteista valvontaa.

19.1.2023

KEHA/1600/2023

Uudenmaan ELY-keskus on huolissaan tiedolla johtamisen ja valvontatehtävien asianmukaisesta resursoinnista. Esityksestä ei käy ilmi, että KEHA-keskukseen oltaisiin kohdentamassa uutta henkilöresurssia tiedolla johtamisen tehtävän hoitamiseksi. Aluehallintoviraston valvontatehtävän resurssitarpeeksi on arvioitu kymmenen henkilötyövuotta. Valvonnan tarve tulee kasvamaan, sillä tulevilla viranomaisilla ei ole ohjaavaa tahoa eikä toimintaa ohjata enää määrärahojen kautta. Lisäksi kunnat tulevat myöntämään esimerkiksi palkkatukea myös itselleen.

Käynnissä on myös merkittäviä tietojärjestelmä uudistuksia (tärkeimpinä TE-digi ja Koto-digi), joilla tulee olemaan suuri vaikutus tiedolla johtamisen kokonaisrakenteeseen. Suunnitteilla on, että samaan aikaan uudistetaan kauttaaltaan sekä tiedon tuottamisen, keräämisen ja analysoinnin välineet että kokonaisjärjestelmä ja toimintaympäristö, jossa tiedolla johtamista tehdään ja koordinoidaan. Tällöin täytyy huolehtia tarkasti, että työllisyyspalveluista saatavissa oleva tieto ei heikkene, vaan parane. Tätä edellyttää erityisesti tiedolla johtamisen suuri merkitys tulevassa järjestäjämallissa. Esitykseen tehty muutos, jossa kunnille asetetaan käyttövelvoite valtion asiakastietojärjestelmään, on kannatettava.

Palveluita ja niiden tuloksellisuutta tarkastelevien mittarien tulisi olla hyvin selkeitä ja työvoimaviranomaisten todellisiin tarpeisiin vastaavia. Yhteistyö ja ohjaus muuttuu haasteelliseksi, ellei tavoitteista ja mittauksista olla riittävän yksimielisiä.

Lisäksi oikeudellisen tuen riittävä resursointi olisi erityisen tärkeää etenkin muutosvuosina. Työllisyyden kuntakokeilujen aika on osoittanut, että kun pitkän ajan saatossa kertynyttä osaamista ei riitä jokaiselle taholle, tarvitaan lain tulkinnan apua, jotta asiakkaiden oikeudet toteutuvat ja palvelut pysyvät tasapuolisina ja yhdenvertaisina. Oikeudellisen tuen riittävällä resursoinnilla voidaan vaikuttaa myös valvonnan tarpeeseen. Kun keskitetyllä oikeudellisella tuella saadaan tuettua työvoimaviranomaisia erityisesti siirtymävaiheessa tehtäviensä hoidossa sekä yhteisen ja yhdenvertaisen ratkaisukäytännön muodostumisessa, on tällä vaikutusta siihen, ettei jälkikäteisiä valvontatoimia todennäköisesti tarvita yhtä laajamittaisesti kuin tilanteessa, jossa keskitetty työvoimaviranomaisten oikeudellinen tuki puuttuisi kokonaan tai olisi hyvin vähäisesti resursoitu. Työvoimaviranomaisten keskitetyn oikeudellisen tuen riittävä resursointi on tärkeää myös muutosvuosien sekä siirtymävaiheen jälkeen, jotta alueiden sekä alueiden kansalaisten ja muiden toimijoiden yhdenvertainen kohtelu saadaan turvattua myös toistaiseksi. Muun ohella Uudenmaan ELY-keskus kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä esitetyt arviot työvoimaviranomaisten keskitetyn oikeudellisen tuen resursoinnista ovat esityksessä osittain puutteelliset sekä eri lukujen ja jaksojen osalta ristiriitaiset.

19.1.2023

KEHA/1600/2023

Yksikön päällikkö

Jarkko Tonttila

Kehittämispäällikkö

Henna Koivula

Tämä asiakirja KEHA/1600/2023 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/1600/2023 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Koivula Henna 23.01.2023 11:53

Hyväksyjä Tonttila Jarkko 23.01.2023 11:53