

Työ- ja elinkeinoministeriölle
Lausuntopalvelussa

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Tavoitteet

Työ- ja elinkeinopalvelujen siirto kuntiin on perusteltu uudistus, jossa on mahdollista hyödyntää kunnan elinvoimaan liittyvää osaamista sekä oppilaitoksia ja elinkeinojen kehittämisorganisaatioita. Tällä tavoin voidaan luoda vaikuttavat, joustavat ja asiakaslähtöiset lähipalvelut.

Tavoitteena kuntia kannustava rahoitusmalli on erinomainen. Kannustavuus kuitenkin lopulta syntyy siitä, että kunnilla on riittävä toimintavapaus toiminnan järjestämiseen, vain näin on mahdollista saavuttaa työllisyyden aitoa nousua. Vain nykyisen järjestelmän siirtäminen kuntien vastuulle ei lisätyöpaikkoja tuo, jos kuntien ainoa keino on pyrkiä tukemaan yritysten perustamista.

Tavoitteista on kokonaan jätetty pois haavoittuvassa asemassa olevien työttömien aktiivointi, joka tällä hetkellä on tärkeä kuntien rooli.

Keskeiset ehdotukset

Yleistä

Esityksen mukaan vastuu työnhakijoille ja yrityksille ja muille työnantajille tarjottavista palveluista siirrettäisiin pääosin kuntien vastuulle. Kuntapohjaiseen työvoimapalvelumalliin siirtymistä pidämme hyvänä, mutta haluamme nostaa esiin huolen siitä, että tehdyn esityksen mukaan tehtävää ollaan tosiasiallisesti siirtämässä suurelta osin kuntien sijasta yhteistoiminta-alueille, joka ei vastaa kuntien uudistukselle asettamia toiveita ja odotuksia. Esitetty malli järjestämisvastuusta kaventaa kuntien toimintamahdollisuuksia. Kuntien vapaaehtoisesti työllisyyteen resursoimat panostukset saattavat esityksessä liian tiukasti määritellyn järjestämisvastuun määrittelyn myötä vähentyä, jolloin työllisyysasteen nostamiseen liittyvät tavoitteet ovat entistä vaikeampi saavuttaa.

Kuntien perustoimintojen tasolla tarkasteltaessa yritysten ja työvoiman kohtaanto sekä asiakastarpeen huomioiminen ovat keskeisiä tehtäviä. Näistä tehtävistä suoriutuakseen kunnan eri tietojärjestelmissä oleva tietosisältö tulee tarkoituksenmukaisella tavalla olla hyödynnettävissä tieto- ja neuvontapalveluitten osalta asiakaspalvelua suoritettaessa (yhden luukun periaate).

Järjestämisvastuu

Kuntien vastuu edellyttää, että myös järjestämisvastuu yksiselitteisesti annetaan kaikille kunnille. Työllisyysalueen muodostamisessa kunnille tulee antaa vapaus sopia kuntien ja työllisyysalueen vastuun jaosta.

Jos järjestämisvastuu lain perusteella siirtyy työvoima-alueelle, ei kunta voi kantaa toiminnan tai rahoituksen vastuuta. Tällöin myöskään kunnat eivät tosiasiaa voisi

20.6.2022

käyttää omistajaohjausta palvelujen tehokkaan toteuttamisen varmistamiseksi, koska olosuhteet poikkeavat maan eri osissa ja myös työllisyysalueen sisällä. Kuntien järjestämisvastuun kautta voidaan myös turvata tarpeelliset ja toimivat lähipalvelut.

Järjestämisvastuun määrittely ainoastaan työllisyysaluetta koskevaksi johtaisi siihen, että kunnat eivät käytännössä voisi jatkaa nykyisen kaltaisten työllisyysyksikköjen toimintaa, koska kunnat muuttuisivat ainoastaan palveluntuottajiksi suhteessa itse rahoittamaansa työllisyysalueeseen.

Yhteistoimintavelvoite

Pääosan kunnista tulee järjestää työvoimapalvelut yhteistoiminnassa. Lakiehdotuksessa tulee selkeästi valita, tuleeko palvelut järjestää työssäkäyntialueen perusteella vai kaavamaisen työpohjan perusteella. Useimpien maakuntien osalta keskuskaupunki, jolla olisi oikeus perustaa oma työllisyysalueensa, on osa laajempaa, jopa koko maakunnan tai hyvinvointialueen kattavaa, työssäkäyntialuetta. Tällöin tarkoituksenmukaisinta olisi luoda työllisyysalue työssäkäyntialueelle ilman erillisoikeuksia niin, että alueen kunnat voisivat joustavasti sopia palvelujen järjestämisestä ja toteuttamisesta yhdenmukaisella tavalla alueella. Maakuntien reuna-alueilla tulisi myös välttää työllisyysalueen kuuluminen moneen hyvinvointialueeseen, joka tuottaisi ongelmia alueen yhteistyössä.

On täysin ymmärrettävää, työllisyysalueen tulee olla riittävän suuri selviytyäkseen erilaista asiantuntemusta vaativista tehtävistä, mutta lakiehdotuksen perusteluissa nämä vaatimukset tulisi selkeästi esittää. Nyt ehdotetussa ratkaisussa ei pohjimmiltaan vaikuta olevan kyse tehtävän siirtämisestä valtiolta kuntien hoidettavaksi, vaan kuntapohjaisen alueellisen työvoimahallintotason perustaminen.

Ehdotettu työvoimapohjavaatimus, työssäkäyntialuevaatimus sekä valtioneuvoston päätösvaltaan yhdistetty arviointimenettely eivät muodosta kokonaisuutta, joka olisi hyväksyttävissä perustuslain 121 §:n tarkoittaman kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Kunnille siirtyvien tehtävien rahoitus

Positiivista on, että valtio sitoutuu korvaamaan tehtävävastuiden siirrosta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti.

Kuntien valtionosuuspohjaan siirtyvien tehtävien kustannuksen määriteltäisiin siirtovuoden (2024) talousarvion perusteella. Kunnille siirtyvien tehtävien rahoituksen olisi hyvä perustua arvioon tehtävien laajuudesta ja vaativuudesta eikä nykyisen palvelujärjestelmän kyvystä toimeenpanna tehtäviä. Vuoden 2019 jälkeen tehdyt uudistukset mm. uusi asiakaspalvelumalli, vaikuttavat merkittävästi kustannuksiin.

Esityksessä ehdotetaan palveluiden rahoituksen kohdentamista valtionosuuksien kustannuspohjaan pääasiassa kahteen kriteeriin perustuen. Tästä 70 prosenttia kohdentuisi työikäisen väestön (ikäryhmä 18–64-vuotiaat) ja 30 prosenttia laajan työttömyyden käsitteen perusteella, joka kattaisi sekä työttömät, että palveluiden piirissä olevat asiakkaat. Lisäksi muiden kuin pakolaistaustaisten maahanmuuttajien Koto-koulutuksen laskennalliset kustannukset jaettaisiin vieraskielisyyden perusteella. Työttömyysturvaetuuksien kompensatio taas korvattaisiin kunnille poikkileikkaustilanteen mukaisesti ja sen suuruutta ei esityksen mukaan tarkistettaisi myöhemmin.

Mallin heikkoutena on, että tehtävien rahoitus tulee joka kunnalle, mutta kustannukset ja järjestämistehtävät vain järjestäjille. Tämä tarkoittaisi, että lähtökohtaisesti suurimmassa osassa Suomen kuntia valta ja taloudellinen vastuu ovat epäsuhtaiset.

20.6.2022

Esitetty rahoitus- sekä työttömyysturvakustannusten kompensatiomalli luovat kuntien kustannuksiin vahvasti suhdanteista riippuvaisen mekanismin, etenkin työttömyysturvaetuuksien osalta.

Kombikriteerin painoarvon muuttaminen enemmän kohti laajan työttömyyden kriteeriä, esimerkiksi muuttaen suhdetta arvoon 50/50. Tämä tasoittaisi kuntien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelta tulevien suhdannevaihteluiden sekä shokkien taloudellista riskiä. Edellä mainittua painoarvoa voidaan perustella myös sillä, että laajan työttömyyden kriteeri toteuttaa parhaiten tarveperusteisuutta, kun rahoitus seuraa työttömyyttä. Sillä olisi merkitystä myös kannustavuuden parantamisessa kunnille koskien haavoittuvimmassa asemassa olevien työttömien osalta.

Vieraskielisiin suuntautuvien TE-palveluiden erityistehtäviä tulee tarkastella erikseen toteutuneiden kustannusten perusteella.

Kunnan vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta

Poikkileikkaustilanteeseen perustuva työttömyysetuuksien kompensatio ei huomioi kuntakohtaisia tilapäisiä olosuhdetekijöitä tai väestön kasvun ja vähenemisen trendin aiheuttamaa vääristymää. Jotta kompensatio ei aiheuttaisi negatiivista kannustinvaikutusta, voitaisiin jaettava summa pitää toistaiseksi vakiona koko maan tasolla siten, että vuosittain muuttuisi vain kompensation jakautuminen kuntien välillä. Silloin etuuksien kompensatio olisi edelleen kannustava.

Palkkatuki

Laajan työttömyyden kriteeri on esityksessä määritelty siten, että se kattaa myös työllistetyt (esimerkiksi palkkatuella työllistetyt). Palkkatuella työllistetyt henkilöt lisäävät siten kriteerin kasvaessa yksittäisen kunnan saamaa valtionosuusrahoitusta. Aiemmin noin 35–40 prosenttia palkkatuella työllistetyistä henkilöistä on työskennellyt kunnissa. Koska uudessa mallissa kunnat eivät voi myöntää palkkatukea itselleen, tippuvat aiemmin kuntiin palkkatuella työllistetyt henkilöt laajan työttömyyden kriteerin ulkopuolelle ja se vaikuttaa suoraan kunnan valtionosuuteen. Hyvän valtionosuusjärjestelmän periaatteiden mukaan kunnan ei pitäisi pystyä vaikuttamaan suoraan valtionosuuskriteereihin.

Mikäli aiemmin palkkatuella kuntiin työllistettyjä henkilöitä halutaan jatkossa työllistää kuntiin, on kuntien palkattava henkilöt normaalin rekrytointiprosessin kautta. Mikäli työllistetyt henkilöt on palkattu muihin kuin valtionosuuden kustannuspohjaan oikeuttaviin palveluihin, esimerkiksi katujen ylläpitoon, jää heistä aiheutuva kustannus kokonaan valtionosuuteen liittyvän kustannustenjaon tarkistuksen ulkopuolelle. Täten näistä henkilöistä aiheutuvat kustannukset jäävät myös kollektiivisella tasolla valtionosuusjärjestelmän ulkopuolelle. Erityisesti tämä edellytys on välttämätön yli 700 päivää työttömyysetuutta saaneiden osalta.

Palkkatukiuudistuksessa vuoden 2023 alusta voimaan tuleva kuntien toimintamahdollisuuksia lisäävä mahdollisuus tuella palkatun siirtäminen käyttäjäyrityksen tehtäviin menettää pääosin merkityksensä, kun kunnan työllistämisyksiköt eivät voi toimia aktiivina toimijoina.

Aiemmin palkkatuella kuntiin palkatut tulisi laskea henkilöt osaksi laajan työttömyyden kriteeriä sekä heistä aiheutuvat kustannukset laskettaisiin ja raportoitaisiin Valtiokonttorille osaksi lakisääteisiä palveluita siten, että kustannukset kirjautuisivat osaksi valtionosuuspohjaa.

20.6.2022

Tällöin kunnilla olisi edelleen kannustin yhdessä 50 % työttömyyden valtionosuuskriteerin kanssa palkata esimerkiksi osatyökykyisiä palkkalistoilleen ja tämä ei aiheuttaisi vääristymää rahoitusjärjestelmään. Nykyisen kuntien palkkatukityöllistämisen kaltaisen työllistämismuodon statuksen lisääminen lainsäädäntöön olisi perusteltua myös siksi, että kunnat voivat osoittaa tarjoavansa palvelua heikossa työmarkkina-asemassa oleville täyttäen tällä lain vaatimuksia palveluiden yhdenvertaisuudesta.

Tämän kuntiin työllistämisen statuksen tulisi mahdollistaa nykyisen järjestelmän kaltaisen varsinaisen palkkatuen myöntämisen mahdollisuuden jatkopolkuna esimerkiksi työllistettäessä henkilöä yksityiselle työnantajalle. Tämä vahvistaisi henkilöiden kiinnittymistä avoimille työmarkkinoille. Palkkatuen käytön mahdollistaminen toimisi myös selkeänä määräaikaisuuden perusteena.

Heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien työllistämisen 3. sektorin 100 % palkkatuen myöntämisen muuttuminen de minimis tueksi, kun myyntitulot ylittävät 100.000 euroa vuodessa, vaikeuttaa kohtuuttomasti järjestöjen toimintaa ja vähentää kuntien toimintamahdollisuuksia. Varsinkin maaseutualueilla rajoitus tulee vähentämään palkkatukityön tarjontaa. Yhdistettynä kuntien tarjoaman palkkatukityön pois jäämiseen suuri osa yli 700 päivää työttömyysetuutta saaneista jää ilman toimenpiteitä ja mahdollisuutta työllistymiseen. Muutos on huomattava, koska kuntouttava työtoiminta lakkaa työvoimapolitiittisena toimenpiteenä eikä kunnilla tälle joukolla ei ole tarjota aktivointitoimenpiteitä kustannusvaikuttavasti.

Julkisia työvoimapalveluja koskeva sääntely

Työvoimaviranomaisen tulisi järjestää julkisina työvoimapalveluina työnvälityspalveluja, tieto- ja neuvontapalveluja, työnhaku-, ura- ja työhönvalmennusta sekä työvoimakoulutusta.

Jotta uudistuksen tavoitteet toteutuisivat, tulisi palveluiden muodostaa selkeät, tarkoituksenmukaiset ja kustannustehokkaat kokonaisuudet. Tämä vaatisi ennakkoluulotonta tehtävien jaon ja prosessien integroimista estävien yksityiskohtaisten määräysten tarkastelua, jotka estävät kuntien nyt toteuttamien koulutus-, työllisyys ja elinkeinopalvelujen kanssa. Liiallisuuteen menevästä yksityiskohtaisesta sääntelystä tulisi luopua ja siirtää lain painopistettä mahdollistavaan suuntaan.

Työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoiminta

Ehdotuksen mukaan monialaisen tuen yhteistoimintamallin toimijoita olisivat työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kansaneläkelaitos. Toimijoissa ei ole mainittu kuntaa. Se tarkoittaa, että monialaisen tuen piirissä olevien yhteistoiminta-alueelle kuuluvien asiakkaiden palveluprosesseja ei voida sovittaa yhteen kuntien muiden toimintojen, kuten esimerkiksi elinvoima- ja osaamispalvelujen kanssa tietosuojasyistä. Pidämme tärkeänä sitä, että kunta lisätään toimijoihin, jotta esityksen tavoitteet asiakkaan palveluiden yhteensovittamisesta kuntaekosysteemin kanssa onnistuisivat.

Asiakastietojen käsittely ja valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut sekä palvelualusta

Viranomaisen toiminnassa lähdetään yleensä siitä, että rekisterinpitäjyys seuraa järjestämistä vastuuta. Siten kunta, joka toimii työvoimaviranomaisena, toimii rekisterinpitäjänä suhteessa sen järjestämistä vastuussa käsittelyssä oleviin henkilötietoihin. Samalla tavalla kuntayhtymä tai vastuukunta toimii rekisterinpitäjänä suhteessa sen järjestämistä vastuussa käsittelyssä oleviin henkilötietoihin, mikäli järjestämistä vastuu on siirretty kyseiseen organisaatioon. Rekisterinpitäjyys säilyy

20.6.2022

järjestämisvastuulla olevalla taholla siitä riippumatta, että toimintoja tai tehtäviä voidaan ulkoistaa tai siirtää toiselle viranomaiselle hoidettavaksi. Esimeriksi tilanteessa, jossa kuntayhtymä sopisi jäsenkuntien kanssa työvoimapalveluihin kuuluvien tehtävien hoitamisesta, jäsenkunta toimisi henkilötietojen käsittelijänä ja kuntayhtymä rekisterinpitäjänä.

Lakiehdotuksen perusteella epäselväksi jää vastuukysymykset henkilötietojen käsittelystä eri toimintamalleissa. Epäselväksi jää myös missä määrin työvoimapalvelujen tuottaja tai työllistämistä tukevan palvelun tuottaja voidaan pitää omina rekisterinpitäjinä työvoimaviranomaisen lisäksi.

Tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjällä on oikeus käsitellä tarpeellisia tietoja lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi sekä julkisen vallan käyttämiseksi. Kunnalla on siten oikeus käsitellä tarpeellisia tietoja, minimointivaatimus huomioiden, myös kunnan yleiseen toimialaan kuuluvissa palveluissa. Ehdotetun sääntelyn suhdetta juuri kunnan yleiseen toimialaan kuuluviin työllisyyttä edistäviin palveluihin on epäselvä.

Ehdotetun sääntelyn 1 luvun 9 §:n yhteistyövelvoite koskee julkisten työvoimapalvelujen toimeenpanoa, suunnittelua ja kehittämistä, eikä se siten muodosta lakiperustetta tiedonvaihdolle hyvinvointialueen tai kunnan sote-palvelujen kanssa.

Sote-tietoja voidaan kunnan työvoimapalveluissa saada asiakkaalta itseltään tai asiakkaan kirjallisella suostumuksella hyvinvointialueelta. Perusta tiedonvaihdolle kunnan ja hyvinvointialueen sote-palvelujen välillä on heikko silloin, kun kyse ei ole monialaisen tuen yhteistoimintalain tarkoittamista palveluista.

Pääasialliset vaikutukset

Vaikutusarviot perustuvat oletuksiin ja ne on arvioitava kokonaan uudelleen lopullisessa lakiehdotuksessa. Erityisesti uudistuksen merkittävydestä johtuen erityisesti vaikutukset kuntien toimintaa ja kuntatalouteen eivät nyt ole riittävän tarkkoja.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Työttömyysturvatehtävien harkinnan antamiselle KEHA-keskukselle ei ole arvoitu muuta vaihtoehtoa, johtuen epäilystä yhdenmukaisuuden turvaamisen onnistumisesta.

Asiakkaiden palveluun liittyvät tehtävät tulisi siirtyä kokonaisuutena, myös harkintaa vaativien työttömyysturvatehtävien osalta. Työttömyysturvatehtävän jakautuminen valtion ja kuntien toimivaltaan kuuluviin asioihin on epätarkoituksenmukaista. On vaikea uskoa, että työttömyysturvaan liittyvää vaativaa harkintaa ei osattaisi tai kyettäisi oppimaan kunnissa. Myös liiallisuuteen menevästä yksityiskohtaisesta sääntelystä tulisi luopua ja siirtää lain painopistettä mahdollistavaan suuntaan. Eri kohdissa esitystä annetut henkilötyövuosimäärät ovat eri suuruisia

Toimeenpano ja seuranta

Muutoksen johtamiseen ja toimeenpanoon tulisi kunnille turvata riittävät taloudelliset resurssit muutosjohtamisen toteuttamiseen.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 18 §:n mukainen julkisen vallan velvoite edistää työllisyyttä olisi toteutettavissa myös kunnallisen itsehallinnon kanssa yhteensopivalla tavalla.

20.6.2022

Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä

Luku 1

Työvoimaviranomaisen määritelmässä tulee ottaa huomioon kuntien järjestämisvastuun toteutuminen ja siihen työllisyysalueen perustamiseen liittyvä sopimusvapaus. 3 §:n kohdassa 1. määritelmä tulisi olla:

3§ Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) työvoimaviranomaisella (työllisyysalue) sitä kunnan tai kuntayhtymän viranomaista, joka vastaa työvoimapalvelujen järjestämisestä tai työllisyysalueeseen kuuluvaa kuntaa, jonka tehtävistä on sovittu työllisyysalueen järjestämissopimuksessa.

Luku 2

Kuntien vastuu edellyttää, että myös järjestämisvastuu yksiselitteisesti annetaan kaikille kunnille. Työllisyysalueen muodostamisessa kunnille tulee antaa vapaus sopia kuntien ja työllisyysalueen vastuun jaosta.

Jos järjestämisvastuu lain perusteella siirtyy työvoima-alueelle, ei kunta voi kantaa toiminnan tai rahoituksen vastuuta. Tällöin myöskään kunnat eivät tosiasiallisesti voisi käyttää omistajaohjausta palvelujen tehokkaan toteuttamisen varmistamiseksi, koska olosuhteet poikkeavat maan eri osissa ja myös työllisyysalueen sisällä. Kuntien järjestämisvastuun kautta voidaan myös turvata tarpeelliset ja toimivat lähipalvelut. Pääosan kunnista tulee järjestää työvoimapalvelut yhteistoiminnassa.

Lakiehdotuksessa tulee selkeästi valita, tuleeko palvelut järjestää työssäkäyntialueen perusteella vai kaavamaisen työpohjan perusteella. Useimpien maakuntien osalta keskuskaupunki, jolla olisi oikeus perustaa oma työllisyysalueensa, on osa laajempaa, jopa koko maakunnan tai hyvinvointialueen kattavaa, työssäkäyntialuetta. Tällöin tarkoituksenmukaisinta olisi luoda työllisyysalue työssäkäyntialueelle ilman erillisoikeuksia niin, että alueen kunnat voisivat joustavasti sopia palvelujen järjestämisestä ja toteuttamisesta yhdenmukaisella tavalla alueella. Maakuntien reuna-alueilla tulisi myös välttää työllisyysalueen kuulumisen moneen hyvinvointialueeseen, joka tuottaisi ongelmia alueen yhteistyössä.

Luku 10

Nykyisen kuntien palkkatukityöllistämisen kaltaisen työllistämismuodon statuksen lisääminen lainsäädäntöön olisi perusteltua myös siksi, että kunnat voivat osoittaa tarjoavansa palvelua heikossa työmarkkina-asemassa oleville täyttäen tällä lain vaatimuksia palveluiden yhdenvertaisuudesta.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Kombikriteerin painoarvon muuttaminen enemmän kohti laajan työttömyyden kriteeriä, esimerkiksi muuttaen suhdetta arvoon 50/50. Tämä tasoittaisi kuntien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelta tulevien suhdannevaihteluiden sekä shokkien taloudellista riskiä. Edellä mainittua painoarvoa voidaan perustella myös sillä, että laajan työttömyyden kriteeri toteuttaa parhaiten tarveperusteisuutta, kun rahoitus seuraa työttömyyttä. Sillä olisi merkitystä myös kannustavuuden parantamisessa kunnille koskien haavoittuvimmassa asemassa olevien työttömien osalta.

Muut huomiot esityksestä

Muutostyökorvaus tulee korvata kunnille täysimääräisesti.