



2.2.2024

Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle työvoimapalveluiden uudelleen järjestämiseen liittyvien lakien, valmiuslain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamista koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi työvoimapalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaan lainsäädäntöön muutoksia, joilla edistetään työvoimapalveluiden järjestämisvastuun sujuvaa siirtoa. Lisäksi esityksellä toteutettaisiin pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvää asiantuntijan harkintavallan lisäämistä työnhakijan palveluprosessissa. Valmiuslakiin tehtäisiin työvoimaviranomaisten muuttumisesta johtuvat välttämättömät muutokset.

Valtiovarainministeriön lausunto

Työnhakijan palveluprosessi

Työnhakijan palveluprosessia muutettaisiin niin, että niille työnhakijoille, joiden työttömyys päättyy kolmen kuukauden sisällä, ei yleensä järjestettäisi automaattisesti työnhakukeskusteluja tai täydentäviä keskusteluja, ellei palvelutarve sitä vaadi. Samoin niille, jotka aloittavat varusmies- tai siviilipalveluksen tai vähintään kolmen kuukauden pituisen perhevapaan kolmen kuukauden kuluessa, ei järjestettäisi näitä keskusteluja. Esityksen mukaan muutoksen tarkoituksena on kohdentaa resursseja tehokkaammin työnhakijoiden palvelutarpeisiin.

Valtiovarainministeriö pitää resurssien tehokasta kohdentamista lähtökohtaisesti tavoiteltavana asiana. Resurssien tehokas kohdistaminen käytännössä on haastavaa koska resurssien käytön vaihtoehtoisia tulemia ei pystytä havaitsemaan. Vaihtoehtoisten tulemien havainnointi ja siten toiminnan vaikuttavuuden luotettava arviointi edellyttää pääsääntöisesti vertailuasetelmiin perustuvaa tutkimusta. Palvelumallilla on tavoiteltu työllisyyden vahvistumista ja sen keskeiset elementit perustuvat luotettavaan tutkimusnäyttöön.

Edellisen hallituksen palveluprosessiin tehdyille muutoksille (HE 167/2021 vp) arvioitua työllisyysvaikutukset perustuvat valtiovarainministeriössä laadittuihin

arvioihin, joista on laadittu erillinen muistio¹. Työllisyysvaikutusten näkökulmasta keskeisinä mekanismeja toimivat työnhakuun liittyvä velvoittavuus ja veloitteiden monitorointi sekä työnhakijoiden työllistymistä ja palveluihin ohjautumista edistävä neuvonta. Edellä todettuja mekanismeja toimeenpannaan edellyttämällä työnhakijoilta määräaikaishaastatteluihin osallistumista ja työnhaustaan raportointia.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotetut muutokset eivät merkittäväällä tavalla heikennä palvelumalliin liittyvää velvoittavuutta. Tältä osin on keskeistä, ettei palveluprosessia voi ohittaa ilmoittamalla työllistyvänsä kolmen kuukauden sisällä työnhaun alkamisesta tilanteissa, joissa se ei tosiasiallisesti pidä paikkaansa. Vastaavasti resurssien vapautuminen voi mahdollistaa asiakkaiden kattavampaa tai laadukkaampaa palvelua. Edellä todetun perusteella ehdotettujen muutosten voi todennäköisemmin arvioida edistävän tavoitetta resurssien tehokkaammasta kohdentamisesta.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota, että laki työvoimapalveluiden järjestämisestä määrittelee yli 4 tuntia viikossa työskentelevän työlliseksi, ei työttömäksi. Ehdotetun lain mukaan palveluprosessi ei siten lähtökohtaisesti koskisi henkilöitä, joilla on tiedossa työllistyminen vähintään 4 viikkotunnin työsuhteeseen. Toisaalta on huomioon pantavaa, että jo nykyisessä laissa vastaavilla tuntimäärillä työskentelevät ovat alennettujen veloitteiden piirissä. Osa-aikaisesti työskentelevillä olisi useissa tapauksissa edellytyksiä lisätä työntekoaan, mutta lainsäädännön ohjaavuus vaikuttaa tältä osin heikolta. Osa-aikaisesti työskentelevien kohdalla verotus- ja tulonsiirtojärjestelmä tuottavat eräissä tilanteissa kannustinloukkuja, mistä johtuen työntöön lisäämisen kannusteet voivat olla erityisen heikot.

Työvoimaviranomaisille siirtyvät sopimukset sekä tuki- ja korvauspäätökset

Voimaanpanolakia ehdotetaan selkeytettävän siten, että valtio vastaisi työvoimaviranomaisille siirtävistä sopimuksista aiheutuvista vastuista, jotka kohdistuvat järjestämisvastuun siirtoa edeltävään aikaan eli vuoteen 2024, vaikka sopimusten mukaiset laskut maksettaisiin vasta vuoden 2025 puolella. Sopimukset koskevat mm. työvoimapalveluiden hankintaa. Ehdotus on kannatettava. Kyseisiin menoihin varaudutaan vuoden 2024 aikana sitomalla valtion talousarvion momentin 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut) määrärahaa.

Toisen ehdotuksen mukaan valtio korvaisi valtion talousarvion rajoissa kunnille siirtyvien päätösten perusteella kuntien maksettavaksi tulevat tuet ja korvaukset, jotka kohdistuvat järjestämisvastuun siirtoa edeltävään aikaan eli vuoteen 2024.

¹ VM muistio (2020):

<https://vm.fi/documents/10623/17688657/Pohjoismaisen+ty%C3%B6nhaun+malli.pdf/be4fac16-cb75-65e1-97cadede13a08107/Pohjoismaisen+ty%C3%B6nhaun+malli.pdf?t=1600342051843>

Näissä on kyse mm. palkkatukien ja starttirahan maksamisesta silloin, kun palkkatuki- tai starttirahajakso on tapahtunut vuoden 2024 puolella. Lausuntomateriaalissa todetaan, että tämä muutos ei aiheuttaisi nykyisin momentilta 32.30.51 maksettavien tukien osalta lisämäärärahan tarvetta, mutta muilta momenteilta (32.30.55 (Toimet työurien pidentämiseksi), 33.20.50 (Valtionosuus työttömyysetuuksien ansioturvasta ja vuorottelukorvauksesta), 33.20.52 (Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta)) maksettavien tukien ja korvausten osalta täysimääräinen korvaus vaatisi lisämäärärahaa momentille 32.30.51. Tämä johtuu siitä, että momentit ovat budjetointitavaltaan erilaisia ja näillä jälkimmäisillä momenteilla kyseiset tuet ja korvaukset tulisivat maksettaviksi vasta vuoden 2025 arviomäärärahasta, jos tehtävä ei siirtyisi uusille työvoimaviranomaisille vaan säilyisi valtiolla. Vuoden 2025 talousarviossa ko. momenteilla ei ole kuitenkaan enää määrärahaa, sillä määrärahat on siirretty kuntien peruspalveluiden valtionosuusmomentille 28.90.30. Esityksessä ei ole esitetty arviota siitä, minkä verran vuoteen 2024 kohdistuvia tukia ja korvauksia kuntien maksettavaksi arvioidaan siirtyvän ja missä määrin siirtyvän erän arvioitaisiin niitä kattavan. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota kuntien rahoitusperiaatteen toteutumiseen ja toteaa, että siirtyvien tukien ja korvausten määrä tulisi arvioida. Mahdollisen lisämäärärahan tarve tulee arvioida ja ratkaista talousarvioprosesseissa tavoitteena se, että kunnat saavat korvauksen mahdollisimman täysimääräisenä.

Esitys liittyisi vuoden 2024 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen ja olisi tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lisätalousarvioesityksessä momentin 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut) päätösosaa täydennettäisiin niin, että momentin määrärahasta voitaisiin korvata kunnille työvoimaviranomaisen vastuulle siirtyneistä tuki- ja korvauspäätöksistä vuoteen 2024 kohdentuvat summat.

Tietojärjestelmät

Valtiovarainministeriö nostaa esiin, että hallituksen esityksessä ja sen perusteluissa ei ilmene tietojärjestelmäkokonaisuuden kokonaiskustannuksia ja tästä syystä muutoksen kustannusvaikutuksia ei voida arvioida lausunnossa. Kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) kehittämästä tietojärjestelmäkokonaisuudesta ei ole pyydetty tiedonhallinnan mukaista muutosvaikutusten arviointia. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan KEHA-keskuksen tulisi kuitenkin muutoksen toimeenpanon edetessä ja suunnittelutiedon tarkentuessa huomioida tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin ja 8 §:n 1 momentin arviointivelvoitteet sekä pyytää valtiovarainministeriöltä lain 9 §:n mukainen lausunto. Valtiovarainministeriö nostaa esiin, että hallituksen esityksen perusteella ei voida arvioida tiedonhallintalain mukaisia muutosvaikutuksen arviointikohteita, joita ovat vaikutukset tehtäviin ja vastuisiin, vaikutukset tietojen luovuttamiseen ja tietovarantojen hyödyntämiseen, vaikutukset yhteisten

tietovarantojen hyödyntämiseen, vaikutukset tietoturvallisuuteen ja taloudelliset vaikutukset.

Valtiovarainministeriö toteaa, että se pitää perusteltuna 1. lakiehdotuksen 125 §:ään esitettyä muutosta, jolla täydennetään käyttöoikeuksia valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuteen. Jatkossa käyttöoikeus voidaan myöntää kunnan, kuntayhtymän, kehittämis- ja hallintokeskuksen, työ- ja elinkeinoministeriön tai aluehallintoviraston palveluksessa olevalle henkilölle. Valtiovarainministeriön mielestä tämä on perusteltua, sillä kunnat ja kuntayhtymät ovat uusia työvoimaviranomaisia ja vastaavat järjestelmän käyttäjien hallinnoinnista.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota hallituksen esityksen 8. lakiehdotukseen. Hallituksen esityksen mukaan nykyisessä tulorekisterin sääntelyssä ei oteta huomioon sitä, että jatkossakin KEHA-keskus tuottaa tietojärjestelmäpalvelut, mikä edellyttää käytännössä, että tiedot siirtyvät tulorekisteristä KEHA-keskuksen ylläpitämään valtakunnalliseen tietovarantoon, josta ne välittyvät edelleen työvoimaviranomaisten käyttöön. Sääntely, jossa oikeus tietojen saamiseen on ainoastaan työvoimaviranomaisella, ei mahdollista tietojen luovuttamista suoraan KEHA-keskukselle. Tämän perusteella esityksessä ehdotetaan, että KEHA-keskuksella olisi oikeus tietojensaantiin tulorekisteristä työvoimapaalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettujen työvoimapaalvelujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen tuottamiseksi. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa tulisi arvioida osana tiedonhallinnan muutosvaikutuksia, miten työvoimaviranomaisten tarvitsemien tietojen luovuttaminen toteutetaan. Tältä osin arvioinnissa tulisi ottaa huomioon, onko KEHA-keskuksella varsinaisesti tehtävään sidottua oikeutta työvoimaviranomaisten tulorekisteristä tarvitsemien tietojen saantiin, vai onko KEHA:n ylläpitämä tietovaranto kyseisten tietojen tekninen luovutuskohde, josta tietojensaantiin oikeutetut työvoimaviranomaiset saavat tarvitsemansa tiedot. Hallituksen esityksen perusteella syntyy kuva, että kyse on ennemminkin teknisestä järjestelystä, jossa työvoimaviranomaisten tulorekisteristä tarvitsemat tiedot siirtyvät ilmeisesti teknisen rajapinnan välityksellä ensin KEHA:n tietovarantoon ja sieltä edelleen teknisen rajapinnan välityksellä työvoimaviranomaisille, joilla on tehtävänsä perusteella varsinainen oikeus tietojensaantiin.

Työttömyysetuuksien indeksikorotuksista

TE-palvelut 2024 uudistuksessa kuntien vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta laajennettiin. Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 31 a §:n mukaan rahoitusvastuun laajentuminen korvataan kunnalle valtionosuuden lisäyksenä kunnan kustannusten kasvua vastaavalla määrällä. Em. pykälän 4 momentin mukaan korvaus määritetään vuoden 2023 työttömyysetuustietojen perusteella ja korvauksen määrä tarkistetaan vuoden

2024 tasolle siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään. Määritettäessä korvausta otetaan lisäksi huomioon vuoden 2024 aikana voimaan tulevat työttömyysturvan perusosan suuruuteen säädetyt muutokset. Lisäksi pykälän 5 momentin mukaan korvausten suuruus tarkistetaan vuosittain siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään.

Korvauksen tarkistamisella vuoden 2024 tasoon korvauksen määräytshetkellä ja siihen myöhemmin tehtävillä indeksitarkistuksilla on tarkoitus turvata korvauksen tason säilymistä reaalisesti samana suhteessa rahoitusvastuun perusteena oleviin työttömyysetuuksiin. Tarkistaminen on sidottu kansaneläkeindeksiin, jotta tarkistaminen vastaisi työttömyysetuuksiin tehtäviä indeksitarkistuksia.

Työttömyysturvalain 14 luvun 1 §:n mukaan mainitun lain 6 luvun 1 ja 6 §:ssä säädettyjä rahamääriä tarkistetaan siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään. Työttömyysetuuksiin tehtävät indeksitarkistukset on kuitenkin jäädytetty vuosiksi 2024–2027 lailla eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 (1296/2023). Koska tarkoituksena on ollut sitoa työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvausten tarkistaminen työttömyysetuuksiin tehtäviin indeksitarkistuksiin, ei indeksitarkistuksia ole perusteltua tehdä rahoitusvastuun laajentamisen korvauksiin niinä vuosina, jolloin myöskään työttömyysetuuksia ei tarkisteta.

Pykälän sanamuodossa viitataan vain kansaneläkeindeksistä annettuun lakiin eikä indeksitarkistusta ole sidottu työttömyysetuuksiin tehtäviin indeksitarkistuksiin. Pykälän sanamuodon voitaisiin tulkita tarkoittavan, että korvaukseen tulisi tehdä indeksitarkistus riippumatta siitä, tehdäänkö tarkistus rahoitusvastuun perusteena olevaan työttömyysetuuteen. Edellä todetun vuoksi pykälän 4 ja 5 momentin sanamuotoa tulisi täsmentää esimerkiksi seuraavasti:

Tässä pykälässä tarkoitetut korvaukset määritetään vuonna 2023 maksettujen työttömyysetuuksien maksatuksesta työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle vuoden 2023 loppuun mennessä kertyneiden tietojen perusteella. Korvaukset tarkistetaan vuoden 2024 tasolle rahoitusvastuun perusteena olevien työttömyysetuuksien indeksitarkistusta vastaavasti noudattaen, mitä kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään. Korvauksissa otetaan lisäksi huomioon vuoden 2024 aikana voimaan tulevat työttömyysturvan perusosan suuruuteen säädetyt muutokset. Kansaneläkelaitos toimittaa korvausten määrittämiseksi tarpeelliset tiedot työttömyysetuuksien maksatuksesta valtiovarainministeriölle.

Tässä pykälässä tarkoitettujen korvausten suuruus tarkistetaan vuosittain rahoitusvastuun perusteena olevien työttömyysetuuksien indeksitarkistusta vastaavasti noudattaen, mitä kansaneläkeindeksistä annetussa laissa säädetään.

Käsittely Kuthanekissa

Kuntalain (410/2015) 11-13 §:ssä säädetään valtion ja kuntien neuvottelumenettelystä. Valtion ja kuntien neuvottelumenettelyyn kuuluu kuntien toimintaa, taloutta ja hallintoa koskevien asioiden käsittely valtiovarainministeriön yhteydessä toimivassa kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa. Koska esityksessä ehdotetuilla säännösmuutoksilla on vaikutusta kuntien toimintaan ja talouteen, esitys tulee käsitellä kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö Mika Niemelä

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

TEM AKO KOKA Monialaiset palvelut, Anna Aaltonen

Tiedoksi VM BO Rakenneyksikkö, Simo Mentula

VM KAO Hallinto ja politiikka, Kirsi Hyttinen

VN/23400/2023-VM-57

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: