

Asia: VN/23400/2023

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä työvoimapalveluiden uudelleen järjestämiseen liittyvien lakien, valmiuslain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta

1. Järjestämisvastuun siirtoon liittyvät muutokset

a) Näkemyksenne asiakastietojen käsittelyä, käyttöoikeuksia, tiedonsaantioikeuksia sekä työvoimaviranomaisen hankkimia lisäosia koskevan sääntelyn täsmentämisestä

(Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta: 112 §, 114 §, 120 §, 120 a § ja 125 §,

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaanpanosta annetun lain muuttamisesta: 14 §,

Laki tulotietojärjestelmästä annetun lain 6 ja 13 §:n muuttamisesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta):

Helsinki korostaa, että työvoimapalveluiden sääntelyä tulee olennaisesti väljentää, koskien erityisesti työnhakijan palveluprosessia. Lainsäädännön tulee tukea TE24-uudistuksen tavoitetta: kunnat tarjoavat kohdennettuja ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin sopivia palveluja. Nykyinen lainsäädäntö ei tue kohdentamista eikä tarveperusteisuutta. Lainvalmistelun tavoitteena tulisi olla koko palveluprosessin uudistaminen ja huomattava keventäminen, ei yksittäisten poikkeusten säätäminen.

Lisäksi Helsinki korostaa, että järjestelmien varsinaisilla käyttäjillä, eli työvoimaviranomaisilla, tulee olla keskeisempi rooli tietojärjestelmien kehittämisessä sekä rajapintojen määrittämisessä. Lainsäädännön tulee korostaa yhteistyöveloitetta. Työvoimaviranomaisille tulisi myös taata laajempi näkymä tulotietorekisterin tietoihin paremman tiedolla johtamisen ja vaikuttavuuden takaamiseksi.

Helsinki korostaa myös oikeudenmukaisen ja palvelutarpeita vastaavan rahoitusjärjestelmän kehittämistä, mm. kompensatiomallin uudistamisen kautta. Valtionosuuden tulee kattaa lain edellyttämä työvoimapalveluiden järjestäminen kokonaisuudessaan. Valtionosuuden tulee kattaa

myös työvoimapalveluiden järjestämisen takia työvoimaviranomaisille syntyvät välttämättömät investoinnit, kuten ICT-kustannukset. Rahoitusjärjestelmässä tulee ottaa huomioon Helsingin ja pääkaupunkiseudun erityisasema, liittyen mm. vieraskielisten suureen osuuteen.

Lisäosien ja rajapintojen sääntely

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi, että työvoimapalvelujen valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja kehitetään yhteistyössä työvoimaviranomaisten kanssa ottaen huomioon käytettävissä olevat määrärahat. Esityksessä ei ole arvioitu ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia työvoimaviranomaisiin. Sääntely, jossa tietojärjestelmäpalveluiden edellytykseksi asetetaan riittävät määrärahat, luo työvoimaviranomaisille suurta epätietoisuutta rajapintojen kehittämisen tulevaisuudesta ja kehitystyön luotettavuudesta. Esitys luo KEHA-keskukselle käytännössä vapaan mahdollisuuden kieltäytyä kehittämästä lisäosakyvykkyksiä perustelemalla tätä resurssipuutteella. Esitystä tulee tarkentaa selvästi. Lisäksi sääntely edellyttää KEHA-keskuksen toimintojen, kehittämistyön, resurssitilanteen ja resurssien allokoinnin avaamista huomattavasti nykyistä tilannetta enemmän. Nykyisellään työvoimaviranomaisten tiedonsaanti KEHA-keskuksen em. tiedoista on erittäin puutteellista.

Resurssien arvioinnissa tulee pelkän KEHA-keskuksen resursseihin kohdentuvan tarkastelun sijaan käyttää kokonaistaloudellista arviota, pitäen sisällään niin KEHA-keskuksen kuin työvoimaviranomaisten valtionosuusperusteiset resurssit. KEHA-keskuksen päätös olla luomatta rajapintoja työvoimaviranomaisten käyttöön voi monissa tapauksissa johtaa moninkertaiseen kustannustasoon, kun 44 työvoimaviranomaista joutuu rakentamaan omat järjestelmänsä.

Työvoimaviranomaiset joutuvat tämän hetken tiedon perusteella rakentamaan korvaavia järjestelmiä esimerkiksi YA-järjestelmästä työvoimaviranomaisten käyttöön toimitettavien taloustietojen käsittelyyn. Hallituksen esityksessä 207/2022 YA-järjestelmästä todettiin sitä käytettävän ”hakemusten, päätösten ja maksatusten käsittelyyn”. Työvoimaviranomaisten käyttöön tulevassa tietojärjestelmäkokonaisuudessa YA-järjestelmää ei hallituksen esityksestä 207/2022 poikkeavalla tavalla voida kuitenkaan käyttää maksatusten käsittelyyn. Työvoimaviranomaisten tulee itse rakentaa maksatusten käsittelyn järjestelmä. Kuntien täytyy myös itse muuntaa KEHA-keskuksen toimittama tietoaaineisto itselleen sopivaksi, sillä KEHA-keskus ei arvionsa mukaan pysty toimittamaan tietoja kuntien edellyttämällä formaateilla.

Edellä kuvatun kaltaiset tilanteet ja muutokset eivät ole onnistuneet luomaan luotettavaa ja ennustettavaa tietojärjestelmäkokonaisuuden kehittämistyötä, johon työvoimaviranomaiset voisivat tukeutua. Esitysluonnoksessa olevat sääntelymuutokset tekevät tietojärjestelmäkokonaisuuden kehittämisestä entistä epäluotettavampaa.

Helsinki kannattaa informatiivista lisäystä valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden määrittelyyn sen tuoman selkeyden vuoksi. Helsinki kiinnittää huomiota valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden määrittelyyn yleisluonteisuuteen. Järjestämislain 120 §:n perusteella on

hyvin epäselvää, mitä erilaisia toimintoja kokonaisuus pitää sisällään. Esimerkiksi ajanvarausjärjestelmän sisällyttämisestä järjestelmään on ollut vaihtuvaa tietoa. Järjestelmän kehittämiseen on kohdennettu RRF-rahoitusta, johon liittyvissä asiakirjoissa palvelumallin tapaamiseen liittyvä ajanvarausjärjestelmä on ollut kaupungin selvityksen mukaan yksi järjestelmäkokonaisuuden toiminnallisuudesta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi, että KEHA-keskus voisi kieltäytyä lisäosan liittämistä, jos lisäosa olisi päällekkäinen käyttövelvollisuuden piiriin kuuluvan asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden kanssa. Helsinki pitää KEHA-keskuksen yksinomaista toimivaltaa asiassa ongelmallisena, sillä lisäosien päällekkäisyys käyttövelvollisuuden kanssa voi olla tulkinnanvaraista ja riippua tarkastelukulmasta. Päätös päällekkäisyydestä tulisi tehdä yhdessä tietojärjestelmien varsinaisten käyttäjien, eli työvoimaviranomaisten kanssa, esimerkiksi yhteisessä työryhmässä tai toimielimessä.

Helsinki kuitenkin pitää hyvänä, että vain vähäinen päällekkäisyys ei estäisi lisäosan liittämistä, että lisäosan merkittävyys työvoimaviranomaiselle huomioidaan arvioissa ja että työvoimaviranomaista tulee kuulla ennen lisäosan kieltämistä. Koska käyttövelvoite määrittää työvoimaviranomaisten toimintaa merkittäväällä tavalla, on välttämätöntä, että kieltävästä päätöksestä tehdään muutoksenhakukelpoinen päätös, kuten esitysluonnoksessa on esitetty. Nämä kirjaukset eivät kuitenkaan poista KEHA-keskuksen yksinomaiseen toimivaltaan liittyviä ongelmia.

Tiedonsaantioikeus tulorekisteristä

Työvoimaviranomainen ei saa järjestelmällisesti tietoa työnhaun päättymisen syistä. Jotta palvelun tuloksia voitaisiin arvioida, tulisi työvoimaviranomaisen saada tulotietoa työnhaun päättyessä pidempikestoisesti, josta työllistyminen ja sen laatu voitaisiin todentaa. Tulotietojen saaminen voidaan toteuttaa kaupungin selvityksen mukaan kahdella tapaa: 1) säätämällä palvelulakiin tietojohdampuspykälä sekä laajentamalla työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeus KEHA-keskuksen tulorekisterilain 13 §:n 1 momentin 23 kohtaa vastaavalla tavalla tietojohdampuseseen; tai 2) säätämällä palvelulakiin tietojohdampuspykälä sekä tiedonsaantioikeus KEHA-keskuksen käsittelemään tulorekisteritietoon. Jälkimmäinen, tiedon ns. sekundaarisaaanti on kevyempi toteuttaa. Tietojen yhdistämisen mahdollistavan tietojohdampuspykälän mallina voisi olla sosiaali- ja terveystietojen toisilain (552/2019) 41 §.

b) Näkemyksenne siirtävistä sopimuksista sekä tuki- ja korvauspäätöksistä

(Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaansaattamisesta annetun lain muuttamisesta 10 ja 11 §):

Ehdotus, jossa valtio vastaisi vuonna 2024 syntyneiden suoriteperusteisten laskujen maksamisesta, vaikka maksaminen tapahtuisi vuoden 2025 aikana, on kannatettava mutta nykyisellään riittämätön. Esitetystä poiketen, valtion tulee vastata kaikkien vuonna 2024 syntyneiden suoriteperusteisten laskujen maksamisesta aiheuttamisperiaatteen mukaisesti. Valtion tulee myöntää riittävä määräraha momentille 32.30.51 myös vuoden 2025 talousarvioesityksessä valtion kokonaisvastuun varmistamiseksi.

Esityksen mukaan vuonna 2024 syntyneiden suoriteperusteisten laskujen maksaminen tapahtuu vain siinä määrin, kuin vuodelle 2025 siirtyy määrärahaa vuodelta 2024. Koska momentin 32.30.51 määrärahamääriä on laskettu merkittävästi viime vuosien aikana, on mahdollista, että vuodelle 2025 siirtyvä määräraha on hyvin pientä. Tällöin työvoimaviranomaiset joutuisivat korvaamaan ennen niiden aloitusta syntyneitä suoritteita ilman minkäänlaista vaikutusmahdollisuutta niiden syntyyn. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä toimintamallina.

Lisäksi esityksessä ei oteta kantaa siihen, miten siirtyneestä määrärahasta maksetaan korvauksia. Jos vuonna 2025 tapahtuvassa suoriteperusteisten laskujen maksamisessa noudatetaan momentin 32.30.51 alueellista jakoa, tulevat eri puolella maata olevat työvoimaviranomaiset olemaan keskenään eriarvoisessa asemassa suoriteperusteisten laskujen maksamisen suhteen.

c) Näkemyksenne valtiolta kuntaan siirtynyttä henkilöstöä koskevaan muutosehdotukseen

(Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaansaattamisesta annetun lain muuttamisesta 6 §):

Ei lausuttavaa

d) Näkemyksenne muista järjestämisvastuun siirtoon liittyvistä ehdotuksista:

Ei lausuttavaa

2. Työnhakijan palveluprosessiin ehdotettavat muutokset

Näkemyksenne työnhakijan palveluprosessiin ehdotettavista muutoksista

(Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain muuttamisesta 32 §, 33 §, 44 - 47§ ja vastaavat muutokset laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta 2 luvun 6 §, 3 luvun 3 - 6 §):

Esitysluonnoksessa esitetään työnhakijan palveluprosessiin muutosta, jossa työnhakijoille, joiden työttömyys on päättymässä kolmen kuukauden kuluessa, ei pääsääntöisesti järjestettäisi työnhakukeskusteluja ja täydentäviä työnhakukeskusteluja. Helsinki on yhtä mieltä siitä, että sääntelyä tulee parantaa. Nykyinen sääntely johtaa tilanteisiin, joissa keskusteluita joudutaan järjestämään hyvin epätarkoituksenmukaisissa tilanteissa, kuten esimerkiksi opetuslalla määräaikaissa tehtävissä toimivien kohdalla on tapahtunut.

Sääntelyn parantamista ei kuitenkaan tulisi tehdä esitetyllä tavalla, joka on omiaan monimutkaistamaan jo entuudestaan vaikeaselkoista palveluprosessia. Esitetty sääntelytapa, jossa hyvin yksityiskohtaisesti säädettyyn palveluprosessiin säädetään yhä useampia poikkeuksia, ei ole kannatettava eikä edusta hyvää lainsäätämistapaa. Yksittäisten poikkeusten säätämisen sijaan lainvalmistelun huomion tulisi olla koko työnhakijan palveluprosessin uudistamisessa kokonaisuutena.

Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan ”työvoimapalveluiden lakisäätteistä palveluprosessia kevennetään” ja ”virkailijalle annetaan enemmän harkintavaltaa”. Esitys työnhakijan palveluprosessin muuttamisesta on riittämätön eikä vastaa hallitusohjelman kirjausta.

Esitysluonnoksen mukaan työnhakijan palveluprosessiin ei ole tarkoituksenmukaista esittää laajoja muutoksia tässä esityksessä, koska lainsäädännön arviointiin liittyvät selvitykset ovat olleet valmistelun aikana vielä kesken. Esitysluonnoksessa myös todetaan, ettei tässä vaiheessa voida ehdottaa sellaisia muutoksia, joilla on vaikutuksia tietojärjestelmiin johtuen KEHA-keskuksen tietojärjestelmäkehittämisen resurssien niukkuudesta.

On ongelmallista, että työllisyyspalveluiden henkilöasiakaspalvelun koko ytimen muodostava, hyvin yksityiskohtainen ja useissa selvityksissä ongelmalliseksi todettu sääntely pysyy voimassa vuosia KEHA-keskuksen resurssipuutteen vuoksi. Tarkasteltaessa vain tietojärjestelmiin liittyvien muutostöiden resursointia, jää työllisyyspalveluiden kokonaistaloudellisuus arvioimatta. Työvoimapalveluiden kokonaistaloudellisuuden tulee olla arvion keskeisin mittari. Ottaen huomioon työllisyyspalveluihin kokonaisuudessaan käytettävät julkiset varat, ei voida pitää perusteltuna ylläpitää nykyistä, käytössä olevien resurssien huonoon kohdentumiseen johtavaa lainsäädäntöä vain yhden työllisyyspalvelun toimijan resurssivajeen takia. Ratkaisuna on tällöin pidettävä KEHA-keskuksen lisäresursointia sen sijaan, että kaikkien muiden toimijoiden resurssien hukkaamista jatketaan nykyllä lainsäädännön jatkuessa.

Selvitykset palveluprosessin ja sääntelyn toimivuudesta ovat ilmoitetun aikataulun mukaan jo valmiina, joten lainsäädäntötyön aloittamiselle ei tulisi enää olla nykyisin arviointiin perustuvaa estettä. Kun sekä VTV:n että selvityshenkilö Kaarlo Tuorin selvitysten perusteella on selvää, että työnhakijan palveluprosessiin kohdistuu selkeitä ja merkittäviä muutostarpeita, tulisi hallitusohjelman tavoitteet täyttävään lainvalmisteluun ryhtyä heti.

Työnhakijan palveluprosessiin ehdotetaan lisäksi muutosta, jonka mukaan täydentäviä työnhakukeskusteluja järjestettäisiin alkuhaastattelun jälkeen kolmen kuukauden aikajakson sijaan kahden viikon välein.

Esitys ei tue hallitusohjelman kirjausta työvoimapalveluiden lakisäätetyn palveluprosessin keventämisestä ja harkintavallan lisäämisestä. Esitys päinvastoin tiukentaa ja hankaloittaa palveluprosessin järjestämistä. Helsinki ei kannata työnhakukeskustelujen pakollista rytmittämistä esityksen mukaisesti. Esitys on ongelmallinen erityisesti kotoutujien palvelun kannalta ja johtaisi heidän kannaltaan tarpeettomaan ylivalveluun.

Kotoutumislain mukaiseen alkukartoitukseen (KotoL 9-10 §) kuuluvia toimia voidaan järjestää alkuhaastattelua seuraavien täydentävien työnhakukeskustelujen sijasta. Kotoutujien asiakasprosessin osalta olisi epätarkoituksenmukaista rytmittää esim. kielitaidon lähtötasotesti sekä

osaamis- ja ammattitaitokartoitus tapahtumaan kahden viikon välein, jotta ne täyttäisivät ehdotettujen täydentävien työnhakukeskustelujen kriteerit. Toisaalta jos asiakkaan tilannetta selvitetään tarkentavilla toimenpiteillä heti alkuhaastattelun jälkeen ja hänelle järjestetään esim. kotoutumiskoulutuksen odotusaikana lisäksi viisi täydentävää työnhakukeskustelua, voi kotoutujan alkuvaiheen palveluprosessiin kuulua työvoimaviranomaisen järjestämänä lakisääteisesti 6-12 toimenpidettä: alkuhaastattelu, alkukartoitukseen liittyviä toimia (asetus mainitsee 6 toimenpidettä) sekä täydentävät työnhakukeskustelut.

3. Muut ehdotettavat muutokset

a) Näkemyksenne työttömyysturvalakiin sisältyvistä muutoksista:

Työttömyysturvalain mukaisen moitittavan käytöksen laajentamisen esitys on kannatettava. Palveluprosessin muutosta ei ole käytännössä tarkoituksenmukaista toteuttaa ilman soveltuvaa väärinkäytösmekanismia. Muutos soveltuu myös hyvin muihin olemassa oleviin tapoihin välttämällä palveluprosessin toteutumista.

b) Muut mahdolliset näkemyksenne esitysluonnoksesta:

Helsinki haluaa kiinnittää työ- ja elinkeinoministeriön huomion seuraaviin muutostarpeisiin, joihin ei ole esitetty tehtäväksi muutoksia lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa.

Työvoimapalveluiden rahoitusmalli

Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan TE24-rahoitusmallin kompensaation tasoa tarkistetaan vuosittain. Helsinki korostaa, että työvoimapalveluiden järjestämisen myötä kunnille maksettavan valtionosuuden tulee kattaa lain edellyttämä työvoimapalveluiden järjestäminen kokonaisuudessaan. Valtionosuuden tulee kattaa myös työvoimapalveluiden järjestämisen takia työvoimaviranomaisille syntyvät välttämättömät investoinnit, kuten ICT-kustannukset.

Kaikkienensa työvoimapalveluiden rahoitusmalli ja järjestämiseen liittyvä valtionosuus edellyttää säännöllistä, määrämuotoista seurantaa sekä seurannan tulosten avointa jakamista valtion sekä työvoimaviranomaisten ja kuntien välillä.

Hallitusohjelman mukaisen kompensaatiomallin tarkistamisen periaatteiden tulisi olla työvoimaviranomaisten tiedossa hyvissä ajoin ennen vuoden 2025 alkua ennakoivan ja pitkäjänteisen suunnittelun mahdollistamiseksi. Kompensaatiomallissa, ja rahoitusmallissa laajemminkin, tulee ottaa huomioon Helsingin ja pääkaupunkiseudun erityisasema, liittyen mm. vieraskielisten suureen osuuteen.

55+ -paketin sääntelyn keventäminen

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin lisättiin Sanna Marinin hallituksen aikana yli 55-vuotiaita koskevaa muutosturvakoulutusta koskeva 5a luku, joka on sisällytetty

työvoimapalveluiden järjestämisestä annettuun lakiin luvuksi 8. Säädetyt yli 55-vuotiaille suunnatun muutosturvakoulutuksen toteuttaminen on osoittautunut hallinnollisesti erittäin raskaaksi ja kalliiksi. Se ei täytä julkiselle työvoimapalvelulle asetettavia vaikuttavuusodotuksia eikä vastaa muun palvelutuotannon kustannus-hyötysuhdetta. Toteutetut koulutukset edellyttävät suuria resursseja palveluiden järjestämiseksi ja hallinnoitavaksi. Koulutusten toteutushinnat ovat merkittävästi tavallista koulutushankintaa suurempia.

55+ -kohderyhmään kuuluvilla irtisanotuilla on subjektiivinen oikeus muutosturvakoulutukseen, mikä on vastoin työvoimapalveluiden yleistä toimintamallia, jossa työnhakijoita ohjataan palveluihin heidän palvelutarpeensa perusteella. Muutosturvakoulutuksessa nykyinen lainsäädäntö johtaa tarpeettomaan ja kalliiseen koulutukseen henkilöille, joiden työllistymistodennäköisyys olisi hyvä, aiheuttaen samalla pitkän lukkiutumisvaikutuksen. Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi viipymättä ryhtyä lainvalmisteluun, jonka tavoitteena on työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain luvun 8 kumoaminen.

Otto-oikeuden rajaaminen

Kuntalain 92 §:n 5 momentin 2 kohdassa ylemmän toimielimen otto-oikeuden ulkopuolelle on rajattu yksilöön kohdistuvat opetustoimen, terveydenhuollon ja sosiaalitoimen asiat. Julkisten työvoimapalveluiden siirtyminen muodostaa mainitun säännöksen päivitystarpeen yksilöön kohdistuvien työvoimapalveluiden rinnastuessa luonteensa puolesta muihin vastaaviin otto-oikeuden ulkopuolelle rajattuihin tehtäviin. Otto-oikeus vaikuttaa aiheuttavan tulkinnallisen tilanteen 134 §:n (oikaisuvaatimus) tulkinnan kannalta erityisesti liikelaitoksen kontekstissa. Yhtäältä työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaisesti muutoksenhakuun sovelletaan hallintolakia, mutta toisaalta otto-oikeuden olemassaolo voisi puoltaa toimielinkäsittelyä.

Työttömyysturvalain tiedonsaantioikeus

Suunnitelmaan kirjatun työllistymistä tukevan palvelun tuottajalta saatujen tietojen lisääminen TTL 13 luvun 1 §:n 1 mom. 4 kohdan tiedonsaantioikeuteen. Tällä hetkellä tiedonsaanti rajoittuu ainoastaan palvelulainsäädäntöön. Palvelun etenemisen ja tulosten lisäksi työvoimaviranomaisella voi olla tarve tiedustella palveluun osallistumista suunnitelman toteuttamisen näkökulmasta.

Aulanko Timo
Helsingin kaupunki - Kansliapäällikkö