



Lausunto

16.06.2022

Asia: VN/558/2022

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

Lakiesityksen luvut 2-12

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 2 *Nykytila ja sen arviointi:*

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirto valtiolta kunnille toteutettaisiin vuoden 2024 aikana, eli vajaat kaksi vuotta sen jälkeen kun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisvastuu on siirtynyt kunnilta hyvinvointialueille. Ottaen huomioon molempien uudistusten mittakaavan hallituksen esitysluonnoksen nykytilaa käsittelevässä luvussa on kuvattu ja arvioitu huomattavan vähän sote-uudistuksen ja hyvinvointialueiden perustamisen vaikutuksia työvoimapalveluiden järjestämiseen. Tämä koskee etenkin heikossa työmarkkina-asemassa olevien palvelutarpeiden tunnistamista ja palveluihin ohjaamista. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen ja työllistymistä edistävien palvelujen integraation onnistuminen on ratkaisevaa tämän hallituksen esityksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Tarkastusvirasto ehdottaa, että lukuun 2 lisättäisiin alaluku, jossa arvioitaisiin tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä uudistuksen yhteyttä nykyiseen työvoima- ja yrityspalvelujärjestelmään sekä asioita, joita tulisi ottaa huomioon ehdotetun uudistuksen valmistelussa toimeenpanossa.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 3 *Tavoitteet:*

Tarkastusvirasto toteaa, että tavoitteita käsittelevää lukua tulee täydentää ja täsmentää. Laajan uudistuksen tavoitteet on kuvattu yleisellä tasolla. Luvussa voisi selventää, mitä tarkoitetaan kuntaekosysteemin mahdollisuuksilla sekä mihin uudistuksella tavoiteltavat työllisyysvaikutukset (7 000-10 000 työllistyvää) perustuvat ja että ne on arvioitu vuoden 2029 tasossa. Uudistuksen mittaluokka (lakimuutokset, henkilöstövaikutukset ym.) vaikuttaa huomattavan suurelta suhteessa tavoiteltaviin työllisyysvaikutuksiin. Merkittävän uudistuksen tavoitteissa mainitaan vain ”yksi

keskeisistä elementeistä” eli kannustava rahoitusmalli. Vaikka tähän elementtiin perustuu pääosa arvioiduista työllisyystavoitteista, tavoitteissa olisi syytä lyhyesti kuvata myös muut keskeiset elementit sekä perustella, miksi uudistus on tarpeen tehdä.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.1 *Keskeiset ehdotukset:*

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan kunta voisi järjestää työvoimapalvelut itsenäisesti, jos sen työvoiman määrä olisi vähintään 20 000 henkilöä. Muissa tapauksissa perustettaisiin työllisyysalueiksi kutsuttavia yhteistoiminta-alueita. Tarkastusvirasto toteaa, että esitysluonnoksessa ei tehdä riittävän yksityiskohtaisesti selkoa siitä, mihin 20 000 henkilön alaraja perustuu, ja miten näin muodosteluilla työllisyysalueilla voidaan turvata palvelut ja vältetään tavoitteiden mukaisesti julkisten palveluiden organisoinnissa päällekkäisiä rakenteita ja taloudelle epäedullisia seurauksia. Selkoa ei tehdä myöskään siitä, mihin perustuu 17 000 henkilön kriteeri poikkeusluvalla toteutettavista työllisyysalueista. Esitysluonnoksessa ei kuvata arviota siitä, montako työllisyysaluetta Suomeen näin muodostuisi. Käytännössä kunnille tai kuntayhtymille siirtyisi samat tehtävät, joita tällä hetkellä on hoidettu työvoimamäärältään suuremmilla työssäkäyntialueilla, ja lisäksi vastuu palveluhankinnoista. Kun työvoiman määrään lasketaan kuuluviksi sekä työlliset että työttömät, järjestämisvastuun kriteerit kohtelevat elinkeinorakenteeltaan erilaisten alueiden kuntia eri tavalla. Miten siis turvataan yhdenvertainen palvelujen saatavuus eri alueilla sekä työvoimaviranomaisen tehtävien edellyttämä riittävä ja osaava työvoima?

Millä kriteereillä arvioitaisiin se, että työvoimaviranomaisena toimivan kunnan tai kuntayhtymän kyky järjestää työvoimapalveluja on merkittävästi ja pysyväisluonteisesti vaarantunut? Esitysluonnoksen sivulla 122 todetaan, että arvioinnissa voitaisiin kiinnittää huomiota pitkäaikaistyöttömien aktiivointiasteeseen tai muuhun vastaavaan työllistymistä edistävään toimintaan, yli 12 kuukauden työttömyyden lisääntymiseen kunnassa tai työllisyysalueella verrattuna muiden vastaavien kuntien tai työllisyysalueiden tilanteeseen, työnhakijoiden palveluprosessiin liittyvien keskustelujen toteutumiseen kunnassa tai työllisyysalueella sekä siihen, että kunnan tai työllisyysalueen kyky järjestää työvoimapalveluja on muusta syystä merkittävästi vaarantunut. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan työvoimapalvelujen järjestämiskykyä kuvaavat kriteerit tulisi kuvata esitysluonnoksessa selkeämmin.

TE-palveluiden rahoitus kohdennettaisiin valtionosuuksien kustannuspohjaan kahdella eri kriteerillä: 30 prosenttia kohdennettaisiin työttömien määrän perusteella ja 70 prosenttia 18–64-vuotiaiden asukkaiden määrän perusteella. Luonnoksessa sivulla 182 todetaan valtionosuuden kohdentamiskriteeristä seuraavasti: ”Kriteerin tulisi perustua tutkittuun tietoon, mutta työvoimapalveluiden uudistuksen valmisteluaikataulun puitteissa uuteen tutkimustietoon perustuvaa kriteeriä ei ole mahdollista muodostaa.” Tarkastusvirasto muistuttaa, että hallituksen esitysten laatimisoheiden mukaan esitysten kiireelliselle voimaan saattamiselle olisi esitettävä perustelut ja perusteluiden tulisi olla painavat. Ohjeiden mukaan esityksessä tulisi lisäksi kertoa, mitä haitallisia seurauksia lain suunnitellun voimaantulon mahdollisesta viivästyisestä voi olla. Luonnoksessa tulisi tehdä selkoa edellä mainituista asioista.

On perusteltua esittää, että uudistuksen toteuttaminen vasta työllisyyden kuntakokeilujen päätyttyä mahdollistaisi kokeiluista tehtävien havaintojen paremman hyödyntämisen työvoimapalveluiden

uudistuksessa. Nyt kuitenkin esitetään, että uudistusta pantaisiin toimeen vielä kokeilujen ollessa käynnissä. Kokeilujen seurantaan varten on rakennettu erillinen tietoportaalit, jonka kautta yksittäisten kokeilukuntien tai -alueiden kehitystä voi tarkastella ennalta valittujen työllisyysmittarien pohjalta. Portaalin tiedot perustuvat TEM:n työnvälitystilastoon ja TE-palveluiden yhteiseen URA-asiakastietojärjestelmään. Tietoportaalilla on mahdollista seurata muun muassa kokeilujen ja TE-toimistojen vastuulla olevien työnhakijamäärien, palveluiden käytön ja virtaamatietojen sekä työttömyysasteen kehitystä kokeilukunnissa tai -alueilla. Portaalin tiedot päivittyvät noin kuukauden välein samassa syklissä TEM:n virallisten työllisyystilastojen julkaisun kanssa. Työllisyyden kuntakokeilujen vaikutuksia arvioidaan käynnissä olevassa VN TEAS -hankkeessa, jossa selvitetään muun muassa kokeilujen alueellisia erityispiirteitä ja alueellisten yhteistyörakenteita sekä kokeilujen kehittämiä asiakaspalvelumalleja sekä erityisesti kokeilujen työllisyys-, kustannus- ja hyvinvointivaikutuksia. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ole käsitelty kuntakokeilujen ja VN TEAS-hankkeen tähänastisia havaintoja ja luonnoksessa kuvataan ylipäättään varsin vähän sitä, miten työllisyyden kuntakokeilujen tuloksia tulotaisiin hyödyntämään vuosien 2023 ja 2024 aikana. Esitysluonnoksessa jää myös epäselväksi, miten valtakunnallinen neuvottelukunta seuraisi palvelujen vaikuttavuutta.

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi laki työllistymistä edistävistä monialaisen tuen yhteistoiminnasta. Laissa säädettäisiin erikseen nuorten työllistymistä edistävistä monialaisen tuen yhteispalvelusta, jolle työvoimaviranomaiset järjestäisivät toimintaedellytykset. Tarkoitus on, että palvelu olisi nuorille suunnattua nykyisen Ohjaamo-toiminnan kaltaista matalan kynnyksen palvelua. Luonnoksessa ei kuitenkaan määritellä yksityiskohtaisemmin palvelutuotannon sisältöä. Koska Ohjaamo-toimintaa toteutetaan tällä hetkellä eri tavoin 70 kunnassa, laissa voisi olla perusteltua säätää toiminnasta yksityiskohtaisemmin. Tässä voitaisiin hyödyntää Ohjaamo-toiminnasta tehtyjen selvitysten ja tutkimusten tuloksia (mm. VN TEAS 5/2020).

Yksi uudistuksen keskeisistä tavoitteista on lisätä kuntien rahoitusvastuuta ja siten kannustaa kuntia edistämään työllistymistä. Tarkastusvirasto pitää lähtökohtaisesti kannatettavana linjauksena sitä, että kuntien rahoitusvastuu alkaisi nykyistä työmarkkinatuen rahoitusvastuuta aikaisemmin ja kasvaisi portaittain työttömyyden pitkittyessä eikä katkeaisi työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun. Se mahdollistaa palvelujen tarjoamisen asiakkaan tarpeiden mukaisesti, toisin kuin nykyisäädösten oloissa, joissa palveluja saatetaan tarjota palvelun tarjoajan näkökulmasta. Toisaalta tarkastusvirasto kiinnittää huomiota esitysluonnoksessa sidosryhmien esiin tuomaan näkemykseen siitä, että kannustin ohjata työttömiä pitkäkestoisiin koulutuksiin saattaa heiketä, koska kuntien rahoitusvastuu tulee säilymään koulutusten ajan. Riskiksi voi muodostua myös se, että kunnat saattavat kohdentaa resursseja pääasiassa sellaisiin työttömiin, joista he arvioivat saavansa suurimman taloudellisen hyödyn lyhyellä aikavälillä. Lisäksi työssäkäyntialueet saattavat olla suurempia kuin kunnat tai muodostettavat työllisyysalueet. Jos kunnat pyrkivät työllistämään/palvelemaan lähinnä omia kuntalaisia verotulojen toivossa, saattavat työssäkäyntialueen muiden kuntien työnhakijat saada huonompaa työnvälityspalvelua. Uusien raja-aitojen muodostuminen voi lisätä myös työn ja työntekijän kohtaanto-ongelmia.

Esitysluonnoksen mukaan yritysten kehittämispalvelut jäisivät ELY-keskuksille ja näin pyrittäisiin kehittämään palvelujen integraatiota ja yhteensopivuutta muihin yritystoiminnan avustuksiin.

Tavoitteena on, että palveluista muodostuu yrityksille ja niitä hallinnoiville viranomaisille aiempaa yhtenäisempi ja selväpiirteisempi kokonaisuus. Kuitenkin starttiraha ja työvoimakoulutuksena annettava yrittäjäkoulutus siirtyisivät esityksen mukaan kuntien järjestettäväksi. Tarkastusvirasto toi 9.10.2019 julkaisemassaan katsauksessa (Työvoimapalvelujen vaikuttavuuden arviointi tulisi sisällyttää työllisyystavoitteiden toteutumisen seurantaan) esiin kysymyksen, kasvaisiko yrittäjäkoulutuksen vaikuttavuus, jos työvoimakoulutuksena ja yritysten kehittämisspalveluina annettu yrittäjäkoulutus yhdistettäisiin.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.2 *Pääasialliset vaikutukset:*

Uudistuksen välittömät vaikutukset olisivat poikkeuksellisen laajat ja kohdistuisivat työnhakijoihin, työvoima- ja yrityspalveluja käyttäviin työnantajiin ja yrityksiin, nykyisin työvoima- ja yrityspalveluita ja niihin liittyviä tehtäviä hoitavaan henkilöstöön sekä valtion ja kuntien tehtäviin, hallintoon ja talouteen. Kuntien tehtävät kasvaisivat ja valtion tehtävät työvoimapalvelujen järjestämisessä vähenisivät huomattavasti, vaikka palveluiden rahoittaja olisi edelleen valtio.

Uudistuksen esitetään vahvistavan työllisyyttä arviolta noin 7 000-10 000 työllisellä vuoteen 2029 mennessä ja tähän arvioon perustuen julkisen talouden rakenteellisen tasapainon arvioidaan vahvistuvan noin 160 - 230 miljoonalla eurolla vuodessa verotulojen ja veroluonteisten maksujen kasvun ja työttömyyteen liittyvien etuuksien aleneman kautta. Yhden lisätyöllisen arvioidaan vahvistavan julkista taloutta vuositasolla noin 23 000 eurolla. Arviossa ei ole otettu huomioon valtiovarainministeriön aiemmin arvioimaa pohjoismaisen työvoimapalvelumallin työllisyysvaikutusta (noin 9 400 lisätyöllistä).

Suurin osa esitetyistä työllisyysvaikutuksista perustuu valtiovarainministeriön arvioon työttömyysturvan rahoitusmallin vaikutuksesta, noin 6 600 lisätyöllistä. Sen pohjana on käytetty sitä, että työttömyysjaksot lyhenivät 2,3 % Tanskassa vuonna 2016 toteutetun kuntien kannustimiin vaikuttaneen reformin myötä. Tutkimuksen soveltuvuutta vaikutusarviointiin heikentävät koeasetelman puuttumisesta aiheutuva epävarmuus sekä Suomen ja Tanskan järjestelmien erot. Lisäksi pelkästään palvelujen hajauttamisen työllisyysvaikutuksiksi työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut 0-3000 henkilöä ja esittänyt sen perustuvan siihen, että palvelujärjestelmän hajauttaminen lisäisi paikallistason palveluintegraatiota etenkin TE-palvelujen, monialaisten palvelujen, osaamispalvelujen ja kunnan peruspalveluiden kesken erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien, nuorten ja maahanmuuttajien palveluissa ja näin parantaisi palvelujen saatavuutta ja nopeutta TE-palveluiden piiriin pääsyä. Uudistus lisäisi ilman ajanvarausta avoimena olevien palvelupisteiden määrää ja työnhakijoiden henkilökohtaista palvelua, mikä tarkastusviraston tarkastuksen 4/2020 (Vuoden 2013 TE-toimistouudistuksen vaikutukset) havaintojen perusteella voi edesauttaa työttömien uudelleentyöllistymistä – erityisesti niiden osalta, jotka tarvitsevat muita enemmän neuvontaa ja opastusta. Laskentaperusteita työllisyysarvioille ei kuitenkaan esitetä, vaan vedotaan siihen, että työvoimapalvelujen palvelurakenteen hajauttamisesta ei ole ollut toistaiseksi mahdollista tuottaa vertailuasetelmia. Toisaalta perusteluissa todetaan, että laajoilla uudistuskokonaisuuksilla voi olla myös ristikkäis- ja yhteisvaikutuksia, joten etukäteen arvioitu kokonaisvaikutus voi joko supistua tai kasvaa. Lisäksi todetaan, että niukan tutkimuskirjallisuuden mukaan hajauttamisella ei näytä olevan suuria positiivisia vaikutuksia työllistymiseen, joten yksin

palvelurakenteen hajauttamisen vaikutukset työllisyyteen jäänevät vähäisiksi, koska työllisyyteen vaikuttavat pääasiassa työvoimapalvelujen kokonaisresurssit ja toimijoiden taloudelliset kannusteet.

Tarkastusvirasto toteaa, että esitysluonnoksessa on tuotu monipuolisesti esiin uudistuksen työllisyysvaikutusten arviointiin liittyvät epävarmuudet ja riskit. Tarkastusviraston pitää kuitenkin epärealistisena arviota, että työvoimapalvelujen hajauttaminen yksinään voisi lisätä työllisten määrää enintään 3000 henkilöllä varsinkin, kun arvion perusteita ei avata tarkemmin. Työllisyyttä heikentävät vaikutukset tulisi ottaa arviossa huomioon. Myös työttömyysturvan rahoitusmallin työllisyysvaikutusarvioon liittyy epävarmuutta, koska Suomen ja Tanskan sosiaaliturvajärjestelmät poikkeavat toisistaan monessa suhteessa. Siten sekä uudistuksen työllisyysvaikutukset että vaikutukset julkiseen talouteen eivät ole esitysluonnoksessa kovin vahvalla pohjalla. Lisäksi uudistuksen toimeenpanon alkuvaihe etenemisellä on suuri vaikutus siihen, miten realistisia arvioidut vaikutukset ovat. On selvää, että näin laajan rakenteellisen uudistuksen alkuvaihe lisää hallinnollisia ja investointikustannuksia riippuen siitä, missä määrin kunnat ja kuntayhtymät keskittävät toimintojaan tai pystyvät integroimaan niitä olemassa oleviin toimintoihin ja tietojärjestelmiin. Tarkastusvirasto yhtyy esitysluonnoksen sivulla 134 kuvaukseen uudistuksen riskitekijöistä. Todettujen riskien toteutuessa toivotut työllisyysvaikutukset voivat jäädä saavuttamatta. Uudistuksilla voi olla myös sellaisia sivuvaikutuksia, jotka voivat heikentää työllistymistä ainakin ohimenevästi, muun muassa palvelujen saatavuudesta johtuvien viiveiden tms. vuoksi. Työvoimapalvelujen tietojärjestelmien uusiminen sisältää riskejä päällekkäisten kustannusten syntymiseen valtiolla ja kunnissa.

Epävarmuutta taloudellisten vaikutusten arviointiin tuo myös se, että rahoitus työvoimapalveluiden järjestämiseksi kohdennettaisiin jokaiselle kunnalle laskennallisen peruspalveluiden valtionosuuden kautta riippumatta siitä, järjestääkö kunta palvelut yksin vai osana kuntayhtymään. Sekä kuntayhtymien perustamiseen että vastuukuntamallin sopimukseen liittyen keskeiset kysymykset kuntien välisissä neuvotteluissa koskevat kustannusten jakoa sekä osaavan henkilöstön ja palvelujen saatavuutta työllisyysalueella. Kunta voisi itse päättää, miten peruspalveluiden valtionosuus käytetään eri palveluiden kesken. Uudistus voi aiheuttaa erälle kunnille jopa veroprosentin korotustarvetta, vaikka sen pitäisi lähtökohtaisesti olla kustannusneutraali. Koska kuntien ei tarvitse eritellä valtionosuuden käyttöä kirjanpidossaan, uudistuksen toteutumisen jälkeenkään ei saada kattavaa tietoa järjestämismvastuun siirtämisen taloudellisista vaikutuksista.

Kunnille tulisi uudistuksen myötä rahoitusvastuuta nykyistä laajemmasta työttömien joukosta, ja rahoitusvastuu alkaisi huomattavasti nykyistä aikaisemmin. Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että palveluiden rahoitus kohdennetaan valtionosuuksien kustannuspohjaan kahdella eri kriteerillä: 70 prosenttia työikäisten eli 19-64 vuotiaiden ikäryhmän kautta ja 30 prosenttia laajan työttömyyden käsitteen mukaisen työttömien määrän perusteella. Malliin sisällytettäisiin kolmen vuoden siirtymäaika, jolloin toteutettaisiin vaiheittainen siirtyminen laskennalliseen valtionosuusrahoitukseen. Ensimmäisenä vuonna kuntien rahoituksesta puolet määräytyy kunnittaisen nykytilan toteutuma-arvion ja puolet valtionosuuskriteerin perusteella. Toisena vuonna rahoituksesta 25 prosenttia määräytyy kunnittaisen toteutuma-arvion ja 75 prosenttia laskennallisen valtionosuusrahoituksen perusteella. Kolmantena vuonna rahoitus määräytyy kokonaan valtionosuuskriteerin perusteella. Vaiheittainen siirtyminen lieventäisi suurimpia muutoksia nykytilan

kustannustasoon verrattuna ja antaisi kunnille mahdollisuuden sopeutua muutokseen kahden vuoden ajan.

Kuntien rahoitusvastuu kasvaisi uudistuksen myötä alkaen sadannen työttömyyspäivän jälkeen ja kasvaisi portaittain ja lisäisi kuntien kustannuksia arviolta noin 350 miljoonaa euroa vuoden 2022 etuustasossa ja vuoden 2019 tilanteeseen perustuvilla työttömyysetuusjaksojen kestotiedoilla lukuun ottamatta kotoutujien työmarkkinatuen osuutta. Tämä on uudistuksen keskeinen talouden ohjausmekanismi; palveluiden rahoittaminen on kunnalle taloudellisesti sitä kannattavampaa mitä suuremman hyödyn kunta saa työnhakijoiden työllistyessä palveluiden ansiosta. Toisaalta rahoitusmalli asettaa kunnat erilaiseen asemaan riippuen kunnan koosta, työvoimapalvelujen asiakassegmentistä, työttömyyden rakenteesta ja alueellisesta työllisyystilanteesta. Mitä enemmän vaikuttavia tekijöitä on, sitä hankalampaa on kustannusten jako laskennallisin perustein suhteen palvelutarpeeseen, jossa voi kuntatasolla tapahtua nopeasti muutoksia. Laskennallinen rahoitusjärjestelmä voi reagoida liian hitaasti äkillisiin rakennemuutoksiin, jolloin todennäköisesti joudutaan turvautumaan muihin rahoitusinstrumentteihin.

Perusteluissa sivulla 137 todetaan, että esitetyt laskennalliset kustannukset ovat epävarmoja, koska työvoimapalveluita ei nykyisin järjestetä kuntakohtaisesti. Tarkastusviraston muistuttaa, että noin puolet kunnista (118 kuntaa) osallistuu 1.3.2021 alkaneeseen työllisyyden kuntakokeiluun, jossa kokeilukunnat vastaavat työvoimapalvelujen tarjoamisesta työnhakijoille, jotka eivät ole oikeutettuja ansiopäivärahaan sekä kaikille, jotka alle 30-vuotiaat työnhakijoille tai maahanmuuttajia. Kokeilun aikana kertyy tietoa myös kustannuksista, jota voisi käyttää hallituksen esitysluonnoksessa laskentaperusteena uudistuksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa. Myös ehdotus siirtymäaikana käynnistettävästä tutkimushankkeesta, jossa selvitettäisiin mahdollisesti toimivampia kriteerejä valtionosuusjärjestelmään, on kannatettava.

Tarkastusvirasto yhtyy perusteluiden sivulla 155 esitettyyn toteamukseen siitä, että tarve arvioida rahoitusmallin vaikutuksia, palveluiden tehokkuutta ja paikallisia tavoitteita rekisteripohjaisen analyysin avulla on ilmeinen. Vahva tietopohja ja erilaiset työvoimapalvelujen järjestämiseen liittyvät vertailukelpoiset mittarit edistäisivät lisäksi yhteisiin tavoitteisiin sitoutumista. Työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirto kuntien vastuulle siirtäisi valtion tehtävien painopistettä ohjauksellisesta roolista kohti tiedolla johtamista, verkostovaikuttamista ja informaatio-ohjausta. Tiedolla johtamisen tukemiseen, asiakastietovarantoon kerättävän tiedon laadun ja erilaisten analyysitoimintojen kehittäminen olisi edellytys vaikuttavien palveluiden, tehokkuuden mittaamisen ja palveluekosysteemien integroinnin näkökulmasta. Tähän liittyen tarkastusvirasto on esittänyt suosituksia aiemmin työllisyyttä käsittelevissä tarkastuksissaan.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 5 *Muut toteuttamisvaihtoehdot:*

-

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 8 *Lakia alemman asteinen sääntely:*

-

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 10 *Toimeenpano ja seuranta:*

-

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 12 *Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys:*

-

Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä

Luku 1 sisältää lain yleiset säännökset.

Näkemyksenne:

Yleisissä säännöksissä tuodaan esiin lain soveltamisala, julkisten työvoimapalvelujen tarkoitus ja julkisten työvoimapalvelujen määrittely. Julkisiin työvoimapalveluihin sisällytettäisiin muutosturvakoulutus, josta säädettäisiin lain 8 luvussa. Luvun 1 pykälässä 3 on määritelty laissa käytetyt keskeiset käsitteet. Työvoimaviranomaisella tarkoitettaisiin kunnan tai kuntayhtymän viranomaista, joka vastaa työvoimapalvelujen järjestämisestä. Näiltä osin yleiset säännökset vaikuttavat selkeiltä.

Luvussa 2 säädettäisiin järjestämisvastuusta.

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- edut ja hyödyt järjestämisvastuun siirtämisessä kunnille
- mahdolliset riskit järjestämisvastuun siirtämisessä kunnille
- työvoiman määrää ja työllisyysaluetta koskeva sääntely (huom: poikkeus työvoimapolun kriteeriin voimaantulossa)
- palvelujen tarjoamista koskeva sääntelyesitys

Rahoitusvastuun lisääntyminen voi kannustaa kuntia edistämään työllistymistä nopeammin kuin nykyisäädösten olosuhteissa.

Työvoimapalvelujen tietojärjestelmien uusiminen sisältää riskejä päällekkäisten kustannusten syntymiseen valtiolla ja kunnissa.

Sote-palvelujen järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta hyvinvointialueille ja työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtyminen valtiolta kunnille voi johtaa tilanteisiin, että työnhakijoita ei kohdella yhdenvertaisesti erilaisissa kunnissa ja erityisesti perustettavissa kuntayhtymissä. Työssäkäyntialueet saattavat olla suurempia kuin kunnat tai muodostettavat työllisyysalueet. Jos kunnat pyrkivät verotulojen toivossa palvelemaan/työllistämään lähinnä omia kuntalaisia, saattavat työssäkäyntialueen muiden kuntien työnhakijat saada huonompaa työnvälityspalvelua. Uusien raja-aitojen muodostuminen voi lisätä myös työn ja työntekijän kohtaanto-ongelmia. Uudistuksen myötä myös työvoimaviranomaisten määrä kasvaisi nykyisestä, jolloin riskinä on muun muassa toiminnan pirstaloituminen, erilaisista käytännöistä johtuvat ongelmat ja yhteistyön toimimattomuus. Lisäksi kunnilla ja työllisyysalueilla voi olla vaihtelevat edellytykset vaikuttaa alueensa työllisyyteen

esimerkiksi tilanteissa, joissa työvoiman kysyntä poistuu aiemmin merkittävästi työllistäneeltä toimialalta. Tosiasiallisesti kuntien tai muodostettujen työllisyysalueiden edellytykset vaikuttaa työn kysyntään voivat olla hyvin vähäiset. Alueellisesti heikossa työllisyystilanteessa (vähän kysyntää) kunnille saattaa uudistuksen johdosta muodostua ns. ”tuplarangaistus” kamppaillessaan alueellisesti heikon taloustilanteen ja työttömyysetuuksien rahoitusvastuun kanssa.

Luvussa 3 säädettäisiin ohjauksesta ja valvonnasta.

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- **valtakunnalliset tavoitteet**
- **työllisyyden edistämisen valtakunnallinen neuvottelukunta ja sen tehtävät**
- **alueelliset työllisyyden edistämisen yhteistyö- ja seurantakeskustelut**

Luonnoksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö valmistelisi hallituskauden alkaessa valtioneuvostolle esityksen työllisyyden edistämisen valtakunnallisiksi tavoitteiksi ja valtioneuvosto vahvistaisi tavoitteet työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä hallituskausittain. Tavoitteiden tulisi perustua hallitusohjelman työllisyyttä ja sen edistämistä koskeviin kirjauksiin, joiden toteutumista tavoitteilla edistettäisiin. Tarkoituksena on, että tavoitteet olisivat luonteeltaan strategisia. Tavoitteiden valmistelusta käytännössä vastaisi työllisyyden edistämisen valtakunnallisen neuvottelukunnan kautta. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämä edellyttäisi sitä, että neuvottelukunnassa olisi kattava edustus kunnista sekä muista keskeisistä viranomaisista. Alueelliset työllisyyden edistämisen yhteistyö- ja seurantakeskustelut perustuisivat työllisyyttä ja työvoimapalveluja koskeviin seuranta- ja analyysitietoihin. Keskeinen aineisto keskusteluille olisi KEHA-keskuksen tuottama valtakunnallinen ja alueittainen seuranta- ja analyysiaineisto, joka pohjautuisi työvoimapalvelujen valtakunnallisen tietovarannon tietoihin ja niiden pohjalta laadittuun työnvälitystilastoon sekä tarvittaviin Tilastokeskuksen virallisiin tilastoihin. Tarkastusvirasto katsoo, että valvonnan ja seurannan kannalta työ- ja elinkeinoministeriön tulisi kohdentaa riittävästi resursseja seurantatietojen perusteella tehtäviin toimenpiteisiin tavoitteiden saavuttamiseksi tai niiden tarkistamiseksi.

Luvussa 4 säädettäisiin työnhakijan palveluprosessista.

Säännökset vastaavat 2. toukokuuta voimaan tulleen uuden asiakaspalvelumallin (niin sanottu pohjoismainen työvoimapalvelumalli) säännöksiä.

Näkemyksenne:

Palveluprosessi vastaa jo voimaan tullutta pohjoismaista työvoimapalvelumallia.

Luvussa 5 säädettäisiin työnvälityksestä ja työnhakuvelvollisuudesta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 6 säädetään tieto- ja neuvontapalveluista, asiantuntija-arvioinneista, ammatinvalinnan- ja uraohjauksesta sekä valmennuksesta ja kokeilusta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 7 säädettäisiin työvoimakoulutuksesta.

Näkemyksenne:

Työvoimakoulutus hankitaan usein ulkopuolisilta palveluntuottajilta kilpailutuksella. Onko kunnilla edellytykset ja valmiudet tällaisten hankintojen toteuttamiseen? Rahoituksesta mainitaan lakiesityksen 1 luvun 7 §:ssä: ”Kunnalle myönnetään tässä laissa tarkoitettujen julkisten työvoimapalveluiden järjestämistä ja niihin liittyvien tehtävien hoitamista varten valtionosuutta”. Kunta voi siis itse päättää, kuinka suuri osuus valtionosuudesta käytetään esimerkiksi työvoimakoulutushankintoihin.

Luvussa 8 säädettäisiin muutosturvakoulutuksesta.

Näkemyksenne:

Ehdotettu muutosturvakoulutus olisi uusi erillinen julkinen työvoimapalvelu. Voimassa olevan työsopimuslain mukaan irtisanotun työntekijän työllistymistä edistävästä valmennuksen tai koulutuksen järjestämisestä vastaa työnantaja. Ehdotuksen mukaan irtisanotulla henkilöllä olisi oikeus sekä työnantajan hankkimaan koulutukseen tai valmennukseen että ehdotettuun muutosturvakoulutukseen. Muutos ei siis periaatteessa heikennä työntekijän asemaa eikä vähennä työnantajan vastuuta suhteessa aiempaan. Kannatettavana voidaan pitää sitä, että muutosturvakoulutuksella pyritään edistämään 55 vuotta täyttäneiden työllisyyttä. Ehdotuksen mukaan muutosturvakoulutusta tarjottaisiin vain niille 55 vuotta täyttäneille, jotka täyttävät ehdotetun 8 luvun 2 §:n mukaiset edellytykset.

Luvussa 9 säädettäisiin työttömyysetuudella tuetusta työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 10 säädettäisiin työnantajalle myönnettävistä tuista (palkkatuki, 55-vuotta täyttäneiden työllistämistuki, työolosuhteiden järjestelytuki).

Näkemyksenne:

-

Luvussa 11 säädettäisiin henkilöasiakkaalle myönnettävistä tuista ja korvauksista (starttiraha, työhön tai palveluun hakeutumisesta aiheutuvien kustannusten korvaus, palveluun osallistumisesta aiheutuvien kustannusten korvaus).

Näkemyksenne:

-

Luvussa 12 säädettäisiin työllistämisvelvoitteesta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 13 säädettäisiin asiakastietojen käsittelystä ja valtakunnallisesta tietojärjestelmäpalvelusta.

Näkemyksenne:

HE:n mukaan asiakkaiden ja työvoimapalvelujen tuottajien tietoja voitaisiin käyttää nykyisin laissa mainittujen valvonnan, kehittämisen, seurannan, tilastoinnin, ennakoinnin ja ohjauksen lisäksi myös arviointiin. Kyse olisi täsmentävästä lisäyksestä, sillä erityisesti palvelujen ja niiden vaikuttavuuden arviointi on käytännössä olennainen osa työvoimapalvelujen toimeenpanon seuranta ja kehittämistä. Arvioinnin toteuttaminen kuitenkin edellyttäisi sitä, että asiakastiedoissa olisi tieto jokaisen asiakkaan pääasiallisesta toiminnasta asiakkuuden päättymisen jälkeen. URA-järjestelmästä tällaista tietoa ei löydy. Esitysluonnoksesta ei ilmene, miten ao. tieto kerättäisiin. Tähän olisi ainakin kaksi vaihtoehtoa: 1) asiakasta voitaisiin säädöksellä velvoittaa ilmoittamaan toiminnastaan (työllinen, opiskelija, vanhempainvapaalla tms.) tai 2) tieto poimittaisiin Tilastokeskuksen rekistereistä. Tämä on nyt jo mahdollista siten, että yhdistely tehdään Tilastokeskuksessa. Jälkimmäinen vaihtoehto on kuitenkin hidas, sillä tiedot pääasiallisesta toiminnasta valmistuvat yli vuosi kunkin tilastovuoden päättymisestä. Esityksestä ei käy selvästi esiin, miten ehdotettu laki parantaisi nykytilannetta.

Luvussa 14 säädettäisiin palvelualustasta.

Näkemyksenne:

On tärkeää, että alustan ylläpitäjä tiedottaa selkeästi profiilin laatijoille ennen vapaamuotoisen esittelyn ja linkkien lisäämistä, mitä tietoja profiiliin voi sisällyttää henkilötietojen suojaamiseksi ja mitä linkkejä palvelualustan ulkopuolisiin palveluihin voi liittää. Kehittämisen- ja hallintokeskuksen vastuu palvelualustan käyttöehtojen laatimisesta sekä alustan käytön, alustalla julkaistun sisällön lain, käyttöehtojen ja hyvän tavan mukaisuuden valvonnasta edellyttävät riittävät resurssit.

Luvussa 15 säädettäisiin tukien ja korvausten maksamisesta ja takaisinperinnästä.

Näkemyksenne:

-

Luku 16 käsittää erinäisiä säännöksiä.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 17 säädettäisiin muutoksenhausta.

Näkemyksenne:

Muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta annetun lain muuttamisesta ja laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta

Erityisesti toivotaan näkemyksiä, ovatko ehdotetut muutokset ELY-keskusten sekä KEHA-keskuksen tehtäviin riittävän selkeät ja eri toimijoiden yhteistyötä edistävät?

Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 23 §:n muuttamisesta

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- kuntien vastuulle siirtyvien tehtävien rahoitus, ovatko ehdotetut uudet valtionosuuden määräytymistekijät toimivia rahoituksen kohdentamisessa?
- kolmen vuoden siirtymäaika laskennalliseen rahoitukseen (voimaantulosäännös)
- kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta (pois lukien 14 luku)

Erityisesti toivotaan näkemyksiä työttömyysturvaprosessiin ja sitä koskevaan toimivaltaan liittyen.

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta 14 luku;

Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta;

Laki työttömyyskassalain muuttamisesta

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- kunnan työttömyysetuusmenoon kohdistuvan rahoitusvastuun porrastusmalli
- eräiden kotoutumisesta annetussa laissa tarkoitettujen henkilöiden kohdalla sovellettavaksi ehdotettu poikkeus kunnan rahoitusvastuuseen työmarkkinatuesta
- ehdotus kunnan rahoitusosuuden perintää koskevan tehtävän hoitamisesta Kelassa myös peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosan osalta
- edellä ehdotettujen muutosten vaikutus Kelan, työttömyyskassojen ja Työllisyysrahaston työmäärään mukaan lukien tietojärjestelmämuutokset ja näistä aiheutuvat kustannukset

Valittu porrastusmalli vaikuttaa perustellulta, jotta kuntien kannustimet ovat riittävät ja rahoitusvastuu ei rasita kuntataloutta kohtuuttomasti. Tarkastusvirasto yhtyy osittain luonnoksessa

sidosryhmien esiin tuomaan näkemykseen, että kuntien kannustimet ohjata työttömiä työnhakijoita pitkäkestoisiin koulutuksiin saattaa heikentyä, koska kuntien rahoitusvastuu työttömyysetuuksista säilyy koulutusten ajan toisin kuin nykyään.

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

-

Laki luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain 8 §:n muuttamisesta

-

Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021 – 2028 annetun lain muuttamisesta

-

**Laki palkkaturvain muuttamisesta;
Laki merimiesten palkkaturvain muuttamisesta**

-

Laki Työkanava Oy –nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 4 §:n muuttamisesta

Esitysluonnoksessa ei käy ilmi, keskitetäänkö työvoimaviranomaisen tehtävät jollekin toimijalle, kun työntekijöiden osoittaminen Työkanava Oy:n palvelukseen siirtyy TE-toimistolta työvoimaviranomaiselle. HE-luonnoksen Nykytila ja sen arviointi -luvussa todetaan, että henkilöiden osoittaminen Työkanava Oy:hyn on keskitetty Pohjanmaan työ- ja elinkeinotoimistolle. Mahdollinen keskittäminen jollekin työvoimaviranomaiselle henkilöiden osoittamiseksi Työkanava Oy:n palvelukseen tulisi huomioida esimerkiksi hallituksen esityksen luvussa 8 Lakia alemman asteinen sääntely.

Laki ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta

-

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

-

Laki vuorotteluvapaalain muuttamisesta

-

Laki sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta annetun lain 6 ja 11 §:n muuttamisesta

-

**Laki tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta;
Laki tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamisesta**

-

**Laki työsopimuslain muuttamisesta;
Laki merityösopimuslain muuttamisesta**

-

**Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 3 a ja 37 a §:n muuttamisesta;
Laki valtion virkamieslain 5 a ja 9 c §:n muuttamisesta**

-

**Laki yhteistoimintalain muuttamisesta;
Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain 8 ja 9 §:n muuttamisesta;
Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 24 ja 25 §:n muuttamisesta**

-

**Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta;
Laki eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta;
Laki kansaneläkelain 35 §:n muuttamisesta;
Laki sairausvakuutuslain 8 luvun 9 §:n muuttamisesta;
Laki sotilasavustuslain 11 §:n muuttamisesta;
Laki opintotukilain 6 §:n muuttamisesta**

-

Laki sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 14 §:n muuttamisesta

-

**Laki tuloverolain muuttamisesta;
Laki maatilatalouden tuloverolain 10 f §:n muuttamisesta;
Laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 56 §:n muuttamisesta**

-

Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta

-

**Laki rikoslain 47 luvun 6 §:n muuttamisesta;
Laki rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta;
Laki rikosrekisterilain 4 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamisesta**

-

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaansaattamisesta

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- yhteistoimintasopimusten solmimiselle esitetty aikataulu

- henkilöstösiirrot ja henkilöstön asemaan liittyvät menettelytavat
- sitovien sopimusten ja vastuiden siirtyminen

-

Laki työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta

Erityisesti toivotaan näkemyksiä asiakaskriteerin muutoksesta ja nuorten työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteispalvelua koskevasta sääntelystä.

-

Muut huomionne esityksestä

Kommentoitavaa:

Yhteenvedo tarkastusviraston keskeisistä huomioista hallituksen esitysluonnokseen:

Esitysluonnoksen luvussa 2 tulisi arvioida tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmäuudistuksen yhteyttä nykyiseen työvoima- ja yrityspalvelujärjestelmään sekä asioita, joita tulisi ottaa huomioon ehdotetun uudistuksen valmistelussa toimeenpanossa.

Esitysluonnosta (luku 3) tulisi täydentää siten, että luvussa esitetään tiivistetysti perustelut ehdotetulle uudistukselle, mihin uudistuksella tavoiteltavat työllisyysvaikutukset perustuvat, mitä tarkoitetaan kuntaekosysteemin mahdollisuuksilla ja mitä muita keskeisiä elementtejä rahoitusmallin lisäksi uudistuksella on. Hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaisesti esitysluonnoksessa (luku 4) tulisi esittää perustelut ehdotetun esityksen kiireelliselle voimaan saattamiselle ennen työllisyyden kuntakokeilujen päättymistä ja kuvata, mitä haitallisia seurauksia lain suunnitellun voimaantulon mahdollisesta viivästyisestä voi olla. Esitysluonnosta tulisi myös täydentää työllisyyden kuntakokeilujen tähänastisilla tuloksilla ja kuvata, miten työllisyyden kuntakokeilujen tuloksia tulisi hyödyntämään vuosien 2023 ja 2024 aikana.

Esitysluonnoksessa tulisi seikkaperäisemmin esittää perustelut, mihin työllisyysalueiden perustamisessa käytettävät 20 000 ja 17 000 työvoimaan kuuluvan henkilön kriteerit perustuvat sekä arvio syntyvien työllisyysalueiden määrästä. Lisäksi tulisi täsmentää työvoimapalvelujen järjestämiskykyä kuvaavat kriteerit sekä se, miten turvataan yhdenvertainen palvelujen saatavuus eri alueilla ja työvoimaviranomaisen tehtävien edellyttämä riittävä ja osaava työvoima.

Uudistuksen keskeinen talouden ohjausmekanismi on rahoitusmalli, jossa palveluiden rahoittaminen on kunnalle taloudellisesti sitä kannattavampaa mitä suuremman hyödyn kunta saa työnhakijoiden työllistyessä palveluiden ansiosta. Lähtökohtaisesti ehdotetut keinot kuntien rahoitusvastuun lisäämiseksi ovat kannatettavia ja niiden avulla on mahdollista tehostaa asiakkaan tarpeiden mukaista palveluntarjontaa. Toisaalta rahoitusmalli asettaa kunnat erilaiseen asemaan riippuen kunnan koosta, työvoimapalvelujen asiakassegmentistä, työttömyyden rakenteesta ja alueellisesta työllisyystilanteesta. Mitä enemmän vaikuttavia tekijöitä on, sitä hankalampaa on kustannusten jako laskennallisin perustein suhteen palvelutarpeeseen, jossa voi kuntatasolla tapahtua nopeasti muutoksia. Laskennallinen rahoitusjärjestelmä voi reagoida liian hitaasti äkillisiin

rakennemuutoksiin, jolloin todennäköisesti joudutaan turvautumaan muihin rahoitusinstrumentteihin. Esitysluonnoksessa tulisi tuoda selkeästi esiin myös riski siitä, että rahoitusmalli voi kannustaa työvoimaviranomaista kohdentamaan resurssejaan sellaisiin työnhakijoihin ja työllisyystoimiin, joista voi saada suurimman taloudellisen hyödyn lyhyellä aikavälillä. Tarve arvioida rahoitusmallin vaikutuksia, palveluiden tehokkuutta ja paikallisia tavoitteita rekisteripohjaisen analyysin avulla on ilmeinen. Vahva tietopohja ja erilaiset työvoimapalvelujen järjestämiseen liittyvät vertailukelpoiset mittarit edistäisivät lisäksi yhteisiin tavoitteisiin sitoutumista. Noin puolet kunnista (118 kuntaa) osallistuu 1.3.2021 alkaneeseen työllisyyden kuntakokeiluun. Kokeilun aikana kertyy tietoa myös kustannuksista, jota voisi käyttää hallituksen esitysluonnoksessa laskentaperusteena uudistuksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa. Myös ehdotus siirtymäaikana käynnistettävästä tutkimushankkeesta, jossa selvitetäisiin mahdollisesti toimivampia kriteerejä valtionosuusjärjestelmään, on kannatettava.

Tarkastusviraston pitää epärealistisena arviota, että työvoimapalvelujen hajauttaminen yksinään voisi lisätä työllisten määrää enintään 3000 henkilöllä varsinkin, kun arvion laskentaperusteita ei avata esitysluonnoksessa tarkemmin. Arvio tulisi perustella tarkemmin ja myös työllisyyttä heikentävät vaikutukset tulisi ottaa arviossa huomioon. Mikäli tämä ei ole mahdollista, pelkästään työvoimapalvelujen hajauttamisesta johtuvan määrällisen työllisyysvaikutusarvion antamista tulisi harkita uudelleen.

Pasanen Anna-Liisa
Valtiontalouden tarkastusvirasto

Pulkka Ville-Veikko
Valtiontalouden tarkastusvirasto