

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 esityksen hyvin laajasta (sivut 13–114) nykytilan kuvauksesta ei käy ilmi mitkä tosiasialliset syyt ovat johtaneet esitykseen siirtää julkisten työvoimapalveluiden järjestämistä kunnille. Nykytilan toimivuudesta ei esitetä kootusti arviota, vaan tekstiin on upotettu yksittäisiä viittauksia kehittämistarpeisiin.

Osaan tekstissä esille nostettuja kehittämistarpeita on jo vastattu. Esimerkiksi harkintaa vaativat työttömyysturvatehtävät on keskitetty Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimistolle 1.10.2021 alkaen ja tehtävät ovat jäämässä valtiolle. Kansainvälisen rekrytoinnin palvelujen osalta on tunnistettu tarve parempaan koordinaatioon. Kansainväliseen rekrytointiin liittyvät tehtävät ehdotetaan hallituksen esityksessä siirrettäväksi TE-toimistoista KEHA-keskukselle.

Paremmat mahdollisuudet suhteessa nykyiseen palvelurakenteeseen nähdään lähinnä kuntien kyvyssä tunnistaa aikaisemmassa vaiheessa asiakkaan monialaisen palvelun tarve. Kuntien eri palveluekosysteemien tehokkaamman hyödyntämisen työvoimapalvelujen toimeenpanossa uskotaan edistävän alueiden työllisyyttä sekä elinkeinoelämän uudistumista ja kasvua. Lisäksi uuden rahoitusmallin ennakoitaan kannustavan kuntia järjestämään työttömille palveluja, jotka johtaisivat työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Näkemysten tueksi ei esitetä varsinaisesti tietopohjaa, vaan arviot näyttävät perustuvan pikemminkin odotuksiin tai oletuksiin kuntien paremmista mahdollisuuksista. Muistutamme, että 1.3.2021 käynnistyneiden työllisyyden kuntakokeilun vaikutuksista työllisyyteen ei ole saatavissa tietoa.

Hallituksen esitystä on tarpeen täydentää nykytilan arvioinnin osalta ja esittää selkeänä koosteena keskeiset johtopäätökset, joilla työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisen tarve perustellaan.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 3 *Tavoitteet:*

Hallituksen esityksen tavoitteet kytkeytyvät vahvasti työvoimapolitiikan pitkäaikaiseen tavoitteeseen nostaa Suomen työllisyysaste pohjoismaiselle tasolle. Myös mallit työvoimapalvelujen toiminnalliselle uudistamiselle on haettu pitkälti muista pohjoismaista. Vaikka keskeisenä tavoitteena toistetaan ajatusta vahvistaa järjestämistä vastuun siirrolla alueiden elinvoimaa ja kilpailukykyä, jää hallituksen esityksen sisältö yrityksille ja työnantajille tarjottavien julkisten palvelujen uusista mahdollisuuksista suhteessa nykytilaan ohueksi. Käytännön esimerkkinä uusista julkisten työvoimapalvelujen ja kuntien elinvoimapalveluiden yhteensovittamisen mahdollisuuksista mainitaan starttiraha.

Tavoitteissa käytetään käsitettä kuntaekosysteemi. Hallituksen esityksestä ei käy täsmällisemmin ilmi mitä kaikkea käsitteellä tarkoitetaan. Ekosysteemiin liitetään yleensä ainakin ajatus toimijoiden yhteistyöstä, kumppanuudesta ja verkostoista. Tarjoaisiko kuntaekosysteemi laajemman yhteistyöalustan vai viitatanko pikemminkin kuntien omien toimijoiden osaamisen yhdistämiseen? Suuri osa Suomen kuntia on niin pieniä, etteivät ne yksin pysty elinvoimaansa varmistamaan. Kuntien laaja itsehallinto ei tässä yhteydessä ole yksinomaan vahvuus, vaan se tarjoaa tilaisuuden osaoptimoinnille ja kuntien väliselle kilpailulle työpaikoista ja asukkaista.

Tavoitteiden perusteella järjestämistä vastuun siirron ydintä on uusi kannustavaksi tarkoitettu rahoitusmalli. Itsehallinnolliset kunnat kuitenkin päättävät minkä verran ja mitä palveluita ne tarjoavat. Kuntakokeilujen valmistelun ja toimeenpanon aikana on käynyt ilmi, ettei kuntien omasta panostuksesta ole saatavissa minkäänlaista valtakunnallista tietoa, vaikka niiltä on omarahoitusosuutta edellytetty. Joka tapauksessa kuntien panostus vaihtelee suuresti. Tämä kokemus ei lupaa hyvää jatkosta. Yleiskatteisen peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta tapahtuva täysimääräinen rahoitus ja kunnille jäävä laaja liikkumavara ovat riski, jota tarkastelemme tarkemmin vaikutusten arviointiin liittyvissä kommentteissa. Kannustavana markkinoidun rahoitusmallin ydin liittyy työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajenemiseen ja porrastamiseen uudella tavalla.

Valtioneuvosto asettaisi edelleenkin hallituskausittain työllisyyden edistämisen valtakunnalliset tavoitteet. Hallituksen esityksen hyvin tiiviisti esitetyissä tavoitteissa ei millään tavoin viitata valtakunnallisiin tavoitteisiin. Tutkimustiedon valossa ei ole selkeää näyttöä siitä toimiiko hajautettu järjestelmä keskitettyä paremmin. Työllisyyspolitiikan vaikuttavuuden kannalta on ratkaisevan tärkeää, miten valtakunnalliset tavoitteet onnistutaan pirstaloituvassa järjestelmässä jalkauttamaan keskenään kovin erilaisten työvoimaviranomaisten toiminnassa ja välttämään alueellisen eriarvoistumisen vaarat.

Tavoitteita koskevaa lukua 3 on tarpeen täsmentää edellä esitettyjen kommenttien pohjalta.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.1 Keskeiset ehdotukset:

Järjestämisvastuuta koskevat ehdotukset

Vastuu julkisista työvoima- ja yrityspalveluista siirrettäisiin pääosin työvoimaviranomaisina toimiville kunnille. Tehtävät, jotka eivät kunnille siirtyisi sijoitettaisiin pääosin KEHA-keskukseen. Valtion kokonaisvastuu järjestelmän yleisestä toimivuudesta toteutettaisiin ehdotusten perusteella seurannalla, arvioinnilla, laillisuusvalvonnalla ja valtakunnallisten tietojärjestelmien ylläpidolla.

Kunta, jonka työvoiman määrä Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston perusteella olisi vähintään 20 000 henkilöä voisi järjestää uuden lakisääteisen tehtävän yksin. Muiden kuntien tulisi sopia tehtävän hoitamisesta muun tai muiden kuntien kanssa työllisyysalueeksi kutsuttavalla yhteistoiminta-alueella. Pro korostaa, että 20 000 työvoimapohja on ehdoton minimi, jotta palvelut kyetään edes lähtökohtaisesti hoitamaan lain tarkoittamalla tavalla. Työllisyysalueen on kyettävä tarjoamaan sellainen yhteiskunnan infrastruktuuri, jossa yritystoiminnalle ja työllistymiselle on aidosti edellytykset.

Järjestämisvastuu voisi olla yksittäisellä kunnalla omalla alueellaan tai yhdellä työllisyysalueen kunnalla tai kuntayhtymällä kaikkien työllisyysalueen kuntien puolesta. Kuntien kesken laaditut sopimukset tai itsenäisesti palvelut järjestävän kunnan päätös on toimitettava työ- ja elinkeinoministeriölle viimeistään 31.10.2023. Aikataulusta kiinni pitäminen on ehdottoman välttämätöntä, jotta tiedot valtiolta siirtyvän henkilöstön työnantajista on käytettävissä yhteistoimintaneuvotteluista neuvotteluesityksiä annettaessa.

Jos työvoiman määrä kolmen peräkkäisen kalenterivuoden lopussa olisi alle 20 000, olisi kunnan tai työllisyysalueen viimeistään ryhdyttävä toimenpiteisiin lain edellyttämän työvoimapohjan saavuttamiseksi. Viimesijaisena keinona olisi valtioneuvoston oikeus päättää lain vaatimukset täyttävien järjestämisvastuutahojen muodostumisesta. Vastaavaa perälautamallia on käytetty lainsäädännössä myös aiemmin. Kokemus osoittaa, että kynnyksen puuttumiseen on äärimmäisen korkea. Ilmeisesti osin tästä syystä (vaikka hallituksen esityksessä viitataan lähinnä kielellisten oikeuksien turvaamiseen) lainsäädäntöön on tulossa poikkeussääntö, jolla varmistetaan vähintään 17 000 henkilön työvoimapohja. Muodostuvien työvoimaviranomaisten yhteistoiminnan välttämättömyyttä korostaa henkilöasiakkaan mahdollisuus tietyissä tilanteissa hakea palvelua muulta kuin kotikuntansa työvoimaviranomaiselta. Yritykset ja työnantajat voisivat aina asioida haluamassaan työvoimaviranomaisessa. Myös kielellisten oikeuksien toteutuminen voidaan varmistaa henkilöasiakkaan oikeudella asioida työvoimaviranomaisessa joko suomeksi tai ruotsiksi ja oikeudella asioida myös muun kuin kotikuntansa työvoimaviranomaisessa. Työvoimasta viimekätisessä vastuussa olevan valtion tulee antaa lainsäädännöllä selkeä signaali tahtotilasta työllisyysalueiden muodostamisessa. Pro suhtautuu poikkeusmahdollisuuteen varauksella.

Rahoitusta koskevat ehdotukset

Kunnille siirrettävien työvoimapalveluiden järjestämisen kustannukset korvattaisiin täysimääräisesti osana peruspalvelujen valtionosuutta. Kustannukset ovat vuoden 2022 talousarvioesityksen tasossa karkeasti arvioiden vajaat 700 miljoonaa euroa sisältäen 70 miljoonan euron lisäyksen pohjoismaisen palvelumallin käyttöönottoon.

Valtionosuusjärjestelmään sisältyy kolmen vuoden siirtymäaika, jonka kuluessa siirryttäisiin vaiheittain laskennalliseen valtionosuusrahoitukseen. Vuosina 2024 ja 2025 kohdennettaisiin arvioidujen kuntakohtaisten toteutuneiden kustannusten perusteella 50 prosenttia ja vuonna 2026 25 prosenttia. Kolmantena kokonaisuutena vuonna rahoitus määräytyisi kokonaan laskennallisin kriteerein. Voimaantuloa käsittelevässä luvussa 9 sivulla 340 todetaan, että rahoituksen kolmen vuoden siirtymäaika mahdollistaa toiminnan sopeuttamisen rahoituksen tasoon siirtymäaikana. Pro toteaa, että työvoimapalveluiden valtionrahoituksen yleiskatteellisuus on suurimpia uudistukseen sisältyviä riskejä nimenomaisesti työvoimapalveluiden asiakkaiden yksilöllistä palvelutarvetta vastaavien palvelujen varmistamisessa. Kuntien kyvyssä selvitä uudesta tehtävästä on eroja. Työllisyyspolitiikan tavoitteet asetetaan valtakunnallisesti, mutta toteutuskeinot ovat pitkälti työvoimaviranomaisen päätettävissä. Valtion ohjauskeinot ovat vähäiset suhteessa nykytilaan. Tästä syystä valtionrahoituksen korvamerkintää on harkittava vakavasti. Korvamerkintää puoltaa myös se, että TE-toimistojen toimintamenoja on vastikään vahvistettu 70 miljoonalla eurolla. Eduskunta on myöntänyt lisärahoituksen nimenomaan asiakaspalvelun vahvistamiseen tarvittavan lisähenkilöresurssin palkkaamiseen.

Kunnan vastuu työttömyysetuuksien rahoituksessa laajenisi koskemaan työmarkkinatuen lisäksi peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosan rahoitusta. Rahoitusvastuu koskisi myös työnhakijan palvelun ajalta maksettavaa työttömyysetuutta. Portaittain nousevan rahoitusvastuun uskotaan ehkäisevän pitkäaikaistyöttömyyden syntymistä ja ohjaavan resursseja myös pidempään työttömänä olleiden palveluihin. Kunnille tulisi merkittävästi nykyistä enemmän rahoitusvastuuta maahanmuuttajille maksettavasta työmarkkinatuesta. Tosin tietyin poikkeuksin.

Valtionosuusjärjestelmään sisältyisi myös toistaiseksi pysyvänä erillinen tasausmenettely, jolla valtionosuutta vähennettäisiin tai lisättäisiin kustannusten kasvua vastaavalla tavalla. Voimakkaasti hajautetun palvelujärjestelmän yhteiskunnallinen vaikuttavuus lepää kannustavan rahoitusmallin varassa. Se olisi myös valtion tärkein taloudellinen ohjauskeino. Kunta, joka pystyisi vähentämään työttömyysetuusmenojaan hyötyisi taloudellisesti. Siitä toimiiko kannustin toivotulla tavalla ei ole varmuutta.

Hallituksen esityksessä on varsin ohuesti pohdittu rahoitusmallin kykyä reagoida suhdannevaihteluihin ja häiriötilanteisiin tai vastaanottaa muita toimintaympäristön muutoksesta aiheutuvia iskuja.

Ohjausta ja valvontaa koskevat ehdotukset

Valtiolla olisi kokonaisvastuu työllisyydestä ja työvoimapalvelujärjestelmän toimivuudesta. Vastuu yleisestä ohjauksesta, suunnittelusta ja kehittämisestä sekä seurannasta ja arvioinnista olisi työ- ja elinkeinoministeriöllä. Valtioneuvosto vahvistaisi hallituskausittain työllisyyden edistämisen valtakunnalliset tavoitteet.

Valtioneuvoston työ- ja elinkeinoministeriön työn tueksi ja yhteyteen asettamassa neuvottelukunnassa olisivat edustettuina kunnat, työ- ja elinkeinoministeriö ja muut työllisyysasioiden ohjaamisesta vastaavat ministeriöt. Lisäksi neuvottelukunnassa olisi edustus valtion aluehallinnosta sekä työ- ja elinkeinoelämän järjestöistä. Järjestämislain 3 §:ään sisältyisi asetuksenantovaltuus. Pro korostaa kolmikantaisen vuoropuhelun merkitystä, mutta tuo samalla esille tarpeen hyödyntää neuvottelukunnan työssä työvoima- ja yrityspalveluissa työskentelevän henkilöstön käytännön työssään hankkimaa kokemustietoa. Neuvottelukunnan työhön on tarpeen liittää mekanismi, jolla henkilöstön osallisuus kehittämistyössä varmistetaan. Pro ehdottaa neuvottelukuntien tai vastaavien perustamista myös työvoimaviranomaisen toiminta-alueelle niin, että niissä on myös henkilöstön ja asiakkaiden edustus.

Työ- ja elinkeinoministeriö ja ELY-keskukset kävisivät työvoimaviranomaisten kanssa säännöllisesti alueelliset yhteistyö- ja seurantakeskustelut. Keskustelut vaikuttavat hallituksen esityksen perusteella lähinnä informaatio-ohjauksen välineeltä. Koska ELY-keskuksilla ei olisi laaja-alaisempia työllisyyden edistämiseen liittyviä tehtäviä (pl. työelämän koulutus- ja osaamistarpeiden seuranta ja ennakointi) tai toimivaltaa, on keskeisen aluekehittäjän rooli jäämässä näiltä osin ohueksi.

Ehdotetut ohjauskeinot sekä valtakunnallisen ja alueellisen koordinaation välineet (työllisyyden edistämisen valtakunnallinen neuvottelukunta ja vuotuiset alueelliset työllisyyden edistämisen yhteistyö- ja seurantakeskustelut) vaikuttavat suhteellisen hallinnollisbyrokraattisilta. Hallituksen esityksessä ei ole juurikaan pohdittu, mitä seurauksia työllisyyden edistämisen tavoitteiden ja keinojen toisistaan erottamisella on (ts. valtakunnalliset tavoitteet ja kuntien laaja itsenäisyys valita toteutuskeinot). Jos käytettävä keinovalikoima ei ole tiedossa on myös tavoiteasetanta vaikeaa.

Työvoimasta vastuussa olevan valtion järein väline olisi työ- ja elinkeinoministeriön aloitteesta käynnistyvä neuvottelumenettely. Tähän tilanteeseen jouduttaessa on työvoimapalveluiden saatavuus jo merkittävällä tavalla vaarantunut, joka kasvattaa erityisesti paljon palveluja tarvitsevien ja heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien pysyvän syrjäytymisen riskiä.

Työvoimapalveluiden ja niihin liittyvien tehtävien laillisuusvalvonta hoidettaisiin keskitetysti yhdestä aluehallintovirastosta. Tehtävä sinällään soveltuu aluehallintovirastolle. Länsi- ja Sisä-Suomen

aluehallintovirasto on valvonut työvoimaviranomaisten toimintaa kokeilualueilla ja pysyvä valvontatehtävä olisi luonteva jatkumo. Palaamme valvontaresursseihin hallituksen esityksen vaikutusten arvioinnin kommentoinnissa.

Julkisia työvoimapalveluja koskeva sääntely

Lainsäädäntöä on viime vuosina pyritty kehittämään yleispiirteiseksi. Puhutaan mahdollistavasta lainsäädännöstä. Samanaikaisesti osa lainsäädännöstä kirjoitetaan hyvin yksityiskohtaisesti. Viimeisenä esimerkkinä toukokuun 2022 alussa käyttöön otettu työnhakijan palveluprosessi, joka määritellään hyvin yksityiskohtaisesti laintasolla. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annettavassa laissa työnhakijan palveluprosessia koskeva sääntely noudattaisi voimassa olevaa lainsäädäntöä. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja koskevaan lainsäädäntöön on viime vuosina lisätty täsmällisiä henkilöstömitoituksia ja eduskunnassa käsitellään paraikaa perusterveydenhuollon hoitotakuun kirjaamista lakiin. Tiedossa kuitenkin on, että lakien noudattamisessa on toistuvasti puutteita. Myös tehtävien hajuttamista ja keskittämistä näyttävät ohjaavan lainsäädännön perusteluissa aivan eri periaatteet. Keskittämisissä vedotaan toiminnan taloudellisen tuottavuuden ja tehokkuuden parantamiseen. Hajauttamisissa talouteen painottuvat näkökulmat jätetään perusteluissa vähemmälle. Toisistaan poikkeavat lainsäädännön sisällön kehittämissuunnat herättävät kysymyksen korjataanko lainsäädännöllä ylipäänsä oikeaa asiaa. Järjestämisvastuun siirto kunnille lisää toimijoiden määrää nykyisestä ja työvoimasta vastuussa olevan valtion ohjaukskeinot vähenevät tai menettävät tehoaan. Ydinkysymys on, hyötyykö työnhakija järjestämisvastuun siirrosta.

Toimijoiden kasvava määrä saattaa lisätä myös tarvetta eri tasoille ohjeistukselle moninaisen lainsäädännön soveltamisen ja tulkintojen yhdenmukaisuuden varmistamisessa. Toisistaan poikkeavat soveltamiskäytännöt saattavat johtaa myös valvontaviranomaisen työmäärän lisääntymiseen.

Työvoimaviranomaisten mahdollisuus järjestää työvoimakoulutusta vastaisi nykyistä ELY-keskusten ja TE-toimistojen työllisyysmäärärahalla hankkimaa työvoimakoulutusta. Työvoimaviranomainen voisi päättää valtionosuudella rahoitetun koulutuksen tuottamistavan. Lakiin sisältyisi kuitenkin yhteistyövelvollisuus koulutuksenjärjestäjien kanssa. Koulutuksen tuottamistapaan sisältyvään valinnanvapauteen ja hankintoihin liittyy pelko siitä, että hankintapäätöksiä ohjaava tekijä olisi enenevässä määrin hinta, eikä asiakkaiden palvelutarve. Hallituksen esityksen yritysvaikutusten arvioinnissa on viitattu ostopalveluina hankitun koulutuksen tarjoamien liiketoimintamahdollisuuksien vähenemiseen. Sen sijaan huomiota ei ole kiinnitetty ELY-keskusten valtakunnallisen koulutushankintoihin liittyvän kehittämistyön katoamiseen ja hankintaosaamisen pirstaloitumiseen pieniin hankintayksiköihin. Hankintojen hajautumisen aiheuttama hankintamäärien pieneneminen saattaa myös nostaa kustannustasoa. Työnhakijoiden yhdenvertaisuuteen vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin opiskelijavalinnat. Koulutustarjonnassa on alueittain suuria eroja (esim. millä kansalliskielellä koulutusta on saatavilla), jolloin työvoimaviranomaisten yhteistyö koulutushankinnoissa on aivan välttämätöntä. Työvoimakoulutukseen liittyvien ehdotusten sisältöä on syytä pohtia esim. työvoimaviranomaisten

velvoittamista vahvempaan yhteistyöhön hankinnoissa. Lisäksi pitää varmistaa ELY-keskuksissa nykyisin olevan hankintaosaamisen järjestämisvastuun siirrossa säilyä. Hankintoja voidaan kilpailuttaa 30.11.2024 saakka. Tarvitaan siirtymäajan järjestely, jotta asiakkaille pystytään tarjoamaan koulutuspalveluja keväällä 2025 ilman katkoksia.

Työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteistoiminta

Tarkoitus on säätää uusi laki työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta, jolla säädettäisiin työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoimintamallista ja nuorten matalan kynnyksen monialaisesta yhteispalvelusta. Uusista palveluista ei säädettäisi, vaan kyse olisi nykyisten lakisääteisten palvelujen yhteensovittamisesta. Työvoimaviranomaisen lisäksi toimijoita olisivat hyvinvointialue ja Kansaneläkelaitos. Ehdotus työmarkkinatukeen, työttömyyden kestoon ja henkilön ikään liittyvien edellytysten poistumisesta asiakasohjauksen perusteena on hyvä muutos. Sen sijaan huoli riittävien resurssien kohdentamisesta asiakkaan palvelutarvetta vastaavaan monialaiseen tukeen on suuri. Esimerkiksi KELAn resurssi on nykyisellään noin 45 henkilöä ja täysin alimitoitettu tarpeeseen nähden. Vuoden 2023 alusta toimintansa aloittavilla hyvinvointialueilla saattaa kuntouttavaan työtoimintaan liittyvien tehtävien organisointi olla kesken uuden lain tullessa voimaan.

Työvoimaviranomaiset ja hyvinvointialueiden toisistaan poikkeavat aluejaot aiheuttavat melkoisen sekavan ja työllistävän järjestelyn erilaisine organisointia koskevine sopimuksineen, lukuisine johtoryhmineen ja verkostoon nimettyine vastuuhenkilöineen. Organisointimallin keventämisen mahdollisuuksia soisi pohdittavan lopulliseen hallituksen esitykseen.

Monialaisen tuen järjestämiseksi ei nykyinsäädännöstä poiketen enää edellytettäisi toimipisteitä, joka on asiakkaan kannalta huono ratkaisu. Monialaisen tuen toimitilajärjestelyissä olisi luontevaa hyödyntää julkisen hallinnon yhteisiä asiakaspalvelupisteitä ja yhteiskäyttöisiä toimitilaratkaisuja, joita paraikaa ollaan valmistelemissa valtiovarainministeriön vetämässä hankkeessa.

Laisa säädettäisiin erikseen nuorten työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteispalvelusta, jonka toimintaedellytyksistä vastaisivat työvoimaviranomaiset. Tarkoitus ei ole muodostaa uutta organisaatiota, vaan kyse on nykyisen Ohjaamo-toiminnan kaltaisesta matalan kynnyksen palvelusta, jossa kootaan yhteen olemassa olevia palveluntuottajia. Kustannuksista, organisoinnista ja palvelupisteistä sovittaisiin toimijoiden kesken. KEHA-keskuksen tehtävä olisi nuorten hyvinvoinnin ja pärjävyyden tuen valmennuksen toteuttaminen (ONNI-toiminta) noin 30 henkilötyövuoden psykososiaalisen tuen työpanoksella osana matalan kynnyksen palvelua. KEHA-keskus hoitaisi palveluintegraation ja tukipalvelua työllisyyttä edistävän monialaisen palvelun toimijoille. Hallituksen esityksen perusteluteksteissä jää jossain määrin epäselväksi esim. työvoimaviranomaisen ja KEHA-keskuksen keskinäinen roolitus.

Työttömyysturvatehtävät

Uudenmaan TE-toimistossa tällä hetkellä hoidettavien harkintaa vaativien työttömyysturvatehtävien säilyttäminen valtakunnallisena ja sijoittaminen KEHA-keskukseen on perusteltua. Pro korostaa, että työttömyysturvatehtävät pitää resursoida niin, että erityisosaamista voidaan jakaa myös työvoimaviranomaisille sopivaksi katsotun palvelukanavan kautta. Näin varmistetaan myös yhdenmukaisten soveltamiskäytäntöjen säilyminen työvoimaviranomaisten määrän kasvaessa.

Asiakastietojen käsittely ja valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut sekä palvelualusta

KEHA-keskus olisi valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen ylläpidosta ja kehittämisestä vastuussa oleva viranomainen. KEHA-keskus olisi valtakunnallisen tietovarannon yhteisrekisterinpitäjä yhdessä työvoimaviranomaisten kanssa. Työvoimaviranomaisilla olisi velvollisuus käyttää valtakunnallista tietovarantoa ja palvelualustaa. Valtio tarjoaisi asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden työvoimaviranomaisten käyttöön, mutta ne voisivat käyttää myös itse hankkimaansa asiakastietojärjestelmää. Pro on jo aiemmissa yhteyksissä todennut, että TE-palvelujen uuden tietojärjestelmäkokonaisuuden rakentamiseen ja käyttöönottoon on tehty merkittävät taloudelliset investoinnit ja järjestämisvastuun siirtyessä työvoimaviranomaiset on veloitettava käyttämään valtion hankkimaa asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta. Pro korostaa, ettei valtion piikki voi olla auki odottamassa millaiseksi ”tekninen vuoropuhelu valtion ja kuntien välillä yleisesti rakentuu”. Lukuisien tietojärjestelmien rinnakkainen käyttö on asiakastyön aikavaras, joka kuormittaa tarpeettomasti henkilöstöä ja lisää julkisen talouden kustannuksia.

Muutokset ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen tehtäviin

Muutoksia KEHA-keskuksen roolissa ja tehtävissä voi pitää merkittävänä. Vaikka KEHA-keskuksesta siirtyisi kuntiin julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin liittyviä maksatustehtäviä sekä talous- ja henkilöstöhallinnon, asianhallinnan ja virastopalvelujen tehtäviä, tulisi virastolle suuri määrä uusia tehtäviä. KEHA-keskuksen hoidettavaksi tulisi kokonaan uusia tehtäviä työvoimapalveluja koskevan valtakunnallisen seurantatiedon tuottamisessa ja järjestelmän toimivuutta, tuloksellisuutta ja vaikutuksia koskevan tiedon arvioimisessa. Uusia tehtäviä olisivat myös kansainvälisen rekrytoinnin edistäminen ja työperäistä maahanmuuttoa sekä työvoiman kansainvälistä liikkuvuutta edistävät palvelut. Uutena tehtävänä KEHA-keskukselle siirtyisivät Uudenmaan ELY-keskuksesta palkkaturva-asia ja Uudenmaan TE-toimistosta harkintaa vaativat työttömyysturvatehtävät. Jossakin määrin täsmentämistä kaipaa työnjako työ- ja elinkeinoministeriön oman analyysitoiminnon kanssa. Muutoin Pro pitää ehdotettujen tehtävien sijoittamista KEHA-keskukseen perusteltuna.

Järjestämisvastuun siirto poistaisi ELY-keskuksilta TE-toimistojen ohjaus- ja valvontatehtävät. Julkisten työvoimapalvelujen hankintaan liittyvät tehtävät siirtyisivät kunnille. ELY-keskusten tehtävänä säilyisi työelämän koulutus- ja osaamistarpeiden seuranta ja ennakointi. ELY-keskusten

rooli työllisyyden edistämässä näyttää hallituksen esityksen perusteella tyypistyvän vuotuisten yhteistyö- ja seurantakeskustelujen käymiseen työvoimaviranomaisten kanssa. Ehdotus on sikäli hämmentävä, että ELY-keskuksilla on monialaisina asiantuntijavirastoina nykyisellään keskeinen rooli alueiden elinvoimaisuuden edistämässä eri vastuualueidensa tehtävien kautta. On vaikea ymmärtää, miten aluekehitystä palvelee se, että työmarkkinoiden toimivuus, työvoiman saatavuus ja työllisyys eivät kuuluisi millään tavalla ELY-keskusten tehtäväalueeseen. Yritysten kehittämispalvelujen järjestäminen ei siirtyisi kuntien tehtäviksi, vaan ne säilyisivät valtakunnallisesti toimeenpantavina osana ELY-keskusten yrityspalvelujen kokonaisuutta. Myös koulutus- ja osaamistarpeiden seuranta- ja ennakoititehtävät säilyisivät ELY-keskuksissa. ELY-keskusten tehtävillä on elimellinen kytkentä työllisyyden edistämiseen myös alueiden asukkaiden ja elinkeinoelämän tarvitseman yhteiskunnan infrastruktuurin varmistajana. Pro pitää välttämättömänä, ettei ELY-keskusten monipuolista asiantuntijuutta elinvoimatehtävissä työllisyys- ja yrityspalveluiden kuntasiirron yhteydessä hukata. Kaikki eri toimialoilta muodostuva tieto ja osaaminen on valjastettava jatkossakin työvoimaviranomaisten käyttöön ja työllisyyden edistämistehtävä säilytettävä ELY-keskusten tehtävissä.

Yritysten kehittämispalvelut

Nykyisin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin sisältyvät (yritystoiminnan kehittämispalveluja) koskevat säännökset siirrettäisiin osaksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annettua lakia (758/2021) sisältöä muuttamatta. Yritysten kehittämispalvelujen valtion rahoitusosuuden maksaminen palveluntuottajalle siirtyisi KEHA-keskukselta toimivaltaiselle ELY-keskukselle. Pro pitää yritysten kehittämispalvelujen integraation parantamista ja yhteensovittamista muihin yritystoiminnan avustuksiin (yrityksen kehittämisavustus ja toimintaympäristön kehittämisavustus) asiakaslähtöisenä ja kannatettavana ehdotuksena.

Työntekijän oleskelulupa

Pro kannattaa kaksivaiheista lupaprosessista luopumista ja saatavuusharkinnan siirtämistä Maahanmuuttovirastolle. Muutokset nopeuttavat ja sujuvoittavat työntekijän oleskeluluvan myöntämistä.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.2 *Pääasialliset vaikutukset:*

Tiivistelmä keskeisistä vaikutuksista ja uudistuksen riskeistä

Järjestämisvastuun siirron välittömät vaikutukset olisivat laajat. Samoin vaikutukset julkisen sektorin toimijoiden väliseen työnjakoon. Järjestämisvastuun siirto jo itsessään on riski. Etukäteen ei ole

varmuutta toimiiko hajautettu malli missään suhteessa keskitetympää paremmin. Epävarmuustekijöitä liittyy sekä palvelujärjestelmän toimivuuteen että rahoitusjärjestelmässä tapahtuviin merkittäviin muutoksiin. Valtiolta tehtäviensä mukana siirtyvän henkilöstön erityinen huolenaihe liittyy kuntatalouden kehitysnäkymiin. Vaikutuksien arviointia vaikeuttaa tosiasia, ettei palvelurakenteen hajauttamisen vaikutuksista ole saatavissa tietoa. Päätös kuntasiirron valmistelusta tehtiin ennen kuin käynnissä olevista kuntakokeiluista oli käytettävissä minkäänlaisia tuloksia.

Uudistuksen merkittävimmät riskit liittyvät työvoimaviranomaisen tehtäviin, tietojärjestelmiin, tiedolla johtamisen ja strategisen tason riskeihin sekä kustannuksiin. Riskit on taulukoitu teemoittain sivun 134 taulukkoon. Riskejä on sanallisesti avattu laajan vaikutusten arvioinnin eri alaluvuissa. Riskien hahmottamista helpottaisi niiden kokoaminen yhteen taulukkoon niin, että samassa taulukossa arvioitaisiin riskin toteutumisen todennäköisyyttä ja toteutumisen vaikutusta suhteessa uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin.

Taloudelliset vaikutukset

Uudistuksen arvioidaan vahvistavan julkisen talouden rakenteellista tasapainoa noin 160–230 miljoonalla eurolla vuodessa. Arvio perustuu oletukseen työllisyyden vahvistumisesta 7 000–10 000 lisätyöllisellä. Työllisyysvaikutukset on arvioitu vuoden 2029 tasossa. Lyhyellä aikavälillä järjestämistä vastuun siirron tunnustetaan voivan heikentää julkista taloutta (mm. muutuskustannusten) ja tuottavan tehokkuustappioita ja kustannusten nousua.

Monialaisen tuen yhteistoimintamallin asiakasohjauksen muutosten ennakoitaan lisäävän lyhyellä aikavälillä julkisia menoja. Pitkällä aikavälillä menojen uskotaan vähenevän, mikäli työllistämässä avoimelle sektorille onnistutaan nykyistä nopeammin.

Työttömyysetuuksien rahoitusmallin muutos kasvattaa kuntien osuuden kokonaisrahoituksesta vuoden 2019 tason 11 prosentista arviolta noin 20 prosenttiin.

Kunnille siirtyvien työvoimapalveluiden toteutuneet kustannukset olivat 2019 vuositasona noin 520 miljoonaa euroa. Sivun 137 taulukon mukaan palveluista muodostuu noin 365 miljoonaa euroa ja ELY-keskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen toimintamenoista (ml. KEHA-keskus) yhteensä noin 155 miljoonaa euroa (2017–2019 keskiarvotietoja). Kotoutumiskoulutuksen menot ovat noin 29 miljoonaa euroa (vähentää kuntien menoja). Arvio on tehty vuoden 2019 työajanseurannan ja kirjanpidon tietojen perusteella. Kustannusten muodostamiseen liittyy varauksia ja oletuksia. Kunnille siirtyvän määrärahan määrä tulee muuttumaan kustannusten jakautuman tarkennuttua. Vielä puutteellisten laskelmien tarkistaminen on välttämätöntä, jotta siirtyvät määrärahat mitoitetaan oikein.

Tämänhetkisten laskelmien mukaan alle kymmenellä kunnalla seuraisi työvoimapalvelujen uudistuksesta yli 0,6 prosenttiyksikön laskennallinen veroprocentin korotuspaine. Alueellisesti tarkasteltuna kuntien rahoituksen tasapaino vahvistuu kaikilla Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingissä sekä Kanta-Hämeessä, Pirkanmaalla ja Pohjanmaalla (taulukko sivuille 144–145). Suurin negatiivinen nettovaikutus uudistuksella olisi Kainuun hyvinvointialueella.

Kuntien tietojärjestelmämuutosten euromääräisiä kustannuksia ei ole kyetty lausuntokierroksella olevassa hallituksen esityksessä arvioimaan lainkaan. Kuntien on pystyttävä esittämään vastaavat laskemat tietojärjestelmäkustannuksista kuin valtionhallinnon osalta on jo olemassa.

Hallituksen esityksen sivulla 145 todetaan, että muutokset eivät kohdentuisi kuntiin heti uudistuksen voimaantullessa vaan uudistuksen kolmantena vuonna rahoitusmalliin sisältyvän siirtymän mukaisesti. Näin ollen kunnilla olisi parempi mahdollisuus sopeuttaa toimintaansa. Valtiolta siirtyvän henkilöstön suurimmat huolenaiheet liittyvät kuntatalouden kehitykseen. Hallituksen esityksessä on useammassa kohdassa viitattu rahoitusjärjestelmän uudistamisen yhteydessä kuntien mahdollisuuksiin sopeuttaa talouttaan kolmen vuoden siirtymäkauden aikana. Valtion henkilöstön huoli on näin ollen todellinen. Kuntien taloudellinen tilanne vaihtelee suuresti. Samoin keinovalikoima ja kyky talouden sopeuttamiseen. Olemme jo edellä todenneet tarpeen harkita valtionrahoituksen korvamerkintää. Siirtyvän henkilöstön aseman turvaksi tarvitaan muutakin kuin voimaanpanolain henkilöstön siirtymäsäännökseen kirjattu liikkeenluovutuksenperiaatteen noudattaminen. Tähän palaamme voimaanpanolain kommentoinnissa.

Esityksellä olisi välittömiä vaikutuksia valtiontalouteen. Julkisen talouden suunnitelmassa ei ole huomioitu järjestämistäsiirtojen vaikutuksia valtion talousarvion määrärahamomentteihin ja jo ennen järjestämistäsiirtoa tarvittavaa lisärahoitusta käsiteltäisiin lisätalousarvioprosesseissa. Lisäkustannukset syntyvät tietojärjestelmien muutostarpeista sekä siirtymävaiheen muutokustannuksista. Momentin 32.01.03 määrärahalla rahoitetaan työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstön palkat sekä toimistojen toiminnasta aiheutuvat muut kulut, kuten tilat ja laitteet. Momentin määrärahat siirtyisivät pääosin osaksi kuntien yleiskatteellista rahoitusta.

Aluehallintovirastolle aiheutuisi valvontatehtävästä noin kymmenen henkilötyövuoden lisäresurssin tarve, mistä aiheutuisi kustannuksia noin miljoona euroa vuosittain. Länsi-Suomen aluehallintovirastolle kertyy kuntakokeilujen aikana kokemusta ja lisätietoa valvontaan tarvittavista resursseista. Aluehallintovirastoille on turvattava riittävät lisäresurssit, mikäli nyt arvioitu tarve osoittautuu riittämättömäksi. Muistutamme, että tehtävään sisältyy myös oma-aloitteinen valvonta.

Suurimmat muutokustannukset valtiolla aiheutuisivat tietojärjestelmistä. Pysyvien kustannusten arvioidaan olevan 10 650 000 euroa vuodesta 2025 eteenpäin. Kertaluonteiset kustannukset olisivat vuonna 2023 8 100 000 ja vuonna 4 475 000 euroa. Tietojärjestelmien kustannuksien arviointiin vaikuttaa se, ottavatko uudet työvoimaviranomaiset käyttöön omia järjestelmiään, jotka voisivat olla nykyistä palvelualustaa, asiakastietojärjestelmää tai asiakastietovarantoa täydentäviä tai korvaavia.

Kuntakäyttäjien määrästä ei kyetä esittämään mitään arviota. Korostamme edelleen lausunnossamme jo aiemmin mainittua valtion tarjoaman asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden käyttövelvoitetta, jotta lisäkustannuksia aiheuttavilta rajapintaratkaisuilta välttyään.

Pro kiittää siitä, että hallituksen esityksessä on huomioitu muutosvalmennus ja osaamisen kehittäminen. Muutosvalmennuksesta aiheutuvaksi henkilöstötarpeeksi arvioidaan 2 henkilövuotta (140 000 euroa KEHA-keskukselle) ja valmennusten hankintakuluiksi 500 000 euroa. Osaamisen kehittämiseen on arvioitu tarvittavan neljä asiantuntijaa vuosille 2023–2025 (280 000 euroa/vuosi KEHA-keskukselle). Muutoksen kohteena oleva henkilöstömäärä on suuri (esim. valtiolta siirtyvä 4 210 henkilötyövuotta) ja muutos kokonaisuutena mittava. On varmistettava, että määräraha riittää tarvetta vastaavaan muutostukeen.

Yrityksille aiheutuvat taloudelliset vaikutukset on arvioitu varsin ohuesti ja yleisellä tasolla. Hallituksen esityksestä syntyy vaikutelma, ettei yritysvaikutusten arviointiin ole olemassa tietopohjaa.

Vaikutukset kotitalouksille ovat täysin riippuvaiset siitä saavutetaanko uudistuksen työllisyysvaikutukset. Jos työllisyys paranee, paranee kotitalouksien taloustilanne. Päinvastainen kehitys taas aiheuttaisi paineita kuntaverotuksen korottamiselle.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan ja henkilöstöön

Kuntalain 22 §:n sisältöön vedoten työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirron kunnille arvioidaan parantavan palvelun käyttäjän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Asiakaskuntaan sisältyy myös ryhmiä, jotka eivät halua osallistua tai yhteiskunnassa toimimisen valmiudet eivät riitä osallistumiseen perinteisten vaikutuskanavien kautta. Pro korostaa vaikuttamisen ja osallistumisen kanavien ja muotojen monipuolisuuden tärkeyttä.

Itsenäisen järjestämisvastuun voisi 20 000 työvoimapohjalla saada vain 26 Manner-Suomen kuntaa. Uudistuksen toteuttaminen vaatii kunnilta toimeenpanovaiheessa, mutta myös jatkossa saumatonta yhteistyötä. Työllisyystavoitteiden saavuttamisessa ei onnistuta, elleivät kunnat suostu hyödyntämään oman kuntaekosysteeminsä voimavaroja koko työllisyydestä vastaavan alueen edun mukaisesti. Yhteistyön tarve korostuu hankintatoimessa. Hankintojen hajauttamisessa riski kustannustason noususta ja hankintaosaamisen heikentymisestä näyttää olevan hyötyjä (?) suurempi.

Valtion ohjauskeinot heikkenevät merkittävästi. Samalla seurannan merkitys korostuu. Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta on tärkeää, mutta näin mittavassa työnjaon

muutoksessa havaittujen negatiivisten vaikutusten korjaaminen voi olla vaikeaa ja ennen muuta kallista. Olemme ohjauksen muutosta kommentoineet jo keskeisten ehdotusten yhteydessä ja tuoneet esille tarpeen hyödyntää ELY-keskusten laajaa osaamista. Pro näkee, että ELY-keskusten tehtävä voisi olla vahva osallistuminen alueellisten tavoitteiden asetantaan, eikä sitä pidä jättää pelkästään kuntien itseohjautuvuuden varaan.

TE-toimistojen, ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen hoitamat tehtävät sekä niihin liittyvät tukipalvelutehtävät siirtyisivät uusille työvoimaviranomaisille. Henkilöstö siirtyisi tehtävien mukana liikkeenluovutuksella vanhoina työntekijöinä. Valtiolta siirtyvän henkilöstön määrä olisi yhteensä noin 4 201 henkilötyövuotta: TE-toimistoista noin 4 000, ELY-keskuksista noin 75, TE-asiakaspalvelukeskuksesta viisi ja KEHA-keskuksesta noin 130. Siirtyvän henkilöstön määrä on arvioitu virastojen työajankirjauksista vuodelta 2021 ja arviointiin liittyy epävarmuutta.

Henkilöstövaikutukset on hallituksen esitykseen kuvattu niukasti. Sivulla 158 vaikutukset kuitataan seuraavasti: Kunta olisi velvollinen noudattamaan valtion työ- ja virkaehtosopimusta siirtohetkellä voimassa olevan sopimuskauden loppuun. Tämän jälkeen henkilöstö siirtyisi kuntia koskevan sopimuksen piiriin. Tämä voi tarkoittaa muutoksia henkilöstön palkkauksessa ja työehdoissa. Henkilöstösiirrot saattavat johtaa myös työpaikan sijaintipaikkakunnan vaihtumiseen.

Pro edellyttää, että lopulliseen hallituksen esitykseen henkilöstövaikutusten arviointia koskevan kohdan kirjauksia muutetaan ja täydennetään seuraavasti:

- Määritellään yksiselitteisesti mikä osa työpanoksesta on kohdistuttava siirtyviin tehtäviin, jotta henkilö siirtyy tehtävien mukana kuntaan. Vakiintuneen käytännön mukaisesti siirtyminen tapahtuu, mikäli yli 50 % työpanoksesta kohdistuu siirtyviin tehtäviin.
- Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun siirtämisellä kuntiin ei tavoitella henkilöstövähennyksiä.
- Voimaanpanolain henkilöstöä koskevaa siirtymäsäännöstä (6 § Henkilöstön siirtyminen) täydennetään lisäämällä siihen viiden vuoden irtisanomissuoja, jonka aikana työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla.
- Järjestämisvastuun siirrossa noudatetaan valtioneuvoston 31.3.2022 hyväksymän periaatepäätöksen linjauksia monipaikkaisen työn, asumisen ja opiskelun edistämisestä ja henkilöstön siirtymiset paikkakunnalta toiselle minimoidaan.
- Mahdolliset tehtäväjärjestelyt toteutetaan niin, että valtiolta siirtyvän henkilöstön palkkataso voidaan säilyttää ja henkilöstölle tarjotaan mahdollisuuksia osaamisen ja asiantuntijuuden kehittämiseen sekä uralla etenemiseen.
- Uusille työvoimaviranomaisille järjestämisvastuun siirto tarjoaa mahdollisuuksia valtiolta siirtyvän henkilöstön asiantuntijuuden, kokemuksen ja osaamisen hyödyntämiseen.

- Uudistus toteutetaan hyvää ja osallistavaa henkilöstöpolitiikkaa noudattaen.

Valtionhallinnon sisällä tapahtuvat tehtävä- ja henkilöstösiirrot on kuvattu alaotsikon Valtiolta kuntiin siirtyvä henkilöstö alla. Saman alaotsikon alla kuvataan valtionhallinnon sisällä tapahtuvia siirtoja (sivut 159–160). Selkeyden vuoksi TE-toimistoista muihin valtionhallinnon virastoihin siirtyvät tehtävät on kuvattava oman alaotsikon alla.

KEHA-keskukseen siirtyisi TE-toimistoista, ELY-keskuksista sekä työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskuksesta yhteensä noin 335 henkilötyövuotta. TE-toimistosta siirtyisi 200, TE-asiakaspalvelukeskuksesta 87 ja ELY-keskuksista 48. Sivun 159–160 taulukossa siirrot KEHA-keskukseen on eritelty toiminnoittain.

ELY-keskuksiin siirtyisi TE-toimistoista 40–50 henkilötyövuotta yritystoiminnan kehittämisspalveluihin liittyviä tehtäviä. Siirtyvät tehtävät on kuvattu tarkemmin sivulla 160. Siirtyvän henkilöstön määrä on tarpeen kuvata toiminnoittain taulukkomuodossa. Maksatustehtävistä siirtyisi ELY-keskukseen yksi henkilötyövuosi. Tapahtuuko maksatustehtävien siirto TE-toimistosta vai KEHA-keskuksesta?

TE-toimistojen työlupatehtävät noin 60 henkilötyövuotta siirtyisi Maahanmuuttovirastoon.

Pro edellyttää, että henkilöstösiirrot valtionhallinnon sisällä toteutetaan monipaikkaisen työn linjauksia (VN/962/2020-VM-53, 24.5.2021) noudattaen. Vastaanottavassa virastossa on käytössä eri palkkausjärjestelmä. Siirtojen yhteydessä on varmistettava, että siirtyvän henkilöstön palkkataso säilyy.

Valtio vastaisi yhteistoimintaneuvotteluista koko sen henkilöstön osalta, jolla työnantaja on valtionvirasto. Pro korostaa, että erittäin laajoihin, useassa eri vaiheessa käytäviin ja pitkäkestoiisiin yhteistoimintaneuvotteluihin on varattava riittävät työnantajaresurssit. Henkilöstön edustajille on annettava vapautusta virkatehtävistä kaikki tarvittava aika mitä yhteistoimintaneuvottelujen käymiseen ja henkilöstön muuhun tukemiseen mittakaavaltaan laajassa uudistuksessa tarvitaan.

Useiden eri uudistusten samanaikaisen valmistelun ja toimeenpanon keskellä työskentelevän henkilöstön työkuorma on kasvanut kohtuuttomaksi. Henkilöstön jaksamisen tukemiseen ja työtaakan kohtuullistamiseen tarvitaan nopeasti konkreettisia toimia, joita ei vielä ole nähty. Pro on erittäin huolissaan myös henkilöstön vaihtuvuudesta. Muutosprosessin aikana ei ole varaa menettää osaamista huonojen työolosuhteiden vuoksi. Työvoima- ja yrityspalvelujen vetovoimasta ja työnantajakilpailukyvyyn säilymisestä myös uudistuksen jälkeen on huolehdittava hyvällä työnantajapolitiikalla.

Uudistuksella olisi vaikutuksia myös muiden valtion viranomaisten toimintaan ja henkilöstöön. Tässä yhteydessä nostamme esille vaikutukset Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle (Palkeet) ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskukselle (Valtori). Uudistus vähentäisi Palkeiden arvion mukaan resurssitarvetta 13–16 henkilöllä. Valtorin alustavan arvion mukaan vähenevä työmäärä vastaisi yhteensä noin 40–50 henkilötyövuoden työpanosta. Pro edellyttää, että kuntasiirron aiheuttama muutos hoidetaan valtionhallinnossa tehtäväjärjestelyillä niin, että palvelussuhteet valtiolla jatkuvat ja irtisanomisilta vältytään.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa nostetaan esille riskejä, jotka liittyvät esim. yhdenvertaisen palvelun saamiseen, palvelujen sisällöllisiin, laadullisiin tai määrällisiin eroihin sekä rahoitusmallin aiheuttamiin vinoutumiin palvelujen kohdentamisessa eri työnhakijaryhmille ja kustannusten nousuun hankittaessa palveluja pienille asiakasryhmille. Riskien toteutumisen estämiseksi ei esitetä konkreettisia keinoja, vaan tyydytään viittaamaan yhteistyö-, hankinta- ja viestintäverkostojen kehittymisen ja toimivuuden seurantaan. Riskienhallintamekanismin puuttuminen on hallituksen esityksen yksi heikkous. Valtiolla jää vastuu työvoimasta, mutta ohjauskeinoksi narulla työntäminen.

Liikkuvuus mainitaan lähinnä viitattaessa kansainväliseen liikkuvuuteen. Alueellisen liikkuvuuden edistäminen on hallituksen esityksessä hämmästyttävällä tavalla sivuutettu. Sivulla 171 aluekehitysvaikutuksia tarkasteltaessa todetaan: Työllistymistä, osaamisen kehittämistä, yritysten kestävä kasvua, kansainvälistymistä ja verkottumista tukevat julkiset palvelut tukisivat alueen elinkeinoelämän uudistumista ja kasvua. Tästä huolimatta ELY-keskuksilta ollaan poistamassa työllisyysedistämistehtävät käytännössä kokonaan.

Eriyisen huolestuttavaa on, että työvoimapalvelujen hajauttamisen todellisten työllisyysvaikutusten arviointi on mahdotonta. Epävarmuudesta huolimatta ollaan valmiita mittakaavaltaan merkittävään muutokseen.

Sukupuolivaikutusten arvioinnissa siirtyvän henkilöstön osalta viitataan voimassa olevaan tasa-arvolainsäädäntöön. Samalla todetaan, että oikeus- ja valvontakäytännössä on katsottu, että jotkut muutostilanteet, kuten liikkeenluovutus, voivat olla hyväksyttävä peruste palkkaerolle tietyn siirtymävaiheen ajan. Uusien työnantajien on ryhdyttävä toimenpiteisiin perusteettomien palkkaerojen poistamiseksi kohtuullisessa ajassa. Pro muistuttaa, että kunnissa ja kuntayhtymissä palkka maksetaan paikallisen palkkausjärjestelmän mukaisesti. Palkkataso vaihtelee työnantajakohtaisesti ja palkitsemiskäytännöissä on eroja. Työvoima- ja yrityspalveluissa työskentelevän henkilöstön palkkatasa-arvon ja samapalkkaisuuden toteuttaminen ilman valtakunnallista koordinaatiota on mahdotonta. Vastuu palkkatasa-arvon ja samapalkkaisuuden toteuttamisesta on yksiselitteisesti työnantajalla. Kyse on myös mitä suurimmassa määrin

työnantajan kilpailukyvyistä ja henkilöstön sitoutumisesta työskentelemään julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tehtävissä.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 5 *Muut toteuttamisvaihtoehdot:*

-

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

-

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 10 *Toimeenpano ja seuranta:*

Luvussa 10 on muutoksen johtaminen, yhteistoiminta ja uudistuksen toimeenpanon tukeminen kuvattu yleisellä tasolla monipuolisesti ja kattavasti. Erityisesti yhteistoimintaa on käsitelty laajemmin kuin hallituksen esityksissä on ollut tapana. Pro toteaa, että valmistelu- ja toimeenpanovaiheessa ratkaisevaa on saattaa hyvät aikomukset konkreettisiksi teoiksi koko uudistuksen kohteena olevan henkilöstön kanssa.

TE-toimistojen, ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen lisäksi työvoimapalveluiden uudelleen järjestäminen edellyttää yhteistoimintaneuvotteluja Valtorissa, Palkeissa sekä työ- ja elinkeinoministeriössä. Hallituksen esitykseen on hyvä lisätä täsmällinen viittaus valtion yhteistoimintalain pykäliin, joiden mukaisesti neuvottelut käydään.

Pro toteaa, että muutoksilla on vaikutuksia kaikkiin tehtäviä vastaanottaviin virastoihin (esim. Maahanmuuttovirasto) ja asianmukaisesta yhteistoiminnasta on huolehdittava myös näissä tilanteissa.

Hallituksen esityksessä ei kerrota millaisia henkilöstövaikutuksia uudistuksella olisi työ- ja elinkeinoministeriössä niissä yksiköissä, joiden tehtäviin uudistus vaikuttaa. Näiltä osin hallituksen esitystä on täydennettävä.

Pro ehdottaa, että uudistuksesta annetaan eduskunnalle erillinen selonteko. Tätä puoltaa uudistuksen laajuus ja yhteiskunnallinen merkitys.

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

-

Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä

Luku 1 sisältää lain yleiset säännökset.

Näkemyksenne:

-

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 työvoimapohjan kriteeriin voimaanpanolaissa)
- palvelujen tarjoamista koskeva sääntelyesitys

-

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

Pro ehdottaa, että lain 3 luvun 3 §:ään (Työllisyyden edistämisen valtakunnallinen neuvottelukunta ja sen tehtävät) lisätään työvoima- ja yrityspalvelutehtävissä työskentelevän henkilöstön edustus tai muu menetelmä, jolla henkilöstön osallisuus varmistetaan.

Pro ehdottaa neuvottelukuntien tai vastaavien perustamista myös työvoimaviranomaisen toiminta-alueelle niin, että niissä on myös asiakkaiden ja henkilöstön edustus.

Luvussa 4 säädettäisiin työnhakijan palveluprosessista.

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

Näkemyksenne:

-

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:

-

Luvussa 8 säädettäisiin muutosturvakoulutuksesta.

Näkemyksenne:

-

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:

-

Luvussa 14 säädettäisiin palvelualustasta.

Näkemyksenne:

-

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?

ELY-keskusten tehtävistä ehdotetaan kumottavaksi lain 3 §:n (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toimiala ja tehtävät) kohta 3 työmarkkinoiden toimivuus, työvoiman saatavuus ja työllisyys. Pro ehdottaa, että pykälän kumoamisesta kokonaisuudessaan luovutaan ja ELY-keskuksille jäisi rooli työllisyyden edistämisessä tavalla, joka mahdollistaa jatkossakin laajojen alueellisten tehtävien hoidon tuottaman lisäarvon hyödyntämisen työllistämisessä. Perusteluina viittamme lausunnossa esille tuotuihin näkökohtiin.

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

Pro edottaa, että työvoima- ja yrityspalvelujen valtionosuus korvamerkitään ko. tehtävien hoitamiseen.

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

-

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 palkkaturvalain muuttamisesta;

Laki merimiesten palkkaturvalain muuttamisesta

-

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

-

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

Pro ei kannata lain 4 §:ään (Poikkeaminen järjestämisvastuulle asetetuista vaatimuksista) kirjattua poikkeamismahdollisuutta.

Pro ehdottaa, että lakiin lisätään henkilöstön irtisanomissuojaa koskeva säännös. Perusteluina viittamme lausunnossa esille tuotuihin näkökohtiin.

Voimaansaattolain henkilöstöä koskevaa siirtymäsäännöstä (6 § Henkilöstön siirtyminen) täydennetään lisäämällä siihen viiden vuoden irtisanomissuoja, jonka aikana työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla.

Laki työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta

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

-

Muut huomionne esityksestä

Kommentoitavaa:

Digitalisaation ja digitaalisten palvelujen kehittäminen on ollut koko julkisen hallinnon tavoiteasetannassa ainakin strategisella tasolla keskeisessä osassa jo vuosia. Tässä hallituksen esityksessä digitalisaation mahdollisuudet on jätetty käsittelemättä täysin. Sana digitalisaatio esiintyy ulkomaisen lainsäädännön ja muiden ulkomailla käytettyjen keinojen tarkastelussa.

Jokikallas Sari
Ammattiliitto Pro ry