

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:*

Massiivinen muutos työvoimapalveluiden järjestämiseen

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (diaarinumero: VN/558/2022)

Yleistä

Hallituksen esitys siirtää julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuun työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Nykyiset työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin ja työvoimapalveluiden järjestämisvastuu muodostaisi kunnille uuden valtionosuustehtävän. Samalla kunnan vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta laajenee ja muuttuu aikaisempaa kannustavammaksi.

Hallituksen esitys on hallinnollisesti massiivisin muutos vuosikymmeniin työvoimapalveluiden järjestämisen vastuisiin. Yksittäisen työttömän työnhakijan näkökulmasta esitetyt muutokset ovat kuitenkin huomattavasti pienempiä ja epäselvempiä. Käytännössä työ- ja elinkeinotoimistoissa aikaisemmin työskennelleet henkilöt siirtyvät uudistuksen myötä valtiolta kuntien palkkalistoille tekemään samantyyppistä palvelua osana kunnan muita tehtäviä.

Ei ole ilmeistä, mikä on järkevin tapa jakaa työllisyyspolitiikan vastuu valtion ja kunnan välillä. Perusteet työvoimapalveluiden siirrolle kuntiin eivät ole teoreettisesti taikka empiirisesti selviä. Nyt esityksessä vastuuta siirretään kunnille, kun esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudessa suunta vastuiden siirrossa on ollut vastakkaiseen suuntaan. Olisi tärkeää, että sosiaali- ja terveystaloudet ovat osa toimivaa palvelukokonaisuutta.

Tämän lausunnon laatijat ovat tutkineet vuosien 2017–2018 työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista kokeilua. Saamamme tulokset osoittavat, että kuntien vastuun kasvattaminen ei parantanut työllisyystilannetta ja kunnat käyttivät tilaisuutta kustannusten siirtämiseksi keskushallinnolle (Nieminen ym. 2021). Tämä aikaisempi kokeilu ei kuitenkaan sisältänyt kannustavaa rahoitusvastuuta kunnille. Lausumme luonnoksesta saamiemme tulosten valossa.

Esityksessä paljon myönteistä

Aloitamme lakiluonnoksen ilmeisen myönteisillä puolilla. Kunnan rahoitusvastuu ei luonnoksen mukaan katkeaisi työvoimapalveluihin osallistumisen ajalta toisin kuin nykyisin. Tämä muutos poistaisi kunnalta yhden työkalun siirtää kustannuksia keskushallinnolle laittamalla pitkäaikaistyöttömiä aktiivitoimiin välttääkseen maksamasta nykyisiä 50 % (yli 300 päivän työttömyys) tai 70 % (yli 1000 päivän työttömyys) osuutta työmarkkinatuesta. Tämän lisäksi tuota kunnan osuutta työttömyysturvasta laajennetaan koskemaan peruspäivärahaa ja ansiopäiväraha. Kunnan osalta tämä ”sakkomaksu” myös aikaistuisi ja kasvaisi hillitymmin työttömyyden pitkittyessä. Kokonaisuudessaan kunnan kannustimet keskittyä kustannusten siirtämiseen keskushallinnolle alenee. Tämä kannustaisi kuntia keskittymään itse asiaan eli työttömien työllistämiseen siellä missä se on tehokkainta, mikä on ehdottomasti myönteistä. Kuitenkin lakiin edelleen jää pieni kannustin kikkailla pitkäaikaistyöttömyydellä sakkomaksujen alentamiseksi, sillä sakkomaksu edelleen kasvaa työttömyyden keston mukaan. Jää empiiriseksi kysymykseksi, kuinka paljon tähän keskitytään. Tärkeää olisikin seurata tilannetta laadukkailla tilastoanalyysillä, jotta lakia voidaan tarvittaessa hioa.

Myös aktiivisten työvoimapalveluiden järjestämisen rahoitusvastuun siirto kunnille on lähtökohtaisesti positiivinen asia, sillä alueellistamista koskevan taloustieteellisen kirjallisuuden mukaan on hyvä, jos järjestämismaksu ja rahoitusvastuu kulkevat käsi kädessä. Kun kunnat maksavat palvelut omista määrärahoistaan, kannattaa niiden ohjata työttömiä vain sellaisiin palveluihin, joiden he uskovat olevan tehokkaita.

Arviot työllisyysvaikutuksista hyvin epävarmoja

Kansainvälinen näyttö itse työllisyyspalveluiden alueellistamisten vaikutuksista on heikkoa, eikä itse alueellistamisella ole havaittu olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia. Vaikka VM:n arvio uudistuksen työllisyysvaikutusten suuruudesta pohjautuukin kannustinmallin uudistuksen vaikutuksiin, suhtaudumme kuitenkin kriittisesti arvioituihin tuhansiin lisätyöllisiin. Kannustinmallin uudistamisen työllisyysvaikutusten arviointiin liittyy paljon epävarmuutta, koska laskennan tueksi tehdyt tanskalaiset tutkimukset eivät pohjautu luotettaviin kausaaliasetelmiin. Lisäksi täytyy huomata, että vuosien 2017–2018 kokeilussa mukaan oli valittu TEM:n arvion mukaan ”tehokkaimmat” kunnat. Jos kunnat olivat erityisen tehokkaita työllistämässä, mutta mitään vaikutusta työllisyyteen ei havaittu, viittaisi tämä siihen, että alueellistamisen kokonaisvaikutus voisi olla jopa negatiivinen, kun myös vähemmän tehokkaat kunnat otetaan mukaan. Tietysti jos olikin niin, että ns. tehokkaat kunnat olivatkin tehokkaita kustannusten siirrossa eli resurssien huonossa allokaatiossa työllisyyden näkökulmasta, niin asiaa on vaikeampi arvioida. Joka tapauksessa työllisyysvaikutus voi periaatteessa olla ennakkoon lähes mitä tahansa negatiivisen ja positiivisen puolella.

Hallituksen esitys ei näkemyksemme mukaan huomioi tarpeeksi mahdollisia negatiivisia työllisyysvaikutuksia lyhyellä aikavälillä. Näin suuri muutos palveluverkostossa voi ja todennäköisesti

aiheuttaa pitkän siirtymäkauden, jolloin palvelut esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien osalta ruuhkautuvat tai eivät yksinkertaisesti toimi kuten aikaisemmin. On myös jo nyt nähtävissä, että osa kokeneesta työvoimasta ei siirry valtiolta kuntien palvelukseen, joka edelleen vaikeuttaa osaavan työvoiman rekrytoimista työllisyyspalveluihin. Esityksen työllisyysvaikutukset eivät huomioi siirtymäkaudesta syntyviä mahdollisia negatiivisia työllisyysvaikutuksia, ja eivät ota myöskään kantaa siihen, että milloinka arvioitu työllisyysvaikutus toteutuu täysimääräisenä.

Tietoon perustuvan aktiivisen työvoimapolitiikan mahdollistaminen

Erittäin laajojen uudistuksien totutukseen liittyy riskejä, joita voitaisiin minimoida uudistusten vaiheittaisella täytäntöönpanolla. Uudistuksen täytäntöönpanoon liittyvä kiire lisää tarpeettomasti riskejä, jotka voivat esimerkiksi liittyä rekrytoinnin haasteisiin. Vaiheittainen implementointi mahdollistaisi samalla uudistuksen vaikuttavuusarvioinnin kehittämisen uskottavampaan suuntaan (ks. Nieminen ym. 2020).

On ensiarvoisen tärkeää, että uudistuksen toteutusta seurataan kattavilla ja yhtenäisillä tilastoilla keskitetysti. On myös tärkeää seurata ja tilastoida kunkin alueen toimia ja resurssien käyttöä, jotta myöhemmin voidaan arvioida mahdollisimman hyvin eri politiikkatoimien vaikuttavuutta. Tiedämme työllisyystoimien vaikuttavuudesta suhteessa niihin käytettyihin resursseihin vain hyvin vähän. Suomesta puuttuu uskottavaa tietoa niin eri toimenpiteiden vaikuttavuudesta kuin niiden kustannustehokkuudesta.

Työllisyyspalveluiden siirto kunnille antaa mahdollisuuden parantaa tietoon perustuvan työllisyyspolitiikan edellytyksiä, mikäli alueilla toteutetaan tulevaisuudessa erilaisia interventioita hyödyntäen laadukkaita tutkimusasetelmia, jotka perustuvat satunnaistamiseen. Näin toimitaan nyt esimerkiksi hallitusohjelman mukaisessa kaksivuotisen esiotuksen kokeilussa. Hallituksen esityksen tulisi mahdollistaa selkeästi satunnaistettujen koeasetelmien käyttö myös työvoimapolitiikan kehittämisen tukena. Järjestelmällinen kokeilutoiminta voi vaatia koordinoivan tahon yli kuntarajojen ja mahdollisuuden tarjota tilapäisesti erilaisia palveluita työttömille työnhakijoille. Vastuun siirto valtiolta kuntiin voi pahimmillaan estää järjestelmällisen kokeilutoiminnan kehittämisen tukena. Parhaimmillaan hallituksen esitys voi mahdollistaa satunnaiskokeiluiden järjestämisen aikaisempaa laajemmin ja paremmin.

Helsingissä 22. päivänä kesäkuuta 2022

Hannu Karhunen	Ohto Kanninen
tutkimusohjaaja	johtava tutkija
Labore	Labore

Jeremias Nieminen

tohtorikoulutettava

Turun yliopisto

Viitteet

Nieminen, J., Kanninen, O., & Karhunen, H. (2021). Behavior and Effectiveness of Decentralized Employment Offices. *Palkansaajien tutkimuslaitos, työpapereita* 332.

Nieminen, J. & Kanninen, O. & Karhunen, H. (2020), Työllisyyden nostaminen vaatii systemaattista tiedon kartuttamista työllisyystoimien vaikutuksista, *Talous & Yhteiskunta*, 48:1, 40–45

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 3 *Tavoitteet:*

-

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.1 *Keskeiset ehdotukset:*

-

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.2 *Pääasialliset vaikutukset:*

-

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:

-

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

-

Luvussa 4 säädettäisiin työnhakijan palveluprosessista.

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

Näkemyksenne:

-

Luvussa 5 säädettäisiin työväilyksestä 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?

-

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**

-

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 voimaanpanosta

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:

-

Karhunen Hannu
Työn ja talouden tutkimus LABORE