



Kirje

20.6.2022

VN/558/2022

VN/558/2022-VM-78

Työ- ja elinkeinoministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa hallituksen esityksestä julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisestä. Laissa säädettäisiin kunnan järjestämistä työvoima- ja yrityspalveluista sekä niihin liittyvistä tehtävistä. Nykyinen laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta esitetään kumottavaksi uuden lain astuessa voimaan. Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotuksia useiden liitännäislakien muuttamiseksi.

Yleiset huomiot

Ehdotetut muutokset liittyvät pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitteeseen työllisyysasteen vahvistamisesta. Hallitus päätti kevään 2021 puoliväliriihessä työllisyyspalveluiden järjestämisvastuun siirrosta kunnille. Osana päätöstä hallitus linjasi siirron yhteydessä luotavasta rahoitusmallista, joka kannustaa kuntia kehittämään toimintaansa työllisyyttä edistäväksi siten, että uudistuksella saavutetaan 7000 – 10 000 lisätyöllisen työllisyysvaikutus.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan uudistus on valmisteltu hallituksen puoliväliriihessä linjattujen periaatteiden mukaisesti ja sille asetettua tavoitetta 7 000 – 10 000 lisätyöllisestä voidaan pitää realistisena. Valtiovarainministeriö kuitenkin korostaa, että uudistukselle arvioituihin julkisen talouden vaikutuksiin liittyy merkittävää epävarmuutta ja asetettujen tavoitteiden saavuttamisen edellytyksenä on uudistuksen toimeenpanossa onnistuminen.

Esityksessä kuntien työllisyyden edistämisen kannusteita ehdotetaan vahvistettavaksi ja työllistymistä edistävän palveluun aktivoinnin ja kunnan maksuvastuun välistä kytköstä poistettavaksi. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että palvelut rahoitettaisiin jatkossa pääasiassa yleiskatteisella valtionosuusrahoituksella. Ehdotetun rahoitusratkaisun tarkoituksena on pyrkiä tehostamaan julkisen talouden resurssien kohdentumista niin, että kustannusvaikuttavuus tulee kattavasti huomioituksi julkisen palvelun tuotannossa. Lisäksi ehdotetulla rahoitusratkaisulla pyritään ohjaamaan resurssien käyttöä erityisesti työttömyysjaksojen pitkittymistä ehkäiseväksi.

Esityksen mukaan kunnan vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta alkaisi nykyistä varhaisemmassa vaiheessa ja koskisi jatkossa työmarkkinatuen lisäksi myös perusosan suuruista osaa ansio- ja peruspäivärahasta. Esityksessä kuntien rahoitusosuus perittäisiin kunnilta jälkikäteen vastaavalla menettelyllä kuin nykyisin kuntien osarahoittamassa työmarkkinatuessa. Valtiovarainministeriö pitää esityksessä ehdotettua menettelyä kannatettavana. Esimerkiksi toimeentulotuen rahoitusmallia selvittäneen VN-TEAS raportin mukaan työmarkkinatuen maksuihin

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Valtiovarainministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 28
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

kiinnitetään toimeentulotuen rahoitusosuutta enemmän huomiota, koska työmarkkinatuen rahoitus näkyy suorana menoeränä kunnan taloudessa¹.

Työllistymistä edistävien palveluiden määrittelyllä on suora yhtymäpinta työttömyysetuuden saamisen velvoittavuuteen sekä palveluiden ajalta maksettaviin kulukorvauksiin ja korotusosiin. Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna, että työllistymistä edistäviin palveluihin liittyvät määrittelyt on ehdotuksessa säilytetty pääosin ennallaan. Palveluita koskevaa lainsäädäntöä on mahdollista ja tarkoituksenmukaista kehittää järjestämisvastuun siirrosta saadun tutkimus ja seurantatiedon perusteella.

Pääministeri Sanna Marinin hallitus on toteuttanut useita työttömien palveluihin vaikuttavia uudistuksia. Useamman toisiinsa vaikuttavan uudistuksen samanaikainen valmistelu vaikeuttaa julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden siirron vaikutusten arviointia, ja toisaalta siirron tehokkaaseen toimeenpanoon saattaa liittyä tästä johtuen riskejä.

Järjestämisvastuulliselle asetettavat kriteerit

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen mukaisten työvoimapohjavaatimusten taustalla on olemassa oleva kuntarakenne sekä kuntien voimakas eriytyminen väestöpohjaltaan ja sen myötä myös taloudellisilta ja muilta resursseiltaan. Järjestämisvastuulliselle taholle asetettavien kriteerien tavoitteena on turvata valtiolta siirtyvän, perusoikeusluonteen omaavan tehtävän siirtyminen siten, etteivät palvelujen käyttäjien oikeudet vaarannu ja että myös uudistukselle asetettavat tavoitteet voidaan toteuttaa.

Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna, että työvoimapohjalle asetettavasta vaatimuksesta tehtävät poikkeukset ovat rajattuja ja selkeitä ja että poikkeusmenettely on ehdotuksessa riittävän selkeästi säädelty.

Ohjaus ja valvonta (järjestämislain 3 luku)

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annettavan lain 3 luvussa esitetään säädettäväksi valvonnasta ja ohjauksesta. Luvun 3 §:ssä säädettäisiin neuvottelumenettelyn käynnistämisestä, neuvottelumenettelyssä laadittavasta toimintasuunnitelmasta sekä valtioneuvoston toimivallasta tilanteessa, jossa työvoimaviranomaisena toimivan kunnan tai työllisyysalueen kyky järjestää työvoimapalvelut olisi edellä tarkoitettusta toimintasuunnitelmasta huolimatta merkittävästi vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti. Tällöin valtioneuvosto voisi päättää työllisyysalueen muodostamisesta tai kunnan kuulumisesta olemassa olevaan työllisyysalueeseen. Käytännössä tämä tarkoittaisi työllisyysaluetta koskevien yhteistoimintasopimuksista päättämistä eli yksittäisten kuntien kohdalla esimerkiksi useammasta kunnasta muodostuvan työllisyysalueen muodostamista tai kunnan liittymistä jo olemassa olevaan työllisyysalueeseen. Työllisyysalueiden osalta kyseeseen voisi tulla esimerkiksi uusien kuntien ottaminen mukaan työllisyysalueeseen tai työllisyysalueen liittyminen osaksi toista työllisyysaluetta.

Esitetty sääntelytapa on uusi eikä vastaavaa sääntelyä ole aiemmin kuntien muissa tehtävien eli esimerkiksi perusopetuksen tai sosiaali- ja terveystoimen osalta käytetty.

Esitetty sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 121 §:n suojaaman kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Neuvottelumenettely ja erityisesti viimesijaiseksi keinoksi tarkoitettulla valtioneuvoston toimivallalla olisi vaikutusta kunnan tehtäviin ja kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös mahdollistaisi jälkikäteisen puuttumisen jo muodostuneisiin ja lähtökohtaisesti lain säännösten mukaisiin kuntien yhteistoimintarakenteisiin, mikä saattaa muodostua ongelmalliseksi edellä mainitun perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

Neuvottelumenettely ja valtioneuvoston viimesijaisen toimivallan mahdollisuus saattaa myös lähtökohtaisesti johtaa tilanteeseen, jossa kunnan yhden tehtäväalueen resurssointi ylikorostuu kunnan muiden tehtävien, kuten esimerkiksi perusopetuksen kustannuksella. Tähän liittyen on olennaista, että edellä mainittu toimintasuunnitelma on laadittava siten, että sekä kunnan lakisääteiset että itsehallintonsa nojalla itselleen ottamat tehtävät ja niiden resurssointi sekä kunnan talous huomioidaan kokonaisuutena.

Palkkatuki

¹ Rissanen ym. (2020)

Valtiovarainministeriön mukaan palkkatukea koskevaa sääntelyä ja siihen liittyvää rahoitusratkaisua on syytä tarkentaa jatkovalmistelun aikana. Esityksen mukaan palkkatuen sääntelyä muutettaisiin siten, ettei palkkatukea olisi jatkossa mahdollista myöntää kunnalle, kuntayhtymälle eikä näiden määräysvallassa olevalle yhteisölle. Koska uudistusta on valmisteltu siitä lähtökohdasta, että työllisyyden edistämiseen käytettävän resursoinnin kokonaistaso ei muuttuisi uudistuksen toteuttamisen poikkileikkaushetkellä, esityksessä valtionosuutta korotetaan kunnille myönnettyä palkkatukea vastaavasti, mutta ilman siihen liittyvää valtionosuustehtävää. Rahoitus ei tule siksi seuraamaan toteutuneita kustannuksia vastaavasti kuten muiden työvoimapolveluiden rahoitus.

Voimaantulo

Esitysluonnoksen mukaan lait tulisivat voimaan pääosin 1.12.2024. Esityksen mukaista järjestämisvastuun ja tehtävien siirtoa ei ole valtionosuusrahoituksen, kunnan hallinnon sekä taloussuunnittelun kannalta tarkoituksenmukaista toteuttaa kesken kunnan tilikautta, vaan voimaantuloa olisi perusteltua harkita vielä uudelleen.

Kuntalain mukaan kunnan tilikausi on kalenterivuosi. Mikäli tehtävät siirtyvät kunnille vuoden 2024 joulukuussa, tulee tämä huomioida jo vuoden 2024 talousarvion ja –suunnitelman valmistelussa syksyllä 2023. Tämä edellyttäisi sitä, että uudistuksen vaikutukset kunnan tuloihin ja menoihin sekä hallintoon ovat tiedossa jo tuona ajankohtana. Tehtävien siirron ajankohdalla on vaikutusta myös tarkastuslautakunnan arvioinnin sisältöön sekä tilintarkastuksen kohdistumiseen kyseisiin tehtäviin. Valtiolla siirtyvien omaisuuserien ja henkilöstön lomapalkkavelan määrä tulee selvittää erikseen tilinpäätösaikataulusta poiketen järjestämisvastuun siirtymisen hetken arvoihin.

Kesken vuotta tapahtuvalla järjestämisvastuun siirrolla on oleellinen vaikutus kunnan taloutta koskevien tietojen raportointiin ja tilikausien tietojen vertailukelpoisuuteen. Kuntalain 120 a §:ssä säädetään kunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon tietojen tuottamisesta ja toimittamisesta. Valtiovarainministeriön asetuksella säädetään vuosittain tilikausikohtaisesti raportoitavien tietojen yksityiskohtainen sisältö. Uudet tehtävät ja niihin liittyvät tietotarpeet tulee huomioida keväällä 2023 annettavassa asetuksessa. Tämän jälkeen kuntien tulisi muun muassa tehdä tarvittavat muutokset hallinnon ja talouden tietojärjestelmiinsä sekä tililuetteloon. Kunnan tehtävien muutokset vaikuttavat kunnan taloutta koskevien tietojen vertailukelpoisuuteen. Jos tehtävät muuttuvat kesken tilikauden, vertailukelpoisuus vaikeutuu kolmen tilikauden välillä. Kunnan tilinpäätökseen sisältyvässä toimintakertomuksessa sekä liitetiedoissa on kuvattava vertailukelpoisuuteen vaikuttavia tekijöitä.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuden muutoksista säädetään vuosittain valtion talousarvioesitykseen liittyvällä lailla, jossa otetaan huomioon mm. seuraavan vuoden aikana voimaan tulevien tehtävämuutosten vaikutukset sekä säädetään tulevan vuoden valtionosuusprosentista. Vuoden 2024 aikana voimaan tulevan uudistuksen ja siihen liittyvien kuntien uusien tehtävien rahoitus pitäisi siten säännönmukaisesti olla tiedossa syksyllä 2023 budjettilakiesityksen antamiseen mennessä. Siirtyvien tehtävien rahoitus määritetään uusimpien käytävissä olevien kustannustietojen perusteella. Uudistuksen voimaantulo vuoden 2024 aikana tarkoittaisi, että siirtyvien tehtävien rahoitus määritettäisiin vuoden 2022 tietojen perusteella, eli vuosi 2022 olisi poikkileikkavuosi. Jos uudistus tulisi voimaan vuonna 2025, voitaisiin käyttää vuoden 2023 tietoja, mikä olisi tarkoituksenmukaisempaa. Jos ehdotettu tehtävien siirto tulisi voimaan joulukuun alusta, olisi lisäksi pohdittava, onko valtionosuuslakiin tarpeen säätää poikkeusta valtionosuuden maksatuksesta tämän tehtävän osalta. Muutoin uusien tehtävien rahoitus sisältyisi tasaisesti vuoden 2024 aikana kuukausittaisissa erissä maksettavaan valtionosuuteen.

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen arvioidaan työllisyyden kasvun seurauksena vahvistavan julkisen talouden rakenteellista tasapainoa noin 160 – 230 milj. eurolla vuoden 2029 tasossa. Arvion taustalla on oletus työllisyyden kasvusta 7000 – 10 000 lisätyöllisellä vuoteen 2029 mennessä. Lisäksi on oletettu, että yksi lisätyöllinen vahvistaa julkista taloutta 23 000 eurolla.

Esitysluonnoksessa on kuvattu sen vaikutuksia talousarvioon, jotka muodostuisivat toisaalta tehtävien siirtoon liittyvistä pitkäaikaisista vaikutuksista ja toisaalta muutuskustannuksista. Siirtyviä tehtäviä vastaava määräraha siirtyisi useilta talousarvion momenteilta osaksi kuntien valtionosuuksia. Valtiovarainministeriö muistuttaa, että siirto tulee tehdä budjettineutraalisti.

Hallituksen esityksen luonnoksessa esitellään erityisesti tietojärjestelmiin mutta myös pienempiä henkilöstömuutoksiin liittyviä kertaluonteisia muutuskustannuksia. Niiden osalta tulisi todeta, onko niillä vaikutuksia valmisteilla olevaan vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja jos vaikutuksia on, mihin talousarvion momentteihin ne kohdistuvat. Jos muutuskustannustarpeilla on vaikutusta vuoden 2023

talousarvioesitykseen, on vakiintuneen lainsäädäntökäytännön kyseessä ns. budjettilaki, mikä olisi tuotava esityksessä ilmi.

Taloudellisissa vaikutuksissa arvioidaan, että tietojärjestelmämuutoksista aiheutuisi valtiolle jatkuvat 10,65 milj. euron suuruiset kustannukset. Niiden osalta tulisi arvioida, missä määrin kyse olisi uusista kustannuksista ja missä määrin ne olisivat katettavissa nykyisistä tietojärjestelmien ylläpitokustannuksista.

Ehdotuksen vaikutukset kuntien rahoitusjärjestelmään

TE-palveluiden siirto kunnille on lyhyen ajan sisällä toinen suuri kuntia koskeva uudistus. Sote-uudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävät siirtyvät perustettavien hyvinvointialueiden vastuulle 1.1.2023. Kyseessä on merkittävä muutos kuntien talouteen, kun samalla kustannuksia vastaavasti leikataan kuntien verotuloja, valtionosuutta ja veromenetysten korvauksia. Kuntien budjetit puoliintuvat uudistuksen seurauksena. Sote-uudistus tulee voimaan vuoden 2023 alusta. TE-palveluita koskeva uudistus tulisi voimaan seuraavana vuonna.

Kunnille kahden suuren uudistuksen päällekkäinen toteuttaminen saattaa aiheuttaa huomattavia ongelmia esimerkiksi talouden ja toiminnan sopeuttamisessa uuteen tilanteeseen. Erityisesti pienillä kunnilla, joiden pitäisi tulla toimeen aikaisempaa enemmän omilla verotuloilla, on sopeutumista uuteen tilanteeseen verotulokehityksen ollessa varsin vaatimatonta. Pelkästään sote-uudistus on erittäin laaja kokonaisuus, jossa kuntiin kohdistuu uudenlaisia paineita. Tämä lisäksi TE-palvelu-uudistus laajentaa kuntien vastuuta työttömyysturvan kustannuksista, minkä lisäksi kuntien tulisi pystyä edistämään työllisyyttä.

Nämä muutokset aiheuttavat paineita myös kuntien rahoitusjärjestelmien toimivuudelle. Ennen kuin kuntien tehtäviä lisätään merkittävästi, olisi hyödyllistä saada tietoa ja kokemusta kuntien taloudesta ja rahoitusjärjestelmien toimivuudesta sote-uudistuksen jälkeen. Valtionosuusjärjestelmään tehtiin vain pakolliset muutokset sote-uudistuksen yhteydessä. Sen toimivuudesta ei ehditä saada tietoa, kun TE-palvelut siirtyisivät kuntien vastuulle vuonna 2024. Tämä voi aiheuttaa ison taloudellisen riskin kuntien palvelujen järjestämiselle.

Ehdotuksen vaikutukset työllisyyteen

Tutkimusten perusteella ei pystytä osoittamaan, että hajautettu järjestämisvastuu olisi työllisyysvaikutusten näkökulmasta keskitettyä ratkaisua parempi tai huonompi. Huomioitavaa kuitenkin on, että kunnilla on myös nykytilassa merkittävä rooli koskien kuntouttavaa työtoimintaa, koulutuksen järjestämistä, työkokeilupaiikkojen tarjoamista ja palkkatuella työllistämistä. Tästä johtuen työllisyyden edistämiseen liittyvien kannusteiden vahvistamisen on arvioitu tehostavan työ- ja elinkeinopalveluiden ja niihin liitännäisten palveluiden kohdentumista ja vaikuttavuutta, ja vahvistavan työllisyyttä.

Valtiovarainministeriö arvio kevään 2021 puoliväliriihen yhteydessä järjestämisvastuun siirron yhteydessä valmisteltavan rahoitusmallin työllisyysvaikutukseksi 6 600 lisätyöllistä, joka muodostaa pohjan työ- ja elinkeinoministeriön arviolle 7 000 – 10 000 lisätyöllisestä²³. Rahoitusmallin on arvioitu vahvistavan työllisyyttä noin 7 000 lisätyöllisellä, jonka lisäksi uuden palvelurakenteen arvioidaan vahvistavan työllisyyttä noin 0 – 3 000 lisätyöllisellä. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan keväällä 2021 laaditut arviot vastaavat ehdotettuja muutoksia. Valtiovarainministeriö kuitenkin korostaa, että uudistuksen työllisyysvaikutusten arviointiin liittyy merkittävästi epävarmuutta. Epävarmuus johtuu erityisesti uudistuksen laajuudesta sekä kansainvälisten tutkimusten yleistettävyydestä. Myös vaikutusten ajoittumiseen liittyy epävarmuutta, kun uudet toimintatavat ja rakenteet hakevat muotoaan.

Omaisuseriä ja vastuita koskeva sääntely, lomapalkkavelka

²

https://tem.fi/documents/1410877/73067562/VM_kannustavan+rahoitusmallin+ty%C3%B6llisyysvaikutusten+arviointi.pdf/a_d1d86e2-3807-a631-2108-a594734f2b00/VM_kannustavan+rahoitusmallin+ty%C3%B6llisyysvaikutusten+arviointi.pdf?t=1619714208790

³ https://tem.fi/documents/1410877/73067562/TEM_ty%C3%B6voimapalvelujen+siirto_paikallistasolle.pdf/99c355a7-1106-add8-b1da-ea00274eb542/TEM_ty%C3%B6voimapalvelujen+siirto_paikallistasolle.pdf?t=1619714207758

Hallituksen esityksen uudistuksen vaikutuksia koskevassa kohdassa todetaan seuraavaa kunnille aiheutuvista kustannuksista: ”Henkilöstön siirtymässä valtiolta kuntiin ja kuntayhtymiin huomioitaisiin lomapalkkavelka siirtyvän henkilöstön osalta. Lomapalkkavelka työ- ja elinkeinotoimistojen henkilöstön osalta oli vuoden 2021 lopussa noin 17,1 miljoonaa euroa (vuonna 2020 lomapalkkavelka oli arviolta 15,3 miljoonaa euroa ja vuonna 2019 arviolta lähes 12,8 miljoonaa euroa). Lomapalkkavelka huomioidaan siirtymähetken mukaisena ja sillä olisi vaikutusta kuntien talouteen.” Jos kunnat ottavat lomapalkkavelan vastatakseen, aiheutuu taseeseen velaksi kirjaamisesta kunnille tulosvaikutteinen kulukirjaus. Vastaavasti irtaimiston siirto aiheuttaa tuottokirjauksen, jos omaisuus on taseeseen kirjattavaa. Jatkovalmistelussa tulee vielä selvittää vaihtoehdot siirtyvän omaisuuden ja lomapalkkavelan toteuttamisesta ja mahdollisesta kompensoinnista kunnille.

Henkilöstön siirto

Hallituksen esitysluonnoksen 4.2 Pääasialliset vaikutukset -luvussa todetaan, että järjestelyn yhteydessä valtiolta kuntiin ja kuntayhtymiin siirtyisi liikkeenluovutuksella noin 4 300 henkilötyövuotta. Valtiovarainministeriö pitää valittua henkilöstön siirtotapaa perusteltuna. Tässä yhteydessä henkilöstöön sovellettava virka- ja työehtosopimus tulee sopimuskauden umpeuduttua vaihtumaan. Hallituksen esitysluonnoksessa on kirjattu, että tämä voisi tarkoittaa muutoksia henkilöstön palkkauksessa ja työehdoissa. Tämä tulee aiheuttamaan jonkin tasoista palkkojen harmonisointitarvetta. Esitysluonnoksessa ei ole suuremmin pohdittu tätä vaikutusta. Lisäksi henkilöstöä siirtyisi valtion sisällä toisiin tehtäviin, jolla myöskin voi olla vaikutusta palkkaukseen.

Valtiovarainministeriö esittää esitysluonnoksen 10-luvun (Toimeenpano ja seuranta) osalta ehdotetun lainsäädännön toimeenpanon kytkemistä myös valtion palvelu- ja toimitilaverkkouudistukseen ja lisättäväksi esitykseen esimerkiksi seuraavaa tekstiä:

Kuntien suunnitelmassa julkisten työvoimapalveluiden järjestämistä ja tarjoamista asiakkaalle tulisi huomioida Julkisen hallinnon strategian linjaukset ja käynnissä olevan Valtion palvelu- ja toimitilaverkkouudistuksen toimeenpano. Julkisen hallinnon strategia linjaa, että käyntiasiointia rakennetaan yhdessä julkisen hallinnon yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin. Strategian toimeenpano on tältä osin käynnistetty ja palvelu- ja toimitilaverkkouudistuksen tavoitteena on 2020-luvun aikana koota valtion virastojen käyntiasiointi vaiheittain julkisen hallinnon yhteisiin asiakaspalvelupisteisiin, joista saa laajasti myös kuntien, Kelan sekä soveltuvilta osin hyvinvointialueiden palveluita.

Vaikutukset tiedonhallintaan

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksessä esitettyjen tietojen nojalla ei ole mahdollista muodostaa kokonaiskuvaa tietojärjestelmien ja –varantojen kehittämisen ja kehittämisen jälkeisen ylläpidon kustannuksista. Esityksessä on tunnistettu, että järjestelmämuutoksia koskevien kustannusten arviointi on osin haastavaa ja että arviointia täydennetään lausuntokierroksen myötä.

Kunnat

Esityksessä on kuntien osalta esitetty arvio vain niistä tekijöistä, joista kustannuksia muodostuu kunnille. Esimerkiksi ehdotuksen kunnallisten viranomaisten rekisterinpitoon aiheuttamien muutosten osalta tulisi kiinnittää huomiota sen varmistamiseen, että työvoimaviranomaisilta sekä työllisyysalueeseen kuuluvilta kunnilta vaadittujen käytännön toimenpiteiden toteuttamiseen on riittävästi aikaa ja tarvittava määrä voimavaroja sekä tukea. Tällä hetkellä kunnallisten viranomaisten työllisyyspalveluiden asiakasrekisterien ylläpitoa toteutetaan käytännössä useilla eri tehtäväkohtaisilla sekä hallinnossa käytettävillä yhteisillä tietojärjestelmillä. Tämän vuoksi muutoksen toteutuksen yhteydessä ja sen vaikutusten arvioinnissa olisi erityisen tärkeää tunnistaa uuden rekisterin muodostamisessa käytetyt tietolähteet sekä tarvittavat tietojensiirrot nykyisistä rekistereistä. Kunnallisten työllisyyspalveluja toteuttavien viranomaisten suuresta lukumäärästä ja niiden tiedonhallinnan vaihtelevista käytännöistä johtuen arviointi tulisi tehdä riittävän kattavasti alueelliset ja kuntakohtaiset erot huomioiden. Valmistelua ja ehdotuksen arviointia varten kunnallisten viranomaisten työllisyyspalveluiden asiakastietojen ylläpidossa käyttämistä tietojärjestelmistä ja niiden ylläpidossa käytettävistä tietovarannoista saa hyvin käsityksen analysoimalla muun muassa kuntien henkilötietojen käsittelyä koskevia selosteita (ks. esim. Espoon kaupungin työllisyyspalvelujen tietosuojaseloste 24.6.2021, Joensuun kaupungin työllisyyspalvelujen

tietosuojaseloste 1.6.2022 tai Oriveden kaupungin seloste työllisyyspalvelujen asiakkuuteen perustuvasta rekisteristä 25.1.2021).

Hallituksen esityksen mukaan kunnat velvoitettaisiin yhteistoimintaan työvoimapalveluiden järjestämisessä, jos kunnan työvoiman määrä jää alle 20 000 henkilöön. Työllisyysalueen muodostavien kuntien tulisi sopia kuntalain 51 §:ssä tarkoitetulla tavalla tehtävän antamisesta vastuukunnan hoidettavaksi tai perustaa tehtävän hoitamista varten mainitun lain 55 §:ssä tarkoitettu kuntayhtymä. Kuntalain 8 §:n mukaan kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Työllisyysalueen muodostavien kuntien tulisi sopia keskenään myös tehtävän hoitamisesta aiheutuvien kustannusten jaosta. Siinä yhteydessä on hyvä huomata, että yhteistoimintamalliin voi liittyä tiedonhallinnan ja ICT-kustannusten riskejä esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa yhteistoimintaan osallistuvat kunnat ovat järjestäneet velvollisuutensa tallentaa työvoimapalvelujen toimeenpanoa koskevaa tietoa valtakunnalliseen tietojärjestelmään eri tavoin.

Digi- ja väestötietovirasto, Valtori ja muut toimijat

Esitykseen sisältyvän Valtorin alustavan arvion mukaan Valtorin nykyisin tuottamat TE-toimistojen, ELY-keskusten ja KEHA-keskusten käyttäjäpalvelut siirtyisivät pois Valtorilta, mutta Valtorille jäisi edelleen vastuu tietojärjestelmäpalvelujen ja näihin liittyvien Valtorin alustapalvelujen tuottamisesta. Esitykseen sisältyvän Valtorin alustavan arvion mukaan muutos koskettaisi Valtorin käyttäjätuki-, käyttäjien päätelaite- ja viestintätekniisiä ja toimipisteiden liityntä- ja lähiverkkopalveluita.

Muutoksesta aiheutuva vaikutus Valtorin palveluihin ja toimintaan vastaa palvelutarpeen vähenemisen kautta yhteensä noin 40-50 henkilötyövuoden resurssia Valtorissa. Kuten esityksessä (s. 343) todetaankin, työvoimapalveluiden uudelleen järjestäminen edellyttäisi täten toteutuessaan yhteistoimintaneuvottelujen järjestämistä myös Valtorissa.

Valtorin henkilötyövuosien määrään kohdentuvien vaikutusten lisäksi taloudellisten vaikutusten arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös palvelujen siirtokustannukset. Siirtokustannuksia muodostuu esimerkiksi päätelaitteiden (työasemat, näytöt, tulostimet yms.) vaihdosta ja tietoliikenneyhteyksien muutoksista. Muutosvaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida myös muutoksen vaikutukset ylläpitokustannuksiin. Esityksessä on Digi- ja väestötietoviraston osalta tunnistettu olennaiset muutosvaikutukset, jotka aiheuttavat kustannuksia, mutta lopulliset kustannusvaikutukset jäävät lopulta avoimiksi. Digi- ja väestötietovirastoon sekä Valtoriin kohdistuvien muutosten taloudellisten vaikutusten arviointi on esityksessä kuitenkin hyvin puutteellinen ja sitä tulee tarkentaa.

Tiedonhallinnan muutosten hallintaan liittyvistä vaatimuksista

Tiedonhallintalain 8 §:n 2 momentin mukaan toimialasta vastaavan ministeriön on laadittava tiedonhallinnan muutoksista lain 5 §:n 3 momentin mukainen arviointi, kun valmisteltavat säännökset vaikuttavat tietoaineistoihin ja tietojärjestelmiin. Lisäksi ministeriön on arvioitava suunniteltujen säännösten vaikutukset asiakirjojen julkisuuteen ja salassapitoon. On tärkeää, että ministeriöt seuraavat hallituksen esityksen yhteydessä laatimansa muutosvaikutusarvioinnin toteutumista ja oikeellisuutta. Lisäksi ministeriöitä kehoitetaan seuraamaan esitetyn lain toimeenpanon yhteydessä eri toimijoille aiheutuvia tiedonhallinnan muutoksien vaikutuksia, esimerkiksi eri viranomaisten laatimien muutosvaikutusarvioiden kautta.

Valtiovarainministeriö huolehtii tietovarantojen yhteentoimivuuden ohjauksen tarkoituksessa julkisen hallinnon tiedonhallintakartan ylläpidosta. Tiedonhallintalain 6 §:n 2 momentin mukaan ministeriön on omalla toimialallaan huolehdittava julkisen hallinnon tiedonhallintakartan sisällön ajantasaisuudesta. Valtiovarainministeriö kiinnittää lausunnonpyytäjän huomiota siihen, että uudistuksen valmistelusta vastaava ministeriö huolehtii uudistukseen liittyvien tietovarantojen ja niihin kohdistuvien tiedonluovutusten sekä tiedonhallinnan vastuiden kuvaamisesta tiedonhallintakartalle.

Työ- ja elinkeinoministeriön tulisi myös pyytää uutta tiedonhallintalain 9 §:n mukaista lausuntoa valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen osalta, koska tiedonhallinnan vaikutuksia vireillä olevan tehtävien siirron osalta ei ollut selvitetty edellisen lausuntopyyntöön yhteydessä ja valtiovarainministeriön antaman lausunnon jälkeen lausunnon kohde on siksi olennaisesti muuttunut.

Pykäläkohtaiset huomiot

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslakiin ehdotetussa uudessa 31 a §:ssä säädettäisiin kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksesta. Ehdotetun pykälän mukaan korvaus maksettaisiin kunnille niiden 18—64-vuotiaiden asukkaiden määrän mukaisessa suhteessa. Lisäksi pykälään sisältyy erillinen tasausmenettely. Kunnan valtionosuuteen tehtäisiin lisäys tai vähennys, joka olisi työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta kunnalle aiheutuvan kustannuksen lisäyksen ja ikäryhmäkriteerin mukaisen kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksen välisen erotuksen suuruinen. Näin kunnalle myönnetty korvaus vastaisi rahoitusvastuun laajentamisesta kunnalle aiheutuvaa kustannusten lisäystä. Ehdotettu pykälä on muotoiltu tarpeettoman monimutkaisesti, mikä tekee sääntelystä vaikeammin ymmärrettävää. Sääntelyä olisi mahdollista yksinkertaistaa poistamalla 18—64-vuotiaiden asukkaiden määrää koskeva kriteeri, sillä kompensatio tasataan joka tapauksessa vastaamaan kunnalle aiheutuvaa kustannuksen lisäystä.

Laki merimiesten palkkaturvasta

Esitykseen sisältyvistä lakiehdotuksista ainakin merimiesten palkkaturvain muuttamista koskevan lain 26 §:ssä säädettäisiin edelleen tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla. Tätä termiä ei tulisi enää käyttää. Tiedonhallintalain säätämisen yhteydessä poistettiin teknistä käyttöyhteyttä koskeva julkisuuslain sääntely ja muita teknistä käyttöyhteyttä koskevia säännöksiä. Säännökset tulisi tiedonhallintalain myötä jatkossa laatia tiedonhallintalaissa säädettyihin tietojen luovutustapoihin perustuen.

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä

Ehdotetun työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan lain 13 luvun 11 §:llä on ilmeisesti tarkoitus tarkentaa tiedonhallintalain 16 ja 17 §:ssä säädettyä. Viittaus tiedonhallintalakiin tulisi muotoilla esimerkiksi seuraavasti: "Sen lisäksi, mitä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 16 ja 17 §:ssä säädetään käyttöoikeuksien hallinnasta ja lokitietojen keräämisestä, [tarkennukset suhteessa tiedonhallintalakiin]".

Valtion virkamieslaki

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutamia teknisiä muutoksia valtion virkamieslain (750/1994) 5 a ja 9 c §:ään. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 5 a §:n muutoksen osalta tulisi säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 331) viitata 2 momentin asemesta pykälän 3 momenttiin.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö Mika Niemelä

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö
TEM AKO KOKA Työvoiman saatavuus, Kirsi Hyttinen

Tiedoksi VM KAO Kunta- ja aluehallinto-osasto, Minna-Marja Jokinen
VM BO Rakenneyksikkö, Simo Mentula
VM BO Finanssipolitiikan yksikkö, Tanja Rantanen

VN/558/2022-VM-78

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: