

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:*

-

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 3 *Tavoitteet:*

Kuntapohjaisella työvoimapalvelumallilla voidaan saavuttaa uudistukselle asetettuja tavoitteita työvoima- ja työnantajapalveluiden tehostamisesta. Merkittävä ongelma on kuitenkin se, että hallituksen esityksessä tuoduilla toteuttamismalleilla työnhakijoille, yrityksille ja muille työnantajille tarjottavia palveluita ollaan tosiasiallisesti siirtämässä suurelta osin kuntien sijasta yhteistoiminta-alueille. Tällöin menetetään paikallisen elinkeinotoiminnan ja työllisyyspalvelujen synergiaetuja, jolloin työllisyysasteen nostamiseen liittyvät tavoitteet ovat entistä vaikeampi saavuttaa.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.1 *Keskeiset ehdotukset:*

Esityksen keskeiset ehdotukset ja pääasialliset vaikutukset:

Järjestämisvastuu

Hallituksen esityksessä määritetyt kriteerit järjestämisvastuun osalta eivät tue palveluiden toteuttamista esityksen tavoitteiden mukaisesti ja ovat myös keskenään ristiriitaisia. Ehdotuksen mukaan järjestämisvastuu voidaan antaa vähintään 20.000 tai erityistapauksissa vähintään 17.000 henkilön työvoimapohjan omaaville kunnille tai yhteistoiminta-alueille. Vastaavasti ehtona on, että yhteistoiminta-alueen tulee muodostaa alueellisesti yhtenäinen, työmarkkinoiden ja työssäkäynnin kannalta toimiva alue.

Edellytetty 20 000 työvoimapohja tarkoittaa käytännössä yli 40 000 asukkaan väestöpohjaa. Tämän saavuttaminen useimmissa tapauksissa tarkoittaa, että yhteistoiminta-alueet on tosiasiallisesti toteutettava maantieteellisesti laajempina kuin luontaiset työssäkäyntialueet.

Yhteistoiminta-alueiden määrittäminen itsessään tuottaa myös turhia ongelmia, koska on käytännössä mahdotonta rakentaa sellaisia alueellisia yhteenliittymiä, jotka vastaisivat yksittäisten yöntekijöiden omiin valintoihin perustuvia, hyvin monimuotoisia työssäkäynnin alueita.

Työllisyys- ja työvoimapalvelut on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa lähipalveluina ja yhdistettynä kuntien jo olemassa oleviin palveluihin, minkä vuoksi niiden järjestämistä on oltava jokaisella kunnalla. Käytännön järjestelyistä kuntien on voitava sopia kuntalain mukaisesti keskenään. Työvoimapohjaan liittyvät rajoitukset eivät ole tarpeellisia, vaan kunnat kykenevät järjestämään tasapuoliset palvelut alueillaan. Tämä mahdollistaa paremmin myös reagoinnin alueellisiin muutoksiin työvoiman kysynnässä ja tarjonnassa. On huomioitava, että kyse on kuitenkin merkittävästi pienemmästä toiminnosta kuin esimerkiksi perusopetus, joka kuitenkin on jokaisen kunnan omalla vastuulla.

Rahoitus

Esityksen keskeinen ongelma on, että palveluiden järjestämis- ja rahoitusvastuu eriytyvät toisistaan. Rahoitusvastuu olisi jokaisella kunnalla, mutta vastuu palvelujen tuottamisesta jakautuisi pääasiassa erillisille toimijoille. Tämä merkittävästi heikentää myös asetettujen työllistymistavoitteiden saavuttamista, koska rahoitusmallin kannustinvaikutus heikkenee, mikäli rahoitusvastuussa oleva kunta ei itse ole suoraan tuottamassa palveluja.

Mikäli päädytään malliin, jossa rahoitus- ja järjestämistä vastuu eriytyy, on toiminnan valvonnan yhteydessä huomioitava, ettei rahoitusvastuullisella kunnalla ole nyt esitettyjen toteutusmallien kautta tosiasiallista suoraa mahdollisuutta vaikuttaa palvelun laatuun. Ratkaistavaksi voi esimerkiksi tulla, mikä taho kantaa todellisen vastuun palvelujen saatavuudessa esiintyvistä ongelmista. Liittykö ongelma rahoituksen niukkuuteen tai siihen, että valtion ohjaus ohjaa toimintaa tiettyyn suuntaan, järjestämistä vastuullisen kykyyn toteuttaa järjestämistä vastuuta ja kohdentaa rahoitusta vai palvelujen tuottajan toimintaan?

On tärkeää, että valtio korvaa täysimääräisesti tehtävistä vastuiden siirrosta aiheutuvat kustannukset. Mikäli työttömyysturvaetuksien kompensatio korvattaisiin vain poikkileikkaustilanteen mukaisesti, se merkitsisi, että kuntien rahoitusvastuun kehitys riippuisi jatkossa työttömyyden kehityksestä, mutta valtiolta saatava kompensatio pysyisi samana riippumatta siitä, kasvaako työllisten tai työttömien määrä. Tämä ei kannusta kuntia tehokkaaseen toimintaan ja elinvoiman edistämiseen

Rahoituskriteerin painoarvoa tulee muuttaa tasapuolisemmaksi suhteessa työikäisen väestön kriteeriin. Tämä tasoittaisi kuntien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelta tulevien suhdannevaihteluiden sekä shokkien taloudellista riskiä sekä parantaa TE-palveluiden yhdenvertaisen tarjoamisen edellytyksiä. Lisäksi kuntien valtionosuuspohjaan siirtyvien kustannusten määrittäminen tulisi tehdä vuoden 2024 talousarvion perusteella, eikä nyt tehtyihin, vuoden 2019 kustannuksiin perustuvien laskelmien pohjalta.

Palkkatuki

Se, että kunnilta esityksen mukaan poistettaisiin mahdollisuus itse hyödyntää palkkatukea, heikentäisi merkittävästi mahdollisuuksia pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon. Kunnilla on keskeinen rooli ja paras mahdollisuus työllistää henkilöitä palkkatuen turvin. Kuntien mahdollisuus hyödyntää palkkatukea yhdistettynä muihin työllistämistoimiin on ollut erityisen suuri merkitys pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa ja työllistymiseen johtavien polkujen rakentamisessa.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.2 Pääasialliset vaikutukset:

Esityksen keskeiset ehdotukset ja pääasialliset vaikutukset:

Järjestämisvastuu

Hallituksen esityksessä määritetyt kriteerit järjestämisvastuun osalta eivät tue palveluiden toteuttamista esityksen tavoitteiden mukaisesti ja ovat myös keskenään ristiriitaisia. Ehdotuksen mukaan järjestämisvastuu voidaan antaa vähintään 20.000 tai erityistapauksissa vähintään 17.000 henkilön työvoimapohjan omaaville kunnille tai yhteistoiminta-alueille. Vastaavasti ehtona on, että yhteistoiminta-alueen tulee muodostaa alueellisesti yhtenäinen, työmarkkinoiden ja työssäkäynnin kannalta toimiva alue.

Edellytetty 20 000 työvoimapohja tarkoittaa käytännössä yli 40 000 asukkaan väestöpohjaa. Tämän saavuttaminen useimmissa tapauksissa tarkoittaa, että yhteistoiminta-alueet on tosiasiallisesti toteutettava maantieteellisesti laajempina kuin luontaiset työssäkäyntialueet.

Yhteistoiminta-alueiden määrittäminen itsessään tuottaa myös turhia ongelmia, koska on käytännössä mahdotonta rakentaa sellaisia alueellisia yhteenliittymiä, jotka vastaisivat yksittäisten työntekijöiden omiin valintoihin perustuvia, hyvin monimuotoisia työssäkäynnin alueita.

Työllisyys- ja työvoimapalvelut on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa lähipalveluina ja yhdistettynä kuntien jo olemassa oleviin palveluihin, minkä vuoksi niiden järjestämisvastuu on oltava jokaisella kunnalla. Käytännön järjestelyistä kuntien on voitava sopia kuntalain mukaisesti keskenään.

Työvoimapohjaan liittyvät rajoitukset eivät ole tarpeellisia, vaan kunnat kykenevät järjestämään tasapuoliset palvelut alueillaan. Tämä mahdollistaa paremmin myös reagoinnin alueellisiin muutoksiin työvoiman kysynnässä ja tarjonnassa. On huomioitava, että kyse on kuitenkin merkittävästi pienemmästä toiminnosta kuin esimerkiksi perusopetus, joka kuitenkin on jokaisen kunnan omalla vastuulla.

Rahoitus

Esityksen keskeinen ongelma on, että palveluiden järjestämis- ja rahoitusvastuu eriytyvät toisistaan. Rahoitusvastuu olisi jokaisella kunnalla, mutta vastuu palvelujen tuottamisesta jakautuisi pääasiassa erillisille toimijoille. Tämä merkittävästi heikentää myös asetettujen työllistymistavoitteiden saavuttamista, koska rahoitusmallin kannustinvaikutus heikkenee, mikäli rahoitusvastuussa oleva kunta ei itse ole suoraan tuottamassa palveluja.

Mikäli päädytään malliin, jossa rahoitus- ja järjestämisvastuu eriytyy, on toiminnan valvonnan yhteydessä huomioitava, ettei rahoitusvastuullisella kunnalla ole nyt esitettyjen toteutusmallien kautta tosiasiallista suoraa mahdollisuutta vaikuttaa palvelun laatuun. Ratkaistavaksi voi esimerkiksi tulla, mikä taho kantaa todellisen vastuun palvelujen saatavuudessa esiintyvistä ongelmista. Liittykö ongelma rahoituksen niukkuuteen tai siihen, että valtion ohjaus ohjaa toimintaa tiettyyn suuntaan, järjestämisvastuullisen kykyyn toteuttaa järjestämisvastuuta ja kohdentaa rahoitusta vai palvelujen tuottajan toimintaan?

On tärkeää, että valtio korvaa täysimääräisesti tehtävävastuiden siirrosta aiheutuvat kustannukset. Mikäli työttömyysturvaetuksien kompensatio korvattaisiin vain poikkileikkaustilanteen mukaisesti, se merkitsisi, että kuntien rahoitusvastuun kehitys riippuisi jatkossa työttömyyden kehityksestä, mutta valtiolta saatava kompensatio pysyisi samana riippumatta siitä, kasvaako työllisten tai työttömien määrä. Tämä ei kannusta kuntia tehokkaaseen toimintaan ja elinvoiman edistämiseen

Rahoituskriteerin painoarvoa tulee muuttaa tasapuolisemmaksi suhteessa työikäisen väestön kriteeriin. Tämä tasoittaisi kuntien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelta tulevien suhdannevaihteluiden sekä shokkien taloudellista riskiä sekä parantaa TE-palveluiden yhdenvertaisen tarjoamisen edellytyksiä. Lisäksi kuntien valtionosuuspohjaan siirtyvien kustannusten määrittäminen tulisi tehdä vuoden 2024 talousarvion perusteella, eikä nyt tehtyihin, vuoden 2019 kustannuksiin perustuvien laskelmien pohjalta.

Palkkatuki

Se, että kunnilta esityksen mukaan poistettaisiin mahdollisuus itse hyödyntää palkkatukea, heikentäisi merkittävästi mahdollisuuksia pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon. Kunnilla on keskeinen rooli ja paras mahdollisuus työllistää henkilöitä palkkatuen turvin. Kuntien mahdollisuus hyödyntää palkkatukea yhdistettynä muihin työllistämistoimiin on ollut erityisen suuri merkitys pitkäaikaistyöttömyyden hoidossa ja työllistymiseen johtavien polkujen rakentamisessa.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 5 *Muut toteuttamismahdollisuudet:*

Paras tapa kuntien työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämiseksi on järjestämis- ja rahoitusvastuun antaminen jokaiselle kunnalle, jotka voisivat tarvittaessa ja vapaaehtoisesti tehdä yhteistyötä muiden kuntien tai järjestäjätahojen kanssa. Tämä on esityksessä myös mainittu perinteiseksi tavaksi säätää kuntien tehtävistä.

Hallituksen esityksessä kuitenkin epäillään, että vapaaehtoisen yhteistyön kautta toteutettavat palvelut eivät riittävällä tavalla turvaisi yhdenvertaisuutta ja palvelujen käyttäjien tasavertaisia oikeuksia. Lisäksi epäillään, että ongelmat riittävän osaamisen ja ammattitaidon varmistamisessa johtaisivat kustannusten kasvuun.

Ei kuitenkaan ole perusteltua epäillä yksittäisen kunnan kykyä tuottaa työllisyys- ja yrityspalveluita tasavertaisesti riippumatta esimerkiksi kunnan koosta tai maantieteellisestä sijainnista. Kun otetaan huomioon muun muassa kuntien hyvä kyky tuottaa yhdenvertaista ja laadukasta perusopetusta, ei työllisyys- ja yrityspalvelujen kuntakohtaista hoitamista voida pitää liian haastavana tehtävä.

Kunnilla on kaikki mahdollisuudet vapaaehtoisen yhteistyön kautta toteuttaa palveluja tehokkaasti niissä tapauksissa, joissa yksittäisen kunnan oma palvelutarve on vähäinen. Vapaaehtoinen yhteistyö takaa parhaiten myös sen, että palveluja tuotetaan aina tarkoituksenmukaisimmalla organisoinnilla ja yhteistoiminta-alueilla.

Se, että rahoitus- ja järjestämisvastuu olisi tässä mallissa samalla toimijalla, takaa parhaiten myös sen, että palvelut tuotetaan jokaisen kunnan alueella mahdollisimman hyvin ja kustannustehokkaasti. Päinvastoin kuin esityksessä arvellaan, tehottomuutta syntyy helpommin silloin, kun palveluiden järjestävä taho on irrallaan ja etäämpänä kunnan päivittäisestä toiminnasta ja sen paikallistuntemuksesta.

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 säätämisyhteistyö:*

-

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 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?

-

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:

-
Teuri Jenni
Uudenkaupungin kaupunki - Uudenkaupungin kaupunginhallitus 20.6.2022
§ 278