

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:*

Porvoon kaupungin näkemys on, että lakiesityksen tavoitteet ovat sinänsä hyviä ja kuntapohjainen malli on perusteltu. Lakiehdotus vaatii kuitenkin joitakin muutoksia, jotta se palvelisi paremmin tavoitteita ja toimisi käytännössä kuntapohjaisena mallina, jossa hyödynnetään kuntien ns. toiminnallista ekosysteemiä työvoimapalveluiden asiakkaiden ja kuntalaisten hyödyksi. Tässä lausunnossa esitetyt tärkeimmät Porvoon kaupungin huomiot ovat seuraavat:

Järjestämis- ja rahoitusvastuun olisi oltava samoissa käsissä. Esityksen mukaan järjestämisvastuu siirretään kunnille mutta tehtävien järjestämistapaa säännellään liian tiukasti ylhäältä käsin. Ehdotettu malli on kokonaisuudessaan liian vahvasti valtion sääntelemä ja yksityiskohtainen, jotta se vastaisi PL 121 §:ssä tarkoitettua kunnallista itsehallintoa. Kuten uudistuksessa ehdotetaan, valtion rahoituksen olisi perustuttava 70-prosenttisesti väestömäärään ja 30-prosenttisesti työttömien määrään. Lisäksi rahoituksen on oltava riittävää, koska se on tällä hetkellä liian niukkaa. Kuntien vastuuta työmarkkinatuen rahoituksesta tulisi vähentää sitä mukaa, kun ne onnistuvat saamaan ihmisiä työllistymistä edistäviin palveluihin, ja kuntien tulisi voida saada palkkatukea. Nykyinen ehdotus saattaa syrjäyttää vaikeasti työllistettävän ihmisryhmän. Hyvinvointialueiden ja siten tosiasiallisesti valtion olisi kannettava oma osuutensa rahoituksesta. Ehdotetussa mallissa hyvinvointialueille ei ole asetettu taloudellisia eikä lainsäädännöllisiä kannustimia hoitaa sosiaali- ja terveystaloutta siten, että työttömät pääsisivät kohti työmarkkinoita. Uudistuksen valmistelussa on panostettava tiiviiseen yhteistyöhön ja tiedonkulkuun valtion eri organisaatioiden ja kuntien välillä. Yhteistyön tulee olla saumatonta, koska sillä on jatkossa merkittävää vaikutusta kuntien mahdollisuuteen hoitaa elinvoimatehtävänsä asiakaslähtöisesti ja kustannustehokkaasti. Porvoon kaupungin näkemyksen mukaan kunnilla on säilyttävä vahva itsehallinto palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta. Esityksen mukaan valtion ohjaus ja valvonta vaikuttaa raskaalta ja byrokraattiselta. Jotta työllisyyspalvelut voivat tulevaisuudessa olla mahdollisimman vaikuttavat, kustannustehokkaat ja jotta ne palvelisivat sekä työnhakijoita että työnantajia heidän tarpeidensa mukaisesti, tulee kunnille jättää edellytykset suunnitella palvelut ja toiminnot asiakaslähtöisesti ja vallitsevan tilanteen mukaisesti.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 3 *Tavoitteet:*

Porvoon kaupungin näkemys on, että uudistuksen tavoitteet ovat oikeansuuntaisia, painottuen kuntalaisten hyvinvoinnin ja kunnan elinvoimaisuuden lisäämiseen. Kunnilla on vahva intressi vaikuttaa alueensa elinvoimaisuuteen ja kilpailukykyyn. Paikallisen ns. ekosysteemin kehittäminen kunnan näkökulmasta on tärkeää työllisten määrän kasvattamisessa. Uusi rahoitusmalli kannustaa periaatteessa kuntia ohjaamaan asiakkaat työpaikkoihin. Kunta hyötyy verotuloissa siitä, että työttömät työllistyvät yrityksiin. Päätöksenteko tulee olla lähellä asiakasta ja lähipalveluiden turvaaminen on tärkeää. Siirrettävät tehtäväkokonaisuudet tulee olla asiakaslähtöisiä ja selkeitä palvelukokonaisuuksia. Myös tehtävien resurssoinnin ja rahoituksen tulee olla tasapainossa. Hallituksen tavoite vaikuttaa 7 000–10 000 ihmisen työllistämiseen on kuitenkin melko korkea tavoite. Aina tulee olemaan ihmisiä, jotka eivät pysty tekemään palkkatyötä, ja sairauksia, jotka vaikuttavat heidän työkykyynsä enemmän kuin voidaan osoittaa. Jotta uudistus saavuttaisi tavoitteensa, tehtävien resurssien ja rahoituksen olisi oltava oikeassa suhteessa ja siirrettyjen tehtävien olisi oltava asiakaslähtöisiä ja muodostettava selkeitä kokonaisuuksia. Tätä tukisi myös se, että ne asiakkaat, joita ei todellisuudessa ole työllisyyspalveluilla mahdollista hoitaa, ts. se asiakasryhmä, joka ei todellisuudessa ole eri toimenpitein työllistettävissä, jää ensisijaisesti hyvinvointialueiden toimenpiteiden asiakasryhmäksi ja siten myös valtion kustannusvastuulle. Mahdollisissa lainsäädännön uudistuksissa tulee ottaa kantaa tähän asiakokhtaan kokonaisvaltaisemmin kuin nyt lausunnolla oleva laki tekee ja mahdollistaa. Uudistus tulee nähdä kaupunkien ja kuntien elinvoiman vahvistamisen mahdollisuutena. Lähtökohtaisesti lain tavoite saattaa TE-palvelut lähemmäs asiakkaita hyödyntäen kuntien ekosysteemiä ja alueensa työnantajien ja työntekijöiden tarpeiden tuntemusta on erittäin kannatettava. Samanaikaisesti olisi kuitenkin huolehdittava, että uudistusta ei kuormiteta liiallisilla hallinnollisilla rakenteilla ja asiakkaan etu olisi ensisijainen hallinnollisiin rakenteisiin nähden. Huomioitavaa on, että suuri osa vieraskielisistä asuu Uudellamaalla ja heidän palvelutarpeensa on arvioiden mukaan jopa 1,5-2 kertaa kantaväestöä korkeampi. Myös pitkäaikaistyöttömien suurempi volyyymi tulee ottaa huomioon. Myös pula osaavasta työvoimasta näkyy vahvasti Porvoossa ja muissa Uudenmaan kaupungeissa. TE-uudistuksen tavoite ja kuntien velvoite on tarjota asiakkaille mahdollisimman tasalaatuiset ja -resursoidut palvelut kaikilla alueilla. Tämä sama tavoite tulisi ulottaa kattamaan myös ELY-keskuksille jäävät palvelut. Uudistuksessa toimivien pk-yritysten kehittämispalvelut jäävät ELY-keskukselle, mutta niiden työnjakoa ja suhdetta kuntien elinvoimapalveluihin ei avata ehdotuksessa riittävästi. Ottaen huomioon TE-uudistuksen kokonaisvaltaisuus ja laajuus, työnjaon kuntien yrityskehitysyhtiöiden ja ELY-keskusten välillä tulisi asiakasnäkökulmasta olla selkeä. Huomiota tulisi kiinnittää myös ELY-keskusten tarjoamien yrityspalveluiden rooliin ja resursointiin suhteessa niiden toiminta-alueen yritysten määrään siten, että yritysasiakkaat ovat tasavertaisessa asemassa huolimatta siitä, millä ELY-keskusalueella ne sijaitsevat ja toimivat. Tämä kumuloituu jatkossa aiempaa enemmän myös kuntien kykyyn vastata vahvistuvasta elinvoimatehtävästä yritysten suuntaan.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.1 *Keskeiset ehdotukset:*

Porvoon kaupunki pitää siirtymistä kuntapohjaiseen työvoimapalvelumalliin hyvänä asiana, mutta kaupunki kiinnittää huomion siihen ongelmaan, että esitys käytännössä voi siirtää tehtävän pitkälti yhteistoiminta-alueille eikä esimerkiksi tehtäviin kykeneville ja halukkaille kaupungeille, mikä ei vastaa uudistukselle asetettuja toiveita ja odotuksia. Järjestämis- ja rahoitusvastuun jakaminen,

maksimaalisen alueellisen kattavuuden tavoittelu ja ylisääntely eivät anna mahdollisuutta hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla kaupunkien moninaista ekosysteemiä, joka on kuitenkin olennainen osa uutta mallia ja sen potentiaalisia hyötyjä. Ehdotetussa ratkaisussa ei pohjimmiltaan ole kyse tehtävän siirtämisestä valtiolta kunnille, vaan kuntapohjaisen alueellisen työvoimahallintotason perustamisesta. Lakiesityksen mukaan järjestämisvastuullisella kunnassa tai työllistämisalueella työikäisen väestön määrä tulee olla vähintään 20.000 henkilöä ja poikkeusluvalla 17.000 henkilöä, työllisyysalueen tulee olla myös yhtenäistä työssäkäyntialuetta. Työssäkäyntialueiden määrittelyyn on käytetty Tilastokeskuksen tekemää jakoa. Lakiehdotus voi aiheuttaa tulkintavaikeuksia, sillä työssäkäyntialue todellisuudessa kattaa lähes koko Uudenmaan, sekä maakunnan ulkopuolisiakin kuntia. Porvoon kaupunki katsoo lakiesityksestä poikkeavasti, että jokaisen kunnan tulisi vastata tehtävän järjestämisestä ja kuntien tulisi voida sopia keskenään, miten tehtävä järjestetään kuntalain mahdollistamilla tavoilla. Mikäli kuitenkin lakiesityksen muoto järjestämisen suhteen on välttämätöntä säilyttää esitetyn kaltaisena, tulee joka tapauksessa kriteerit täyttävälle kaupungeille mahdollistaa aito järjestämisvastuu ilman ns. perälautasääntelyä. Muussa tapauksessa huonoimmillaan uudistuksen hallinnollinen toteutus syrjäyttää kaupunkien intressin omaehtoisesti panostaa resurssiaan ko. kokonaisuuteen. Kaupunkien intressi on esim. yrityspalveluiden hyvän tuottamisen kautta tutkia parempia palvelumalleja ja tuottaa parempaa työvoimaa ja yritysten kohtaantoa, mutta tähän ei voida päästä, mikäli kaupunkien mahdollisuutta resurssien järkevään käyttöön rajoitetaan uudistuksen hallinnollisella toteutuksella. Myös maahanmuuttajien kotouttamisen toimenpiteet ovat pitkälti kaupunkispesifejä ja esim. Porvoossa kotouttaminen halutaan nähdä erityisesti reittinä kohti mahdollisimman nopeaa työllistymistä ja integroitumista työmarkkinoille. Kaupunki toivookin, että uusi kotouttamislaki ja työllisyyspalvelulaki ovat täysin yhteensopivia tältä osin, ilman lakien välistä ristiriitaisuutta niiden tavoitteissa. Porvoon kaupunki pitää perusteltuna, että valtio on sitoutunut korvaamaan kaikki järjestämisvastuusta aiheutuvat kustannukset. Valtionosuusjärjestelmään suunniteltu rahoitusmalli on periaatteessa perusteltavissa, vaikka varojen kohdentamista voitaisiinkin vielä parantaa. Pidämme myös perusteltuna, että kuntien valtion maksuperusteisiin siirrettävien tehtävien kustannukset määräytyvät siirtovuoden (2024) talousarvion perusteella. Kunnille siirrettyjen tehtävien rahoituksen olisi perustuttava tehtävien laajuuden ja monimuotoisuuden arviointiin eikä nykyisen palvelujärjestelmän kykyyn hoitaa tehtävät. Lainsäädännössä olisi asetettava hyvinvointialueille suoria velvoitteita hoitaa tehokkaasti ja tuloksellisesti ne asiat, joita kuntien sosiaalihuoltopalvelut ovat aiemmin hoitaneet työllisyyteen liittyvissä asioissa. Tästä näkökulmasta ehdotus on epätasapainoinen, koska kunnat kantavat päävastuun rahoituksesta, mutta ovat samalla osin riippuvaisia hyvinvointialueiden toiminnasta. Hyvinvointialueet eivät puolestaan vastaa esimerkiksi työmarkkinatuen rahoituksesta. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on lakiesityksen mukaan poikkeuksellinen valvontarooli. Ministeriö voi käynnistää neuvottelumenettelyn, joka johtaa alueen yhdistämiseen tai muuttamiseen, jos kunnan tai työmarkkina-alueen kyky järjestää palveluja on heikentynyt merkittävästi kahden viime vuoden aikana verrattuna muihin vastaaviin kuntiin tai työmarkkina-alueisiin. Päätöksen muutoksesta tekisi hallitus. Porvoon kaupunki pitää ehdotusta kyseenalaisena kuntien perustuslaissa turvattu itsehallinto huomioon ottaen. Ehdotus perustuu kuntien hallintoa ja toimintaa koskevaan kattavaan ja osittain päällekkäiseen sääntelyyn. Porvoon kaupungin mukaan ehdotetut työvoimapohjavaatimus, työssäkäyntialuevaatimus ja valtioneuvoston päätösvaltaan yhdistetty arviointimenettely eivät yhdessä muodosta kokonaisuutta, joka olisi perustuslain 121 §:ssä tarkoitetun paikallisen itsehallinnon kannalta hyväksyttävä. Olisi perusteltua lisätä lainsäädäntöön palkkatukityöllistämisen kaltainen järjestelmä, kuten nykyinen kuntien työllistämisyhteistyön palkkatukineen, jotta kunnat voisivat osoittaa tarjoavansa palveluita heikommassa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille ja täten täyttää lain vaatimukset koskien yhdenvertaista palvelua. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki työllistymistä edistävistä monialaisen tuen

yhteistoiminnasta. Laissa säädettäisiin työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoimintamallista ja nuorten matalan kynnyksen monialaisesta yhteispalvelusta. Nykyinen laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta kumottaisiin. Ehdotuksen mukaan monialaisen tuen yhteistoimintamallin toimijoita olisivat työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kansaneläkelaitos. Toimijoissa ei ole mainittu kuntaa. Se tarkoittaa, että monialaisen tuen piirissä olevien yhteistoiminta-alueelle kuuluvien asiakkaiden palveluprosesseja ei voida sovittaa yhteen kuntien muiden toimintojen, kuten esimerkiksi elinvoima- ja osaamispalvelujen kanssa tietosuojasyistä. Porvoon kaupunki pitää ehdottoman tärkeänä, että kunta lisätään toimijoihin, jotta esityksen tavoitteet asiakkaan palveluiden yhteensovittamisesta kuntaekosysteemin kanssa onnistuisivat. Esityksessä ehdotetaan, että monialaisen tuen yhteistoimintamallin asiakkuus perustuisi työttömän tosiasialliseen palvelutarpeeseen. Porvoon kaupunki pitää ehdotettua muutosta perusteltuna. Laissa säädettäisiin erikseen nuorten työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteispalvelusta, jolle työvoimaviranomaiset järjestäisivät toimintaedellytykset. Esityksestä ei selviä miten työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteistoiminta ja nuorten työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteispalvelu järjestetään siten, että toiminta ei olisi päällekkäistä ja ohjaus oikeaan palveluun olisi yhdenmukaista. Laissa säädettäisiin KEHA-keskuksen tehtäväksi hoitaa nuorten hyvinvoinnin ja pärjäävyyden tuen valmennuksen toteuttamista. Porvoon kaupunki katsoo, että tehtäviä tulisi tarkastella asiakaslähtöisesti ja siten, että ne muodostavat eheän ja selkeän kokonaisuuden. Porvoon kaupunki toteaa, että valmennukset ovat tehtäväkokonaisuus, joka tulisi siirtää kuntien hoidettavaksi.

Kunnille siirtyvän rahoituksen tulee riittää uusien tehtävien järjestämiseen erityisesti siten, että kasvava kaupunki kykenee pitkällä aikavälillä kantamaan taloudellisen vastuun työllisyyden hoidosta talouden eri suhdannetilanteissa. Lakiesityksessä työvoimapalveluiden järjestämisestä luvussa 1 (7§) määritellään kuntien rahoitusvastuun nousemisesta ja valtionosuuksien laskentaperiaatteesta 70 % työikäisten (18–64-vuotiaat) ja 30 % pitkäaikaistyöttömistä. Kompensaatio toteutettaisiin vuoden 2022 poikkileikkaustilanteen mukaan ja tätä ei tultaisi tarkistamaan myöhemmin. Porvoon kaupunki pitää kuitenkin perusteltuna tarkistaa kompensaation perushintaa tietyin väliajoin suhdannevaihteluiden huomioon ottamiseksi. Lisäksi rahoitusmallin tulisi sisältää selkeä mekanismi, jolla kuntien rahoitus reagoi äkillisiin talouden kriiseihin ja suhdannevaihteluihin. Talouskriisi iskee yleensä nopeasti, kuten korona tai finanssikriisi ovat osoittaneet. Tällaisessa talouden ääritilanteessa kuntien tulot alenevat nopeasti samalla kun menot kasvavat äkillisesti. On erittäin ongelmallista, jos kunnat joutuvat samanaikaisesti pohtimaan säästöjä työllisyyspalveluista, joihin nimenomaan pitäisi panostaa aiempaa enemmän talouden laskusuhdanteessa. Porvoon kaupunki huomauttaa, että rahoitusmalli ei huomioi työikäisten määrän kasvua. Jos kompensaation taso olisi HE:n mukaisesti vakioitu, jäisi muuttovoittoalueiden kasvava työvoima alikompensoiduksi ajan myötä. Kuntien rahoitusvastuiden tulisi olla tasapainossa sen kanssa, että valtionosuusrahoitus tulisi kattamaan kulut täysimääräisesti. Jos ja kun hyvinvointialueita ohjaavaa lainsäädäntöä myös kehitetään, tulee niitä ohjaavien lakien ottaa huomioon kuntien insentiivit hoitaa työllisyyden kohtaantoa, ts. ei saa syntyä ristiriitaa siihen, miten asiakasohjausmallit saadaan kannustaviksi kohti työelämää nimenomaan niiden henkilöiden kohdalla, kun se on realistista. Rahoitusmallin valmistelussa on otettava myös huomioon sote-uudistuksen jälkeinen kuntatalouden kokonaisvolyyymi. Jos kuntien nousevia työttömyyden sosiaaliturvakustannuksia tarvitsee kompensoida, sitä ei tule tehdä valtionosuuksien kautta. Kuntien lisäkustannuksista ja sääntömuutosten vaikutuksista tarvitaan lisätietoa ja laskentamekanismien tarkkaa ja avointa käsittelyä. Maahanmuuttajien ja vieraskielisten integroituminen työelämään on ratkaisevaa koko Suomen kannalta. Laissa ei mainita kuitenkaan erillistä osuutta vieraskielisille, vaikka arvioiden mukaan vieraskielisten palveluiden järjestäminen on

selkeästi kustannusten kannalta enemmän resursseja vaativaa. Uudellamaalla väestön määrä kasvaa jatkuvasti ennen kaikkea maahanmuuton ansiosta. Kaikessa resurssien kohdentamisessa on otettava huomioon vieraskielisten vaatima merkittävästi korkeampi palveluresurssi ja tulkkien käyttö. Tästä aiheutuvat ylimääräiset kustannukset tehtävien hoitoon ovat merkittävät, eikä hallituksen esitys riitä kattamaan tästä aiheutuvia kustannuksia. Hallituksen esityksessä on myös esitetty rahoitusmallille kolmen vuoden siirtymäaika. Kolmen vuoden siirtymäaika on kuitenkin hyvin harhaanjohtava, sillä vuosi 2024 sisältyy siirtymäaikaan ja esitetyllä aikataululla uudistus astuisi voimaan 1.12.2024, jolloin siirtymäaika olisi kaksi vuotta ja yksi kuukausi. Porvoo pitää perusteltuna harkita vielä siirtymäajan mahdollista pidentämistä.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.2 *Pääasialliset vaikutukset:*

4.2.1 Tiivistelmä keskeisistä vaikutuksista ja uudistumisen riskeistä

Uudistuksen pääasiallisia vaikutuksia on arvioitu eri palvelutuotteiden näkökulmasta, mutta uudistuksen laajuus ja kokonaisvaltaisuus huomioiden riskianalyysi on ohut. Riskianalyysi ei myöskään sisällä massiivisia henkilöstösiirtoja valtiolta kuntiin tai kuntien (eikä järjestäjien) taloudellisia riskejä. Teemoittain relevantteja riskejä on hahmoteltu mm. kuvassa s. 134, mutta niitä ei avata lainkaan. Kuntien riskianalyysi tulisi toteuttaa huolellisesti yhdessä kuntien itsensä kanssa ja myös kommunikoida asianosaisten kanssa riittävän perusteellisesti ennen lain toimeenpanoa, jotta mahdolliset riskit voidaan ennakoida eri tasoilla ja riittävällä perusteellisuudella. Rahoitus- ja järjestämisvastuun on kuljettava käsi kädessä, ja tässä yhteydessä myös hyvinvointialueen rooli (valtion rahoitusvastuu) on määriteltävä nykyistä selkeämmin. Kunnat eivät voi olla vastuussa sellaisten palvelujen rahoittamisesta, joista hyvinvointialue ja valtion tulisi olla vastuussa. Kunnat ovat menettämässä lakiesityksen toteutuessa esitetystä muodostaan yhden työllisyystoimen, kun kuntien palkkatukityöllistäminen ei ole enää mahdollista. Löytyy myös kuntia, joissa ei ole yrityksiä ja työpaikkoja mihin työttömät voisivat työllistyä. Kunnasta tulee tässä tapauksessa vain maksaja. Oletettavaa onkin, että kuntiin syntyy tämän muutoksen myötä uusia tapoja toteuttaa erilaisilla tuilla työllistämistä.

TE-palvelujen siirtoa koskevan lainsäädännön tulee mahdollistaa ja tukea erilaisia järjestämiskäytäntöjä, jotka soveltuvat erikokoisten ja erilaisten kuntien tarpeisiin. Uudistus on voitava toteuttaa paikalliset ja alueelliset tarpeet ja lähtökohdat huomioon ottaen joustavasti. Siksi mitään hallinnollista toteutusvaihtoehtoa ei tule valmistelussa eikä lopullisessa hallituksen esityksessä rajata kategorisesti pois, vaan päätösvalta yhteistyön organisatorisesta muodosta tulee jättää kuntien itsensä päätettäväksi. On todettava, että erityisesti järjestämisvastuuseen itse kykenevien kaupunkien kannalta kuntayhtymämallin soveltuvuus työllisyyden hoidon tehtäviin vaikuttaa erittäin raskaalta ja lain tavoitteisiin nähden huonolta vaihtoehdolta. Pikemminkin tulisi mahdollistaa kuntien välinen sopiminen ja hallinnollisesti kevyemmät vaihtoehdot, joilla myös vastataan paremmin uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin.

Lisäksi Porvoo kaupunki korostaa, että järjestämisvastuulliselle taholle asetettavat kriteerit takaavat, että työnhakijan palveluiden saatavuus turvataan myös ruotsin kielellä.

4.2.8 Tiedonhallinnan muutokset

Valtion on varmistettava, että kaikki uudistukseen liittyvät tietojärjestelmähankeet valmistellaan läpinäkyvästi ja tietojärjestelmät ovat kuntien käytössä jo hyvissä ajoin ennen siirtymää. Palvelujen siirto ei voi onnistua ilman, että asiakastieto siirtyy palveluiden järjestäjien ja tuottajien välillä, jotta asiakasdataa voidaan käyttää tietojohdantamisen ja palveluohjauksen tarpeisiin.

4.2.3.4 Vaikutukset julkisen työvoima- ja yrityspalvelun henkilöstöön

Voimaanpano lakiehdotuksen 6 § määrittää henkilöstön siirron tapahtuvan liikkeenluovutuksena, jolloin TE-toimiston työntekijät siirtyisivät ”vanhoina” työntekijöinä ja heidän sen hetkiset työsopimuksensa etuineen säilyisivät ennallaan työehtosopimuskauden loppuun asti. Tämän jälkeen henkilöstö siirtyisi kuntien työntekijöiden työehtosopimuksen piiriin.

Porvoon kaupunki korostaa, että henkilöstön siirtoa valtion TE-hallinnosta kuntiin ei tule toteuttaa hallituksen esityksen mukaisesti liikkeenluovutuksena. Kuntakokeilussa ja TE-palvelujen siirrossa on kyse mittavasta reformista, jonka tavoitteena on tuoda palveluiden järjestämiseen paikallista joustavuutta ja tehokkaampia uusia toimintatapoja. Uudistuksen tavoitteena tulee olla se, että sen myötä työllisyydenhoitoa ja toimintatapoja voidaan kokonaisuutena uudistaa. Tähän tavoitteeseen liikkeenluovutus sopii huonosti. Liikkeenluovutuksena tapahtuva henkilöstön siirto merkitsee, että edellä mainitut organisaatiomuutoksen mahdollisuudet jäävät hyödyntämättä, eikä siirrolle asetettuja tavoitteita voida saavuttaa. Toki on tärkeää, että henkilöstön työsuhteen jatkumisesta pidetään huolta, mutta samalla on mahdollistettava työtapojen, tehtävien ja organisaation muuttuminen aiemmasta. Nämä tavoitteet eivät ole toisiaan vastaan, vaan yhteensovittavissa. Valmistelu tulisi tehdä yhteistyössä kuntatyönantajien edustajien kanssa. Liikkeenluovutusta ei ole käytetty aiemmissa tehtäväsiirroissa valtion ja kuntien välillä, viimeksi ei esimerkiksi myöskään mm. toimeentulotukitehtävien siirrossa kunnilta Kelalle.

Voimaanpanolain 6 § yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että liikkeenluovutusdirektiivin (2001/23/EY) mukaan liikkeenluovutuksena ei pidetä hallintoviranomaisen uudelleenorganisointia eikä hallinnollisten tehtävien siirtämistä julkisyhteisöltä toiselle. Näin ollen direktiivin soveltamiselle ei ole ehdottomia Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvia vaatimuksia ja siten henkilöstön siirtoa ei ole välttämätöntä automaattisesti katsoa liikkeen luovutukseksi. Myöskään valtion virkamieslakia ei ole välttämätöntä soveltaa niihin henkilöihin, jotka eivät kuulu lain soveltamisalan piiriin. Kunnille tulee taata kaikki mahdollinen vapaus toteuttaa työvoimapalvelut tehokkaimmalla mahdollisella tavalla henkilöstöresurssien osalta.

Siirtyvän henkilöstön määrää ei ole myöskään selkeästi hallituksen esityksessä kerrottu, eikä ole myöskään kerrottu, että tuleeko henkilöstön määräänkin joku poikkileikkausajankohta, jonka mukaan siirtyvän henkilöstön määrä määrittää.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 5 *Muut toteuttamismallit*:

Luvussa 5.1.1. verrataan eri järjestämismallien vaihtoehtoja; 1: järjestämismallit kaikilla kunnilla ml. ns. sopimuksellisuus, 2: vastuukunta/kuntayhtymä -mallit sekä 3: järjestämismallit vain laissa säädettäville kunnille. Ehdotuksessa todetaan oikein, että ns. sopimuksellinen malli vastaisi hyvin kuntien itsehallinnolliseen asemaan liittyviä vaatimuksia. Sopimuksellisen mallin haasteeksi esitetään kuitenkin, että malli ei todennäköisesti täyttäisi asiakkaiden perusoikeuksia yhdenvertaiselle toteutumiselle asetettuja vaatimuksia. Perustelut ja siihen liittyvät taustat jäävät kuitenkin varsin kevyiksi, ja esityksessä tulisikin avata tarkemmin, miksi kuntien järjestämismallit yhdistettynä kuntien velvoittamiseen riittävin osin yhteistoimintaan ei olisi juridisesti mahdollinen. Perusteluja jokaisen kunnan järjestämismallin osalta on selostettu aiemmin lausunnossa. Erikseen on kuitenkin todettava, että valtion ns. perälautamalli, eli oikeus määrätä järjestämismallista, rikkoo kuntien perustuslaillista oikeutta järjestää toimintaansa niin kuin asukkaan ja asiakkaiden tarve sitä edellyttää. Erityispalveluissa toiminta-alueen koon tulisi olla suurempi ja tähän sääntelyyn voidaan

ottaa erikseen kantaa rikkomatta kuntien itsehallinnon perusteita. Porvoon kaupunki huomauttaa myös, että kunnilla on pitkä kokemus järjestää palveluita yhteistyössä toisten kuntien kanssa, eikä valtion tulisi tähän järjestelymahdollisuuksia rajaamalla nytkään puuttua.

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

Ehdotuksessa esitetään kumottavaksi VN:n asetus julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, ja se korvattaisiin uudella asetuksella. Uudella asetuksella täsmennettäisiin mm. valtion ja kuntien yhteisen neuvottelukunnan kokoonpanoa siten, että siellä olisi kuntien lisäksi edustus mm. Kuntaliitosta ja maakuntien liitoista. Neuvottelukunnasta ja sen jaostosta ei saa muodostua muodollista elintä, vaan sillä tulee aidosti olla mandaatti käydä vuoropuhelua, seurata sekä mahdollisuus vaikuttaa uudistuksen toimeenpanoon.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 10 *Toimeenpano ja seuranta:*

Luvussa todetaan oikein, että virastojen palvelukyvyyn säilyminen muutoksen aikana on tärkeää, ja että (valtion sekä kuntien) viranomaisten on kyettävä huolehtimaan toiminnan kannalta riittävästä resurssista ja osaamisen ylläpidosta. Huomio keskittyy kuitenkin luvussa pääosin valtion oman hallinnon kykyyn selvitä muutoksesta. Suurimat muutospaineet TE-uudistuksesta aiheutuvat kuitenkin kunnille. Esimerkiksi Uudellamaalla uudistus merkitsee joidenkin arvioiden mukaan jopa 1.700 henkilötyövuoden siirtymistä liikkeenluovutuksena valtiolta kuntiin. Kuntakoikeilussa on kuitenkin jo havaittu, että murrosvaiheessa merkittäväkin osa valtion henkilöstöstä siirtyy kunnan sijasta muille työmarkkinoille, jolloin kunnan tehtäväksi jää löytää nopeasti tekijät avoimilta markkinoilta. Myös ns. vanhoina työntekijöinä tulevien perehdytys vie huomattavasti aikaa ja resursseja kunnilta. Porvoon kaupunki huomauttaa, että näitä henkilöstön siirtymävaiheen kustannuksia ei kuitenkaan uudistuksessa huomioida lainkaan, vaan ne jäävät kuntien itsensä kustannettavaksi. Esityksessä todetaan, että osaamista tuleviin tehtäviin varmistetaan perehdytyksellä, jota toteutetaan ensisijaisesti KEHA-keskuksen ja Uudenmaan ELY-keskuksen oikeudellisen tuen yksikön toimesta. Pelkästään perehdytys ei tässä muutoksessa tule olemaan riittävä toimenpide, vaan tarvitaan myös lisäresurssia muutoksen johtamiseen ja valtion tulisikin resursoida tämän muutoksen läpivienti, kuten esimerkiksi joiltain osin hyvinvointialueiden osalta on tehty. Kunnille ja järjestämisvastuullisille toimijoille tulee joka tapauksessa osoittaa rahoitusta vaativan muutoksen läpiviemiseksi hallitusti koko valtakunnassa.

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

TE-uudistuksen lakipakettiin linkittyy lukuisia lakeja, joiden on tarkoitus astua voimaan aiemmin, suurelta osin jo 2023 alusta (KOTO-laki, palkkatuki, kuntouttava työtoiminta, ulkomaalaislaki sekä sosiaalilain mahdollinen tuleva uudistus) jne. Ehdotus on kyseenalainen perustuslain takaaman kunnallisen itsehallinnon kannalta. Ehdotus perustuu pitkälle menevään ja osin päällekkäiseen kuntien hallinnon ja toiminnan sääntelyyn. Ehdotettu työvoimapohjavaatimus, työssäkäyntialuevaatimus sekä valtioneuvoston päätösvaltaan yhdistetty arviointimenettely eivät Porvoon kaupungin käsityksen mukaan muodosta kokonaisuutta, joka olisi hyväksyttävissä perustuslain 121 §:n tarkoittaman kunnallisen itsehallinnon kannalta. Perustuslain 18 §:n mukainen julkisen vallan velvoite edistää työllisyyttä olisi toteutettavissa myös kunnallisen itsehallinnon kanssa yhteensopivalla tavalla.

Porvoon kaupunki toteaa muilta osin yhtyvänsä Uudenmaan liiton 20.6.2022 antaman lausunnon yksityiskohtaisiin pykäläkohtaisiin perusteluihin.

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**

Porvoon kaupunki pitää siirtymistä kuntapohjaiseen työvoimapalvelumalliin hyvänä asiana, mutta kaupunki kiinnittää huomion siihen ongelmaan, että esitys käytännössä voi siirtää tehtävän pitkälti yhteistoiminta-alueille eikä esimerkiksi tehtäviin kykeneville ja halukkaille kaupungeille, mikä ei vastaa uudistukselle asetettuja toiveita ja odotuksia. Järjestämis- ja rahoitusvastuun jakaminen, maksimaalisen alueellisen kattavuuden tavoittelu ja ylisääntely eivät anna mahdollisuutta hyödyntää parhaalla mahdollisella tavalla kaupunkien moninaista ekosysteemiä, joka on kuitenkin olennainen osa uutta mallia ja sen potentiaalisia hyötyjä. Ehdotetussa ratkaisussa ei pohjimmiltaan ole kyse tehtävän siirtämisestä valtiolta kunnille, vaan kuntapohjaisen alueellisen työvoimahallintotason perustamisesta.

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**

Porvoon kaupunki korostaa, että valtion asettamat valtakunnalliset tavoitteet, sekä valtion ohjaus ja valvonta ei saa muodostua kunnille liian raskaaksi, rajoittavaksi ja byrokraattiseksi – kunnilla tulee säilyä viime kädessä itsehallinto-oikeus työvoima- ja elinkeinopalveluiden toteuttamisesta huomioiden palveluiden tasapuolisuus, yhdenmukaisuus ja puolueettomuus.

Luvussa 4 säädettäisiin työnhakijan palveluprosessista.

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

Näkemyksenne:

Porvoo huomauttaa, että Pohjoismaisen mallin osalta lainsäädäntöön liittyy ongelmakohtia, jotka tulee korjata eduskuntakäsittelyvaiheessa. Palvelumalli on kaavamainen ja jäykkä ja estää resurssien kohdentamisen asiakkaiden yksilöllisiä tarpeita palvelevasti. Siinä ei ole esimerkiksi huomioitu erityistilanteita, kuten mm. sitä, että esimerkiksi vastavalmistuneella, jolla menee keskimäärin kolme kuukautta työpaikan saamisen, tulisi kolmen kuukauden aikana olla yhteensä seitsemän tapaamista. Tämä tuntuu kohtuuttomalta tilanteessa, jossa henkilöresursseista on pula. On selvää, että valtion uudistukseen suunnittelemaat henkilöstö- ja muut resurssit eivät tule riittämään lain mukaisen palvelun toimeenpanoon, mikä aiheuttaa kunnille kustannuspaineita.

Erytisen haastavia Uudenmaan kuntien kannalta ovat 5 ja 6 §:ssä (alkuhaastattelut ja työnhakukeskustelujen ym. järjestäminen) mainituille tehtäville asetetut aikataulut. Työvoimaviranomaisen tulisi esimerkiksi järjestää 5 § mukaan työnhakijan alkukeskustelu viiden arkipäivän kuluessa työnhaun alkamisesta tai velvoite järjestää työttömälle työnhakijalle viisi täydentävää työnhakukeskustelua kolmen kuukauden kuluessa alkuhaastattelusta 6§ mukaan. Näin tiukasti aikarajoitetut velvollisuudet järjestää palvelut haittaisivat palvelujen järjestämistä käytännössä ja tekisivät toiminnasta hyvin kankeaa ja johtaisivat huomion kiinnittymiseen työllistymisen sijaan määräaikojen noudattamiseen. Määräaikoja tulisi joustavoittaa joko niitä pidentämällä tai luomalle asteikkoja, joissa otettaisiin huomioon eri työssäkäyntialueiden volyymit.

Lisäksi Porvoon kaupunki huomauttaa, että uudistuksen vaatimat tietojärjestelmät ja niitä koskeva lainsäädäntö on vielä pahasti kesken. Myös mallin muita tavoitteita (esim. työnhakijan kasvokkainen haastattelu) tulee olemaan vaikea saavuttaa. Etäisyys lähimpään työvoimaviranomaiseen TE-alueella voi olla pitkä, ja lyhyemminkin etäisyyksin yhteydet joukkoliikenteen voimin huonot. Työnhakijatapaamisia tulee voida toteuttaa myös etäyhteyksin.

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:

Julkisista työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 10 luvun 3 §:ssä luetellaan työnantajat, jotka ovat oikeutettuja palkkatukeen. Siinä ei luetella kuntia, kuntayhtymiä, yhdistyksiä, joissa kunnalla tai yhdistyksellä on määräysvalta, valtion virastoja tai laitoksia.

Nykyinen ehdotus merkitsisi sitä, että kunnat menettäisivät taloudellisen tuen, jota ne ovat saaneet tarjotakseen pitkäaikaistyöttömille ja vammaisille väylän työelämään. Tämä lisäisi riskiä, että vaikeasti työllistettävät asiakkaat jäisivät syrjään, koska kunnat eivät enää voisi tarjota työtä palkkatuen turvin ja yksityiset työnantajat tuskin tarjoaisivat näitä paikkoja samassa määrin. Kunnat ja kuntayhtymät, jotka ovat monissa tapauksissa alueen suurimpia työnantajia, ovat näin ollen tärkeitä työnantajia tälle asiakasryhmälle

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:

Hallituksen esityksen mukaan työllisyysalueilla olisi pakollista käyttää tietyissä asioissa valtion yhteistä järjestelmää, mutta kunnilla on myös mahdollisuus käyttää tämän lisäksi kuntien omia

järjestelmiä. Hallitusesityksessä esitellyn tutkimuksen perusteella kunnilla ei ole omien tietojärjestelmien luomiseen kuitenkaan paljoa intoa. Tavoitteena lienee silti on, että voitaisiin käyttää pääasiassa yhteistä järjestelmää, jota ei tarvitsisi työllisyysalueiden omilla järjestelmillä täydentää. Useiden järjestelmien päällekkäinen käyttö kangistaa palveluprosessia, erityisesti jos järjestelmät eivät kommunikoi keskenään ja tietoa pitää toistaa eri järjestelmiin. Tämä vaikeuttaa myös asiakkaiden tietojen siirtämistä työllisyysalueelta toiselle, jos henkilöasiakas esimerkiksi muuttaa, hakeutuu toisen työllisyysalueen palveluun tai yritysasiakas etsii työntekijöitä oman työllisyysalueensa ulkopuolelta. Lain perustelutekstissä ei nyt käy ilmi, onko olemassa olevat kuntien käyttämät järjestelmät otettu lain valmistelussa huomioon, vai onko tarkoitus, että kunnat hankkisivat täysin uudet tietojärjestelmät?

Asiakastietojen käsittelyä varten on tärkeää varmistaa, että kaikilla osapuolilla on tasapuolinen pääsy asiakastietojärjestelmiin. Tulisikin varmistaa, että hyvinvointialueilla, työllisyysalueilla ja kunnilla on pääsy tasapuolisesti asiakastietoihin ja oikeus käsitellä niitä asiakkaiden asioita hoitaessa. Tämä on erityisen tärkeää terveystietojen vaihdossa, sillä nykyisellään lakiehdotus mahdollistaa terveystietojen vaihdon vain monialaisen yhteistyöpalvelun (TYP) asiakkaille, terveystietoja kuitenkin tarvitaan muistakin asiakkaista, esimerkiksi jos asiakas on sairaslomalla, eikä hae töitä, asiakkaan terveystilanne vaikuttaa tarjottaviin työpaikkoihin.

Luvussa 14 säädettäisiin palvelualustasta.

Näkemyksenne:

Porvoon kaupunki huomauttaa, että uudistuksen vaatimat tietojärjestelmät ja niitä koskeva lainsäädäntö on vielä pahasti kesken. Asiakasdatan katkoton liikkuvuus kuntien ja valtion välillä on varmistettava, ja järjestelmät on oltava kuntien käytössä jo ennen tehtävien siirtymää kunnille.

Porvoon kaupunki huomauttaa, että myös KEHA:an ja ELY-keskuksiin siirtyviä tai jääviä tehtäviä ja niiden kustannustehokkuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tulisi arvioida kriittisesti, ja tavoitteena tulisi olla kustannussäästöjen saavuttaminen. Esimerkiksi KEHA-keskuksella ei ole entuudestaan kokemusta palveluiden järjestämisestä henkilöasiakkaille (mm. nyt sille siirrettäväksi ehdotettu tehtävä nuorten hyvinvoinnin ja pärjäävyyden tuen valmennuksen toteuttamisessa), ja nyt viraston rooli on muuttumassa radikaalisti.

Jotta tulevien työvoimaviranomaisten ja kuntien on mahdollista valmistautua muutokseen mahdollisimman ajoissa, lakiin tulisi myös kirjata ELY-keskusten ja TE-toimiston velvollisuus yhteistyöhön ja velvoite jakaa kaikki relevantti tieto kunnille siirtyvistä vastuista, toimintatavoista, hankintamenettelyistä jne.

Lisäksi Porvoon kaupunki huomauttaa, että HE:stä ei selkeästi käy ilmi siirtyvät ja valtiolle jäävät tehtävät, eikä konkreettinen henkilöstömäärä, sillä esityksen eri kohdissa on siirtyvästä henkilöstöstä eri lukuja. Siirtyvistä tehtävistä on annettu erillinen dokumentti jo aiemmin, mutta nämä pitäisi saada selkeämmin esitykseen.

Momentissa 3 todetaan, että ELY-keskusten tehtävä on lisäksi seurata ja ennakoida työelämän koulutus- ja osaamistarpeita työllisyyden edistämiseksi. Tässä keskeistä on saumaton yhteistyö maakuntien liittojen kanssa, joilla aluekehittämislain 17 § mukainen tehtävä on seurata ja ennakoida aluekehitystä sekä toimintaympäristön ja osaamistarpeiden muutoksia.

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 kehittämisen- 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

Hallituksen esityksen mukaan lakia kuntouttavasta työtoiminnasta tulnaisiin muuttamaan ja tehtävät kuntouttavasta työtoiminnasta siirtyisivät TE-toimistoilta kuntien viranomaisille. Porvoon kaupunki korostaa kuntien viranomaistehtävien saumatonta yhteistyötä, mutta myös yhteisiä kannusteita tulevien hyvinvointialueiden kanssa kuntouttavassa työtoiminnassa. On keskeistä, että kuntien lisäksi myös hyvinvointialueille asetetaan kuntien tavoin velvoitteet ja kannusteet kuntouttavan työtoiminnan hoitamiseen. Lisäksi on mahdollistettava se, että kuntouttavassa työtoiminnassa voidaan tehdä myös sellaista asiakastyötä ja työtä, josta voi saada ammatin, eli käytännössä “oikeita töitä”. Myös kuntien mahdollisuus ostaa esimerkiksi valmennustaloilta palveluja on taattava, eikä jo olemassa olevia toimivia malleja pidä missään nimessä haaskata. Myöskään asiakkaan kannalta palveluun ei saa syntyä kohtuuttomia katkoksia eikä kunnille ylimääräisiä kustannuksia. Jouhevan

yhteistyön takaamiseksi laissa pitäisi määritellä tarkemmin hyvinvointialueet velvoittavaksi osapuoleksi kuntouttavaan työtoimintaan liittyen. Tällä taattaisiin toimiva yhteistyö työllisyysalueiden ja hyvinvointialueiden välillä.

Laki vuorotteluvapaalain muuttamisesta

Lakiin tehtäisiin TE-uudistuksennäkökulmasta vain välttämättömät muutokset. Samalla peruspäivärahan ja ansiopäivärahan menoon esitetään uutta rahoituslähdettä, kunnan rahoitusosuutta etuusmenoon. Kuntien ei kuitenkaan ole tarkoitus osallistua vuorottelukorvauksesta syntyvään etuusmenoon, vaan valtion rahoittaisi jatkossakin KELA:n maksaman korvauksen kokonaisuudessaan. Uudenmaan liitolla ei tähän huomautettavaa, mutta korostaa, että asiakkaan kannalta palveluun ei saa syntyä kohtuuttomia katkoksia eikä kunnille ylimääräisiä kustannuksia.

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

Porvoon kaupunki pitää tärkeänä, että valtion tulisi uudistaa myös sosiaaliturvalainsäädäntöä siten, että kunnilla on aidot mahdollisuudet tulevana TE-palvelujen järjestäjinä vaikuttaa työllisyyden kehittymiseen.

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

Voimaansaattolain 3 § mukaan kuntien on toimitettava työvoimapalveluiden järjestämisvastuuta koskevat ilmoitukset, suunnitelma työvoimapalvelujen järjestämisestä viimeistään 31 päivänä lokakuuta 2023. Samaan määräaikaan mennessä 8 § mukaan kuntien tulisi toimittaa myös ilmoitus siitä, mitkä siirtyvät toimitilat ne ovat valmiita ottamaan vastaan, mikä tarkoittaa sitä, että kuntien olisi pitänyt tehdä pitkälle meneviä suunnitelmia palveluverkon ja palvelutoiminnan järjestämisestä. Aikataulu on tässä suhteessa erittäin tiukka. Lisäksi voimaansaattolain 1 § mukaan järjestämisvastuun siirtoa koskevat keskeiset pykälät (2 luvun 1, 2, 4 ja 5 §) olisivat tulossa ennakoivasti voimaan 1.4.2023 eli vajaan vuoden kuluttua ennen muun järjestämislain voimaantuloa. Positiivista sinänsä on, että kunnilla olisi siinä suhteessa pätevä juridinen perusta ryhtyä siirtoa valmisteleviin toimiin. Tässäkin suhteessa aikataulu on kuitenkin kovin tiukka. Uudenmaan 26 kunnan joukossa on huomattava määrä kuntia, joiden on muodostettava työllisyysalueita muiden kuntien kanssa. Tarvittavat neuvottelut ja kunnalliset päätösprosessit voivat viedä huomattavasti aikaa. Kunnille on varattava nyt esitettyä enemmän aikaa toiminnan suunnitteluun ja valmisteluun. Voimaansaatto-lakiehdotuksen 6 § määrittää henkilöstön siirron tapahtuvan liikkeenluovutuksena, jolloin TE-toimiston työntekijät siirtyisivät ”vanhoina” työntekijöinä ja heidän sen hetkiset työsopimukset etuineen säilyisivät ennallaan työehtosopimuskauden loppuun asti. Tämän jälkeen henkilöstö siirtyisi kuntien työntekijöiden työehtosopimuksen piiriin.

Porvoon kaupunki ei pidä perusteltuna toteuttaa henkilöstön siirtoa valtion TE-hallinnosta kuntiin liikkeen luovutuksena. Kuntakokeilussa ja TE-palvelujen siirrossa on kyse mittavasta reformista,

jonka tavoitteena on tuoda palveluiden järjestämiseen paikallista joustavuutta ja tehokkaampia uusia toimintatapoja. Uudistuksen tavoitteena tulee olla se, että sen myötä työllisyydenhoitoa ja toimintatapoja voidaan kokonaisuutena uudistaa. Tähän tavoitteeseen liikkeenluovutus sopii huonosti. Niin ikään liikkeenluovutuksena tapahtuva henkilöstön siirto merkitsee, että edellä mainitut organisaatiomuutoksen mahdollisuudet jäävät hyödyntämättä eikä siirrolle asetettuja tavoitteita voida saavuttaa. Toki on tärkeää, että henkilöstön työsuhteen jatkumisesta pidetään huolta, mutta samalla on mahdollistettava työtapojen, tehtävien ja organisaation muuttuminen aiemmasta. Nämä tavoitteet eivät ole toisiaan vastaan, vaan yhteensovitettavissa. Valmistelu tulisi tehdä yhteistyössä KT Kuntatyönantajien kanssa. Liikkeenluovutusta ei ole käytetty aiemmissa tehtäväsiirroissa valtion ja kuntien välillä, viimeksi mm. toimeentulotukitehtävien siirrossa kunnilta Kelalle. Valtion tulisi pidättäytyä vaatimasta tämänkaltaisia menettelyitä toisilta, jos ei itsekään näytä tähän kannustavaa esimerkkiä.

Voimaanpanolain 6 § yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että liikkeenluovutusdirektiivin (2001/23/EY) mukaan liikkeenluovutuksena ei pidetä hallintoviranomaisen uudelleenorganisointia eikä hallinnollisten tehtävien siirtämistä julkisyhteisöltä toiselle. Näin ollen direktiivin soveltamiselle ei ole ehdottomia Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvia vaatimuksia ja siten henkilöstön siirtoa ei ole välttämätöntä automaattisesti katsoa liikkeen luovutukseksi. Myöskään valtion virkamieslakia ei ole välttämätöntä soveltaa niihin henkilöihin, jotka eivät kuulu lain soveltamisalan piiriin. Kunnille tulee taata kaikki mahdollinen vapaus toteuttaa työvoimapalvelut tehokkaimmalla mahdollisella tavalla henkilöstöressurssien osalta.

Voimaanpanolain 7 § mukaan työ- ja elinkeinotoimistossa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksessa uuden lainsäädännön voimaan tullessa vireillä olevat asiat siirtyvät työvoimaviranomaiselle eli kunnalle järjestämisvastuun siirtyessä. Lain 11 § perusteella julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuun palveluun, tukeen, korvaukseen tai avustukseen, sovelletaan lainsäädännön voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos palvelu on alkanut tai tuki, korvaus tai avustus on myönnetty ennen uusien säännösten voimaantuloa. Lisäksi kunnan tulisi hoitaa tukien ja korvausten maksamiseen ja takaisinperintään liittyvät toimet lukuun ottamatta työllisyyspoliittista avustusta. Täten kunnilla olisi velvollisuus soveltaa myös vanhaa, voimassa olevaa lainsäädäntöä. Se luonnollisesti edellyttää, että kunnilla tulee olla kyky soveltaa ei vain uutta lainsäädäntöä, mutta myös vanhaa samanaikaisesti. Kyseessä on asia, johon tulee kiinnittää riittävästi huomiota jo varhaisessa vaiheessa.

Voimaanpanolain 8-9 § mukaan TE-keskusten toimitilojen hallinta ja niiden toimitiloja koskevat vuokrasopimukset sekä omaisuus siirtyvät työvoimaviranomaisen hallintaan. Tässäkin suhteessa aikataulu on kuitenkin kovin tiukka. Tarvittavat neuvottelut ja kunnalliset päätösprosessit voivat viedä huomattavasti aikaa. Lisäksi pääkaupunkiseudulla volyymit ovat suuret, mikä väistämättä hidastaa toimintaa. Kunnille on varattava nyt esitettyä enemmän aikaa toiminnan suunnitteluun ja valmisteluun.

Voimaanpanolain 3 § mukaan kuntien on toimitettava työvoimapalveluiden järjestämisvastuuta koskevat ilmoitukset, suunnitelma työvoimapalvelujen järjestämisestä viimeistään 31 päivänä lokakuuta 2023. Samaan määräaikaan mennessä 8 § mukaan kuntien tulisi toimittaa myös ilmoitus siitä, mitkä siirtyvät toimitilat ne ovat valmiita ottamaan vastaan, mikä tarkoittaa sitä, että kuntien olisi pitänyt tehdä pitkälle meneviä suunnitelmia palveluverkon ja palvelutoiminnan järjestämisestä. Aikataulu on tässä suhteessa erittäin tiukka. Lisäksi voimaanpanolain 1 § mukaan järjestämislain järjestämisvastuun siirtoa koskevat keskeiset pykälät (2 luvun 1, 2, 4 ja 5 §) olisivat tulossa

ennakoivasti voimaan 1.4.2023 eli vajaan vuoden kuluttua ennen muun järjestämislain voimaantuloa. Positiivista sinänsä on, että kunnilla olisi siinä suhteessa pätevä juridinen perusta ryhtyä siirtoa valmisteleviin toimiin. Tässäkin suhteessa aikataulu on kuitenkin kovin tiukka. Uudenmaan 26 kunnan joukossa on huomattava määrä kuntia, joiden on muodostettava työllisyysalueita muiden kuntien kanssa. Tarvittavat neuvottelut ja kunnalliset päätösprosessit voivat viedä huomattavasti aikaa. Lisäksi pääkaupunkiseudulla volyymit ovat suuret, mikä väistämättä hidastaa toimintaa. Kunnille on varattava nyt esitettyä enemmän aikaa toiminnan suunnitteluun ja valmisteluun.

Voimaanpano-lakiehdotuksen 6 § määrittää henkilöstön siirron tapahtuvan liikkeenluovutuksena, jolloin TE-toimiston työntekijät siirtyisivät ”vanhoina” työntekijöinä ja heidän sen hetkiset työsopimukset etuineen säilyisivät ennallaan työehtosopimuskauden loppuun asti. Tämän jälkeen henkilöstö siirtyisi kuntien työntekijöiden työehtosopimuksen piiriin.

Porvoon kaupunki ei pidä perusteltuna toteuttaa henkilöstön siirtoa valtion TE-hallinnosta kuntiin liikkeen luovutuksena. Kuntakokeilussa ja TE-palvelujen siirrossa on kyse mittavasta reformista, jonka tavoitteena on tuoda palveluiden järjestämiseen paikallista joustavuutta ja tehokkaampia uusia toimintatapoja. Uudistuksen tavoitteena tulee olla se, että sen myötä työllisyydenhoitoa ja toimintatapoja voidaan kokonaisuutena uudistaa. Tähän tavoitteeseen liikkeenluovutus sopii huonosti. Niin ikään liikkeenluovutuksena tapahtuva henkilöstön siirto merkitsee, että edellä mainitut organisaatiomuutoksen mahdollisuudet jäävät hyödyntämättä eikä siirrolle asetettuja tavoitteita voida saavuttaa. Toki on tärkeää, että henkilöstön työsuhteen jatkumisesta pidetään huolta, mutta samalla on mahdollistettava työtapojen, tehtävien ja organisaation muuttuminen aiemmasta. Nämä tavoitteet eivät ole toisiaan vastaan, vaan yhteensovitettavissa. Valmistelu tulisi tehdä yhteistyössä KT Kuntatyönantajien kanssa. Liikkeenluovutusta ei ole käytetty aiemmissa tehtäväsiirroissa valtion ja kuntien välillä, viimeksi mm. toimeentulokitehtävien siirrossa kunnilta Kelalle. Valtion tulisi pidättäytyä vaatimasta tämänkaltaisia menettelyitä toisilta, jos ei itsekään näytä tähän kannustavaa esimerkkiä.

Voimaanpanolain 6 § yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että liikkeenluovutusdirektiivin (2001/23/EY) mukaan liikkeenluovutuksena ei pidetä hallintoviranomaisen uudelleenorganisointia eikä hallinnollisten tehtävien siirtämistä julkisyhteisöltä toiselle. Näin ollen direktiivin soveltamiselle ei ole ehdottomia Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvia vaatimuksia ja siten henkilöstön siirtoa ei ole välttämätöntä automaattisesti katsoa liikkeen luovutukseksi. Myöskään valtion virkamieslakia ei ole välttämätöntä soveltaa niihin henkilöihin, jotka eivät kuulu lain soveltamisalan piiriin. Kunnille tulee taata kaikki mahdollinen vapaus toteuttaa työvoimapalvelut tehokkaimmalla mahdollisella tavalla henkilöstöressurssien osalta.

Voimaanpanolain 7 § mukaan työ- ja elinkeinotoimistossa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksessa, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksessa uuden lainsäädännön voimaan tullessa vireillä olevat asiat siirtyvät työvoimaviranomaiselle eli kunnalle järjestämisvastuun siirtyessä. Lain 11 § perusteella julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuun palveluun, tukeen, korvaukseen tai avustukseen, sovelletaan lainsäädännön voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jos palvelu on alkanut tai tuki, korvaus tai avustus on myönnetty ennen uusien säännösten voimaantuloa. Lisäksi kunnan tulisi hoitaa tukien ja korvausten maksamiseen ja takaisinperintään liittyvät toimet lukuun ottamatta työllisyyspoliittista avustusta. Täten kunnilla olisi velvollisuus soveltaa myös vanhaa, voimassa olevaa lainsäädäntöä. Se luonnollisesti edellyttää, että

kunnilla tulee olla kyky soveltaa ei vain uutta lainsäädäntöä, mutta myös vanhaa samanaikaisesti. Kyseessä on asia, johon tulee kiinnittää riittävästi huomiota jo varhaisessa vaiheessa.

Voimaantulolain 8-9 § mukaan TE-keskusten toimitilojen hallinta ja niiden toimitiloja koskevat vuokrasopimukset sekä omaisuus siirtyvät työvoimaviranomaisen hallintaan. Tässäkin suhteessa aikataulu on kuitenkin kovin tiukka. Tarvittavat neuvottelut ja kunnalliset päätösprosessit voivat viedä huomattavasti aikaa. Lisäksi pääkaupunkiseudulla volyymit ovat suuret, mikä väistämättä hidastaa toimintaa. Kunnille on varattava nyt esitettyä enemmän aikaa toiminnan suunnitteluun ja valmisteluun. Jotta tulevien työvoimaviranomaisten ja kuntien on mahdollista valmistautua muutokseen mahdollisimman ajoissa, lakiin tulisi myös kirjata ELY-keskusten ja TE-toimiston velvollisuus yhteistyöhön ja velvoite jakaa kaikki relevantti tieto esimerkiksi kunnille siirtävistä vastuista, sopimuksista, toimintatavoista ja hankintamenettelyistä.

Laki työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta

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

Hallituksen esityksessä monialaisen tuen (TYP) asiakaskriteerejä muutettaisiin niin, että ne olisivat vain tarveperustaiseksi. Tämä todennäköisesti johtaa siihen, että erilaiset aktivointitoimenpiteet lisääntyvät, mutta tähän ei hallituksen esityksessä ole esitetty erillistä lisäresurssia. Tämä myös lisää huolta hyvinvointi- ja työllisyysalueiden yhteistoiminnasta, sillä sote-palvelut ovat kiinteä osa monialaisen tuen yhteistoimintaa. Pelkona on palvelupolkujen mutkistuminen ja palveluiden saannin viivästyminen resurssipulan vuoksi. Nykyisin minimikriteerinä on ollut työmarkkinatuen saaminen työttömyyden perusteella vähintään 300 päivää; täyttänyt 25 vuotta ja ollut työttömänä yhtäjaksoisesti 12 kuukautta; alle 25-vuotias ja ollut työttömänä yhtäjaksoisesti 6 kuukautta. Asiakaskriteerin muuttaminen pelkkään tarveperustaiseen harkintaan lisää TYPin asiakkuuksia ja tähän ei ole osoitettu lisäresurssia, sillä kompensatio tullaan tekemään poikkileikkaustilanteen vuoden 2022 mukaan, jolloin TYP asiakkuuskriteerit ovat tiukemmat.

Lisäksi Porvoon kaupunki huomauttaa, että työllistämistä edistävän monialaisen yhteistoiminnan toimijoiksi ei ole määritelty kuntaa lainkaan. Kunta olisi tärkeää määritellä toimijaksi tiedon välityksen helpottamiseksi. Myös yleisesti on tärkeää lakiesityksessä taata se, että kunnissa työskentelevällä henkilöstöllä on pääsy yhteisiin asiakastietojärjestelmiin, myös TYP-toiminnan ulkopuolella.

Muut huomionne esityksestä

Kommentoitavaa:

Porvoon kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua uudistuksesta. Porvoon kaupunki huomauttaa, että sitkeästi pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden palvelutarve on enemmänkin hyvinvointialueilla. Niille ei kuitenkaan ole asetettu vastaavia taloudellisia eikä lainsäädännöllisiä kannustimia kuin kunnille hoitaa alueensa työttömien sosiaali- ja työterveyspalveluita siten, että tämä kohderyhmä joko asteittain työllistyisi tai siirtyisi esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeelle. Hallituksen esitys mahdollistaa työllisyysalueiden sopimusten muuttamisen. Esimerkiksi vastuukuntamallissa yhdellä kunnalla olisi ylin päätösvalta työllisyyspalveluiden tarjoamisesta. Porvoon kaupunki korostaa uudistuksessa pitkäjänteistä otetta myös poliittisella tasolla. Muutoin riskinä palveluiden

muuttuminen on Suomen hallitus- tai kuntavaalikausittain, jolloin pitkäjänteisten palveluiden ja yhteistyön rakentaminen on lähes mahdotonta. TE-palveluiden uudistaminen on kansallisesti erittäin mittava prosessi, jossa tulisi hyödyntää kaikki aiemmin kootut opit ja kokemukset.

Wetterstrand Anne
Porvoon kaupunki - Työllisyyden kuntakokeilu