

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:*

Luvussa on kuvattu realistisesti nykytilanne.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 3 *Tavoitteet:*

Uudistuksen tavoitteena on kasvattaa työllisyyttä edistämällä työn kysyntää ja tarjontaa valtion ja kuntien välisellä yhteistyöllä sekä vahvistaa alueiden elinvoimaa ja kilpailukykyä asiakaslähtöisillä palveluilla. Tämän tavoitteen toteutumiseksi tulee kuntien saaman resurssin ja rahoituksen olla suhteessa toivottuun lopputulokseen. On varmistettava, että esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan muutokset (sote-uudistus) ja palkkatukimuutokset eivät kavenna kuntien toimintamahdollisuuksia siinä määrin, että tämän uudistuksen päätavoite kärsii.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.1 *Keskeiset ehdotukset:*

Kohdassa Järjestämisvastuun kriteerit on kirjattu, että työvoiman määrälle asetettaisiin 20 000 henkilön alaraja, jotta järjestämisvastuullisilla tahoilla olisi riittävät resurssit tehtävän hoitamiseen. Samaan aikaan 20 000 henkilön alarajaa perustellaan esityksessä seuraavasti: "Yhtenäinen alue varmistaisi työnhakija-asiakkaiden lähipalveluiden ja saavutettavuuden ja loisi mahdollisuuden sovittaa työnhakija-asiakkaiden palveluprosessi yhteen alueeseen kuuluvien kuntien muiden toimintojen, erityisesti elinvoima- ja osaamispalvelujen kanssa. Elinvoimatehtävät sekä paikallistuntemuksen näkökulma koskisivat yhtä kuntaa laajempaa aluetta. Alue muodostaisi myös asukkaiden näkökulmasta yhtenäisen kokonaisuuden." Jotta etenkin jälkimmäinen tavoite tulisi toteutumaan, olisi kuntien työllisyysalueiden muodostamisessa pystyttävä käyttämään itsenäisemmin oikeutta muodostaa juurikin näitä yhtenäisiä ja työssäkäynnin kannalta realistisia alueita. 20 000 henkilön alaraja on tämän hetken ehdotuksessa liian tiukasti määritelty ja työllisyysalueiden muodostamisessa olisi saatava käyttää enemmän alueellista arviointia. Pyrkimys mahdollisimman laajoihin alueisiin ei tule edistämään tämän lakiesityksen tavoitteiden saavuttamista. Koska 20 000 henkilön alaraja ajaa kunnat väistämättä hoitamaan työvoimapalvelut

yhteistoimintana, on huomioitava, että yhdelle kunnalle ei saa syntyä yksipuolista määräysvaltaa mahdollistavaa asemaa ja hallinnon järjestelyn on kaiken kaikkiaan oltava tarkoituksenmukaista.

Ehdotettu työvoimapohjavaatimus, työssäkäyntialuevaatimus sekä valtioneuvoston päätösvaltaan yhdistetty arviointimenettely eivät esimerkiksi Kuntaliiton arvion mukaan muodosta kokonaisuutta, joka olisi hyväksyttävissä kunnallisen itsehallinnon kannalta. Lakimuutosta suunniteltaessa on luotettava siihen jo vuosia toteutuneeseen kuntien väliseen yhteistyöhön, jonka kautta myös työllisyysalueet voitaisiin realistisesti muodostaa.

Tehtävien rahoituksessa positiivista on täysimääräinen rahoitus valtionosuuksien kautta. Myös valtionosuuskriteerit, eli työttömien määrä ja 18-64-vuotiaiden asukkaiden määrä, ovat tarkoituksenmukaiset. Kuitenkin näistä kriteereistä painoarvoa pitäisi olla enemmän työttömien määrällä, kun se nykyisessä esityksessä on 30%. Suurempi painotus turvaisi kuntien tilannetta esim. suhdannevaihtelujen aikana ja loisi valtionosuuksille yleisesti realistisemman pohjan.

Myös rahoitus nostaa esiin yhteistoiminnan mahdolliset haasteet; muodostuuko lakiesityksen kautta tilanne, missä jokainen kunta saa valtionosuuksien kautta rahoituksen, mutta vain osalla kunnista käytännössä palveluiden järjestämisvastuu?

Rahoituksessa tulisi myös perustua ensisijaisesti arvioon tehtävien laajuudesta ja vaativuudesta eikä nykyisen palvelujärjestelmän kyvystä toimeenpanna tehtäviä. Rahoituksen arvion tulee myös ehdottomasti perustua aikaisintaan vuoden 2023 taloustoteumaan tai 2024 talousarvioon.

Luvussa 4.1.4 lausutaan kunnan vastuun laajenemisesta työttömyysetuuksien rahoittamisessa. Tässä esityksessä esitetään erittäin merkittävää muutosta kunnan rahoitusvastuuseen ja se luo kohtuuttomia paineita kuntien uuteen velvoitteeseen heti uuden lain myötä. Etenkin, kun suurissa uudistuksissa lyhyen ajan sisään kunnalta viedään tärkeimpiä osa-työkykyisten työllistämisen työkaluja, kuten kuntouttava työtoiminta ja palkkatuettu työ. Miten palveluja ja avoimille työmarkkinoille työllistämistä edistetään kunnissa, jossa paikallisia työpaikkoja on jo valmiiksi niukasti? Esityksen riskinä on, etteivät kunnat enää panosta matalan kynnyksen toimenpiteisiin, jos ne eivät tuo kunnille mitään taloudellista hyötyä.

Haapavedellä on pitkät perinteet kunnallisessa palkkatukityöllistämässä ja etenkin työllisyyspalvelujen kehittämishankkeiden kanssa tehdyn yhteistyön ansiosta se on vahvistanut rooliaan osa-työkykyisten palveluna, tehokkaana polkuna kohti avoimia työmarkkinoita ja myös köyhyyden ehkäisemisen työkaluna. Esityksessä on taattava, että osa-työkykyiset eivät menetä kunnallisen palkkatukityöllistämisen kaltaista palvelua, vaan kunnilla on edelleen mahdollisuus tukea osa-työkykyisten työllistymistä käytännössä. Tällaisen palvelumuodon säilyminen takaisi myös palveluiden tasa-arvon työttömien työnhakijoiden kesken.

Luvussa 4.1.6 lausutaan julkisista työvoimapalveluista koskevasta säätelystä. Esitys kaipaisi vielä yksityiskohtaisempaa selvitystä siitä, mitkä tehtävät siirtyvät valtiolta kunnille ja erityisesti, mikä on siirtyvän henkilöstön määrä. Siirtävistä htv:stä on toki tullut kunnille ministeriön kautta tietoa, mutta ne ovat määrällisesti hyvin pienet, eikä niillä tulla realistisesti hoitamaan kunnille siirtyviä

tehtäväkokonaisuuksia, jolloin kunnille muodostuu laajaa oma rekrytointi tarvetta. Esityksessä ei myöskään selkeästi käy ilmi, mitkä tehtävät lakkautuvat ja mitkä korvautuvat uusilla tehtävillä.

Luvussa 4.1.8 lausutaan työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoiminnasta. Esityksen mukaan monialaisen tuen yhteistoimintamallin toimijoita olisivat uudessa laissa työvoimaviranomainen, uudet sote-alueet ja KELA, eikä toimijoissa ei ole mainittu lainkaan kuntia. Näin ollen tämän palvelun asiakkaiden palveluprosesseja ei voida sovittaa yhteen kuntien muiden toimintojen kanssa tietosuojasyistä. Kunnat on ehdottoman tärkeää lisätä toimijoihin, sillä muuten kunnat joutuisivat monialaisen yhteistoiminnan suunnittelun ja kehittämisen, osittain myös toteutuksen, ulkopuolelle juuri ennen kuin kuntien tulisi ottaa koko palvelukokonaisuuden koordinoinnista.

Luvussa 4.1.10 lausutaan asiakastietojen käsittelystä. Esityksen mukaan kunnat voivat itse päättää, käyttävätkö ne valtion tarjoamaa järjestelmäkokonaisuutta vai muuta itse hankkimaansa asiakastietojärjestelmää. Esitys ei kuitenkaan ota tarpeeksi selvästi kantaa siihen, miten varmistetaan eri järjestelmien välillä asiakkaiden tietojen saumaton liikkuminen. Tätä riskiä ei poista yksistään luvussa 4.2 mainittu kuntien velvoite käyttää valtakunnallista tietovarantoa.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.2 *Pääasialliset vaikutukset:*

Luvussa on realistisesti arvioitu esityksen mahdolliset riskit.

Kustannusten arvio kuntien taloudelle ei vielä tässä esityksessä ole kovinkaan tarkka, sillä esityksen luvut perustuvat toteutuneisiin kustannuksiin vuodelta 2019, ennen korona-pandemian tai esimerkiksi uuden asiakaspalvelumallin vaikutuksia.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 5 *Muut toteuttamisvaihtoehdot:*

-

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

-

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 10 *Toimeenpano ja seuranta:*

-

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

-

Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä

Luku 1 sisältää lain yleiset säännökset.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 2 säädettäisiin järjestämisvastuusta.

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- edut ja hyödyt järjestämisvastuun siirtämisessä kunnille
- mahdolliset riskit järjestämisvastuun siirtämisessä kunnille
- työvoiman määrää ja työllisyysaluetta koskeva sääntely (huom: poikkeus työvoimapohjan kriteeriin voimaanpanolaissa)
- palvelujen tarjoamista koskeva sääntelyesitys

-

Luvussa 3 säädettäisiin ohjauksesta ja valvonnasta.

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- valtakunnalliset tavoitteet
- työllisyyden edistämisen valtakunnallinen neuvottelukunta ja sen tehtävät
- alueelliset työllisyyden edistämisen yhteistyö- ja seurantakeskustelut

-

Luvussa 4 säädettäisiin työnhakijan palveluprosessista.

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

Näkemyksenne:

-

Luvussa 5 säädettäisiin työväilyksestä ja työnhakuvelvollisuudesta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 6 säädetään tieto- ja neuvontapalveluista, asiantuntija-arvioinneista, ammatinvalinnan- ja uraohjauksesta sekä valmennuksesta ja kokeilusta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 7 säädettäisiin työvoimakoulutuksesta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 8 säädettäisiin muutosturvakoulutuksesta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 9 säädettäisiin työttömyysetuudella tuetusta työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 10 säädettäisiin työnantajalle myönnettävistä tuista (palkkatuki, 55-vuotta täyttäneiden työllistämistuki, työolosuhteiden järjestelytuki).

Näkemyksenne:

-

Luvussa 11 säädettäisiin henkilöasiakkaalle myönnettävistä tuista ja korvauksista (starttiraha, työhön tai palveluun hakeutumisesta aiheutuvien kustannusten korvaus, palveluun osallistumisesta aiheutuvien kustannusten korvaus).

Näkemyksenne:

-

Luvussa 12 säädettäisiin työllistämisvelvoitteesta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 13 säädettäisiin asiakastietojen käsittelystä ja valtakunnallisesta tietojärjestelmäpalvelusta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 14 säädettäisiin palvelualustasta.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 15 säädettäisiin tukien ja korvausten maksamisesta ja takaisinperinnästä.

Näkemyksenne:

-

Luku 16 käsittää erinäisiä säännöksiä.

Näkemyksenne:

-

Luvussa 17 säädettäisiin muutoksenhausta.

Näkemyksenne:

-

Muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta annetun lain muuttamisesta ja laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta

Erityisesti toivotaan näkemyksiä, ovatko ehdotetut muutokset ELY-keskusten sekä KEHA-keskuksen tehtäviin riittävän selkeät ja eri toimijoiden yhteistyötä edistävät?

-

Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 23 §:n muuttamisesta

-

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- kuntien vastuulle siirtyvien tehtävien rahoitus, ovatko ehdotetut uudet valtionosuuden määräytymistekijät toimivia rahoituksen kohdentamisessa?
- kolmen vuoden siirtymäaika laskennalliseen rahoitukseen (voimaantulosäännös)
- kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus

-

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta (pois lukien 14 luku)

Erityisesti toivotaan näkemyksiä työttömyysturvaprosessiin ja sitä koskevaan toimivaltaan liittyen.

-

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta 14 luku;
Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta;
Laki työttömyyskassalain muuttamisesta

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- **kunnan työttömyysetuusmenoon kohdistuvan rahoitusvastuun porrastusmalli**
- **eräiden kotoutumisesta annetussa laissa tarkoitettujen henkilöiden kohdalla sovellettavaksi ehdotettu poikkeus kunnan rahoitusvastuuseen työmarkkinatuesta**
- **ehdotus kunnan rahoitusosuuden perintää koskevan tehtävän hoitamisesta Kelassa myös peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosan osalta**
- **edellä ehdotettujen muutosten vaikutus Kelan, työttömyyskassojen ja Työllisyysrahaston työmäärään mukaan lukien tietojärjestelmämuutokset ja näistä aiheutuvat kustannukset**

-

Laki ulkomaalaislain muuttamisesta

-

Laki luonnontuotteita keräävien ulkomaalaisten oikeudellisesta asemasta annetun lain 8 §:n muuttamisesta

-

Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021 – 2028 annetun lain muuttamisesta

-

Laki palkkaturvalain muuttamisesta;
Laki merimiesten palkkaturvalain muuttamisesta

-

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

-

Laki ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta

-

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

-

Laki vuorotteluvapaalain muuttamisesta

-

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

-

Laki tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta;

Laki tulotietojärjestelmästä annetun lain 13 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamisesta

-

Laki työsopimuslain muuttamisesta;

Laki merityösopimuslain muuttamisesta

-

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 3 a ja 37 a §:n muuttamisesta;

Laki valtion virkamieslain 5 a ja 9 c §:n muuttamisesta

-

Laki yhteistoimintalain muuttamisesta;

Laki työnantajan ja henkilöstön välisestä yhteistoiminnasta kunnassa ja hyvinvointialueella annetun lain 8 ja 9 §:n muuttamisesta;

Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa annetun lain 24 ja 25 §:n muuttamisesta

-

Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta;

Laki eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain 14 §:n muuttamisesta;

Laki kansaneläkelain 35 §:n muuttamisesta;

Laki sairausvakuutuslain 8 luvun 9 §:n muuttamisesta;

Laki sotilasavustuslain 11 §:n muuttamisesta;

Laki opintotukilain 6 §:n muuttamisesta

-

Laki sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 14 §:n muuttamisesta

-

Laki tuloverolain muuttamisesta;

Laki maatilatalouden tuloverolain 10 f §:n muuttamisesta;

Laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 56 §:n muuttamisesta

-

Laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annetun lain 2 ja 3 §:n muuttamisesta

-

Laki rikoslain 47 luvun 6 §:n muuttamisesta;

Laki rikosrekisterilain 4 a §:n muuttamisesta;

Laki rikosrekisterilain 4 a §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain muuttamisesta

-

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaanpanosta

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- yhteistoimintasopimusten solmimiselle esitetty aikataulu
- henkilöstösiirrot ja henkilöstön asemaan liittyvät menettelytavat
- sitovien sopimusten ja vastuiden siirtyminen

-

Laki työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta

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

Lakiluonnoksen 2 §:ssä nimetyiksi toimijoiksi tulisi tunnistaa ne toimijat, jotka tarvitaan tarkoituksenmukaisten asiakasprosessin toteutumiseen. Tähän tulisi osapuoliksi lisätä työllisyysviranomaisen, hyvinvointialueen ja Kelan lisäksi myös kunnat. Kuntien rooli tulisi huomioida myös muissa luonnoksen yhteistoimintaa koskevissa pykälissä.

Muut huomionne esityksestä

Kommentoitavaa:

Työkanava OY:n periaate ja tavoite on linjassa hallituksen ehdotuksen tavoitteiden kanssa, ja on näin ollen hyvin kannatettava uudistus. Sen toiminnassa tulisi kuitenkin arvioida kuntien muuttuva rooli työvoimapalveluissa ja esimerkiksi se, että uudistusten toteutuessa ehdotettuina kunnat eivät enää voi hyödyntää palkkatukea osatyökykyisten työllistämiseksi. Miten valtiojohtoinen yhtiö huolehtii tasapuolisesti työllistymisen tukemisesta esimerkiksi pienissä ja haja-asutusalueiden kunnissa?

Asiakastietojen käyttötarkoitusten osalta esityksessä todetaan: "... elinkeinohallinnon asiakastietojen käyttötarkoitukset on voimassa olevassa lainsäädännössä määritelty kattavasti. Käyttötarkoituksiin ei arvioida liittyvän erityisiä muutostarpeita työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtymisen vuoksi." Asiakastietojen siirtyminen järjestämisvastuun mukana on varmistettava ja taattava alusta alkaen tarkoitustenmukaisten toimijoiden tiedonsaanti, jotta asiakkaiden tasapuolinen kohtelu toteutuu.

Kohdassa Aktivointisuunnitelman laatiminen lausutaan seuraavaa: "Aktivointisuunnitelmaa tehtäessä julkiset työvoimapalvelut ovat työttömän henkilön ensisijaisia palveluja. Jos työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta tai erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä." Tämän lausutun jo toukokuussa alkanut palvelumalliuudistus asettaa etenkin kunnissa tehtävän työn kannalta ristiriitaiseen asemaan. Toisaalta lausutaan, että jos asiakas ei pysty henkilökohtaisten rajoitustensa vuoksi osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön, voidaan aktivointi

suunnitelmaan sisällyttää esim. sosiaali- tai terveystalveluja. Palvelumalliuudistuksen jälkeen nämä henkilöt ovat kuitenkin velvollisia hakemaan jopa 4 työpaikkaa per kuukausi, vaikka eivät aktivointisuunnitelmaa laativan tahon mukaan pysty osallistumaan edes työvoimapalveluihin vaan ovat esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan asiakkaita. Näiden asiakkaiden rooli työnhakuvelvoitteessa on tarkennettava ja toteutusohjeita selvennettävä ennen työvoimapalveluiden muutosta kunnille.

Uudistuksessa on huomioitava tasapaino asiakkaiden tarvitsemien lähipalveluiden sekä erikoispalveluiden (esim. maksatukset) suhteen. Juurikin nämä erikoispalvelut olisi mielestämme kustannustehokkainta ja järkevintä keskittää, kun taas ohjaus- ja neuvontapalvelut sekä etenkin vajaa- ja osa-työkykyisten palvelut on pystyttävä tarjoamaan lähipalveluina.

Hinno Kimmo
Haapaveden kaupunki

Lehtilahti Susanna
Haapaveden kaupunki