

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Kaupunginhallitus 27.06.2022 § 157
282/00.04.00/2022

Esittelijä: Kaupunginjohtaja Tuija Telén
Valmistelija: Elinvoimapäälikkö Satu Nikkilä

Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä, jossa säädettäisiin kunnan järjestämistä työvoimapalveluista ja niihin liittyvistä tehtävistä. Nykyinen laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta kumottaisiin.

Vastuu työnhakijoille sekä yrityksille ja muille työnantajille tarjottavista työvoimapalveluista siirrettäisiin pääosin kunnille. Työvoimapalveluiden järjestäminen ja muut työvoimapalveluihin liittyvät lakisääteiset tehtävät muodostaisivat kunnille uuden valtionosuustehtävän. Työttömyysetuuksien rahoitusvastuita uudistettaisiin siten, että kunnan rahoitusvastuu laajenisi työmarkkinatuen lisäksi koskemaan peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa. Lisäksi rahoitusvastuu alkaisi nykyistä työmarkkinatuen rahoitusvastuuta aikaisemmin ja kasvaisi portaittain työttömyyden pitkittyessä. Kunnan rahoitusvastuu ei myöskään katkeaisi työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta kuten nykyisin. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtyessä kunnille, kunnilla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa työttömyysetuuksista syntyvään rahoitusvastuuseen järjestämällä työttömille palveluja, jotka johtavat tehokkaasti työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.

Valtiolla olisi jatkossakin kokonaisvastuu työllisyydestä ja työvoimapalvelujärjestelmän valtakunnallisesta toimivuudesta. Valtio vastaisi kuntien työllisyydenhoidon tehokkuuden seurannasta ja arvioinnista sekä laillisuusvalvonnasta. Valtio tarjoaisi työvoimapalveluihin liittyvät valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut sekä ylläpitäisi valtakunnallisia tietovarantoja.

Valtion paikallisviranomaisina toimivat työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin ja niiden nykyisin hoitamat tehtävät, joita ei ehdoteta siirrettäväksi kunnille, sijoitettaisiin valtionhallinnon sisällä uudelleen pääosin KEHA-keskuksen tehtäviksi. Poikkeuksena olisivat työ- ja elinkeinotoimiston nykyisin hoitamat työntekijän oleskeluluvan osalupaan liittyvät tehtävät, jotka siirrettäisiin Maahanmuuttovirastolle.

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta kumottaisiin ja korvattaisiin uudella lailla työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta.

Tausta

Esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman toteuttamiseen. Hallitusohjelman keskeisenä tavoitteena on työllisyyden

vahvistaminen ja työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin. Syyskuussa 2020 pidetyn hallituksen budjettiriihen päätösten mukaan hallitus tekee hallituskauden aikana taloutta vahvistavia työllisyystoimia, joiden tavoitteena on saavuttaa 80 000 lisätyöllisen työllisyysvaikutukset.

Hallitusohjelman mukaan kuntien roolia työllisyyspalveluiden järjestäjänä vahvistetaan. Ensimmäisenä toimenpiteenä käynnistettiin 1.3.2021 työllisyyden edistämisen kuntakokeilut, joissa kokeilukunnat vastaavat osin alueensa työ- ja elinkeinopalveluiden tarjoamisesta. Kevään 2021 puoliväliriihessä hallitus päätti julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022–2024. Samalla hallitus päätti jatkaa valmistelua TE-palvelujen siirtämiseksi kunnille. Hallitus linjasi, että siirron yhteydessä luodaan rahoitusmalli, joka kannustaa kuntia kehittämään toimintaansa työllisyyttä edistävaksi siten, että uudistuksella saavutetaan 7 000–10 000 lisätyöllistä. Linjauksen mukaan valmistelussa tähdätään siihen, että kunnan vastuuta työttömyysturvan perusosan kustannuksista laajennettaisiin sekä työttömyysturvan ja työttömän palveluun aktivoinnin välinen kytkös poistettaisiin. Valtio ja kunnat jakaisivat työvoimapolitiikan rahoitukseen liittyvää kustannusvastuuta, jolloin turvattaisiin kuntien kannusteet järjestää palveluja myös heikommassa työmarkkina-asemassa oleville.

Uudistusta on valmisteltu yhdessä sidosryhmien kanssa työllisyyden edistämisen ministerityöryhmän alaisuudessa toimivassa Työvoimapolitiikan palvelurakenne -alatyöryhmässä.

Tavoitteet

Työvoimapolitiikan järjestämisvastuun siirtoa koskevan uudistuksen tavoitteena on kasvattaa työllisyyttä edistämällä kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa valtion ja kuntien välisellä yhteistyöllä sekä vahvistaa alueiden elinvoimaa ja kilpailukykyä asiakaslähtöisillä palveluilla hyödyntämällä kuntaekosysteemin mahdollisuuksia. Yksi uudistuksen keskeisistä elementeistä on kannustava rahoitusmalli. Tavoitteena on laajentaa kuntien vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta siten, että rahoitusvastuu kannustaa kuntaa huolehtimaan alueen työllisyydestä sekä järjestämään työttömille työnhakijoille mahdollisimman tehokkaasti palveluja, jotka johtavat työllistymiseen. Uudistuksella tavoitellaan 7 000–10 000 henkilön työllisyysvaikutusta.

Liitteet:

Lakiesityksen luvut 2-12

Hallituksen esityksen luku 4.1 Keskeiset ehdotukset:

Esityksen mukaan, kunnilla olisi tulevaisuudessa vastuu työvoimapolitiikan järjestämisestä. Kunta voisi järjestää palvelut itsenäisesti, jos sen työvoiman määrä olisi vähintään 20 000 henkilöä. Kaikkien sellaisten kuntien, joiden työvoiman määrä jää alle 20 000 henkilön tulisi sopia tehtävän hoitamisesta yhteistoiminnassa jonkin muun tai muiden kuntien kanssa. Yhteistoiminnasta sopivien kuntien yhteisen työvoiman määrän tulisi olla vähintään 20 000 henkilöä. Karkkilan kaupungin tulee näin ollen muodostaa yhteistoiminta-alue vähintään yhden kunnan tai todennäköisemmin useamman ympäristökunnan kanssa, jotta yllä oleva ehto täyttyy.

Näemme, että teoreettisesti laskennallista työvoimapohjaa tärkeämpää on se, työllisyysalueen tulee muodostaa alueellisesti yhtenäinen,

työmarkkinoiden ja työssäkäynnin kannalta toimiva alue, jossa pystytään hyödyntämään kunkin kunnan yritys- ja palveluverkostoja. Luontaisilla yhteistyöalueilla tunnetaan parhaiten alueen elinkeinorakenne sekä paikalliset työvoima- ja osaamistarpeet. Keinotekoinen rajausta estää rakentamasta järkevää kokonaisuutta, jolla luoda mahdollisuus elinkeino-, koulutus- ja työllisyyspalveluiden tiiviimmälle yhteensovittamiselle.

Karkkila katsoo, että työllisyyspalveluiden järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu tulee olla jokaisella kunnalla. Kunta pystyy tarjoamaan yhdenvertaisille palveluille toimivan toteutusympäristön, kytkennät ja mahdollisuudet. Pienessä kunnassa kunta tuntee alueensa asiakkaat ja yhteistyökumppanit ja tämä mahdollistaa sopivien palvelujen tarjoamisen paikallisella tasolla hyödyntäen paikallisia elinkeinopalveluja kolmannen sektorin toimijat sekä kunnan nuoriso- ja koulutuspalvelut mukaanluettuina. Hyvä paikallisten palveluiden ja eri toimijoiden tuntemus on tärkeää ura- ja työllistymispolkujen suunnittelussa ja toteutuksessa. Osa työllisyyspalveluiden asiakkaista ovat pitkäaikaistyöttömiä tai osatyökykyisiä, ja heille lähipalveluna tarjottava ohjaus on välttämätöntä. Järjestämisvastuu kunnilla takaa sen, että työllisyyspalveluiden laadukkaan ja yhdenvertaisen palvelun vaatimuksen mukaisesti kunnat voivat tarjota työllisyyspalveluja joustavasti tarvittaessa kuntalain 8 luvun mukaisin yhteistoiminnan muodoin paikallisten tarpeiden mukaisesti. Järjestämisvastuu antaa vielä enemmän joustoa kunnalle miettiä ennakoivasti tiedolla johtamisen keinoin mihin kannattaa varautua ja mihin kannattaa panostaa.

Esityksessä ehdotetaan, että kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentaminen kompensoitaisiin vuoden 2022 poikkileikkaustilanteen mukaisilla laskentatiedoilla Tilastokeskuksen väestörakennerahaston tietoihin perustuen. Korvausten ja tasausten määrää ei tarkistettaisi jälkikäteen. Tasaus olisi toistaiseksi pysyvä elementti osana kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Näemme tarpeelliseksi, että kunnille siirtyvien työvoimapalveluiden kustannuksia tullaan tarkistamaan säännöllisesti. Pienissä kunnissa, kuten Karkkilassa, suhdannevaihteluiden sekä väestön kasvun tai vähenemisen merkitys kunnantaloudelle on hyvin merkittävä.

Monialaisen tuen yhteistoimintamallin asiakkuus perustuisi työttömän tosialliseen palvelutarpeeseen. Ohjaus monialaiseen palvelutarpeen arviointiin muuttuisi nykyiseen verrattuna siten, että asiakasohjauksen perusteena nykyisin olevista työmarkkinatukeen, työttömyyden kestoon ja henkilön ikään liittyvistä edellytyksistä monialaiseen palvelutarpeen arviointiin ohjaamiselle luovuttaisiin. Tämä on aiheellinen muutos, koska tarjottava palvelu tulisi aina perustua asiakkaan palvelutarpeeseen eikä mihinkään muuhun.

Ehdotuksen mukaan valtio tarjoaisi työvoimapalveluihin liittyvät valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut sekä ylläpitäisi valtakunnallisia tietovarantoja.

Esityksen mukaan työvoimaviranomaiset voisivat itse päättää, käyttävätkö ne valtion tarjoaa järjestelmäkokonaisuutta vai muuta itse hankkimaansa asiakastietojärjestelmää. Karkkila katsoo, että yksi yhteinen valtakunnallinen tietojärjestelmä on yhteistoiminnan kannalta paras vaihtoehto. Lisäksi valtakunnallista tietojärjestelmäpalvelun suunnitteluvaiheessa on tärkeää, että kunnista tulevat kehittämistarpeet otetaan huomioon. Kunnan järjestämisvastuutehtävien hoitamisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että järjestelmä tarjoaa ajantasaista tietoa ja

toimintavarman työskentely-ympäristön. Jos taas kunnat ottavat käyttöön oman tietojärjestelmänsä, niin vaarana on tiedonsiirrossa tapahtuvat viiveet ja katkokset. Vaarana on myös se, että jos valtakunnallinen tietojärjestelmä ei toimi kunnolla, kunnat perustavat omia rinnakkaisjärjestelmiään valtakunnallisen järjestelmän tueksi, jolloin tietoturvassa ja reaaliaikaisessa tiedonkulussa voisi ilmetä haasteita.

Tietojärjestelmiin tutustuminen ja koulutus eri toimijoille tulee tapahtua hyvissä ajoin ennen lain voimaantuloa. Näin varmistetaan järjestelmien toimivuus sekä henkilöstön asiantuntijuus järjestelmän käyttäjinä, joka näkyy laadukkaana asiakastyönä.

Hallituksen esityksen luku 4.2 Pääasialliset vaikutukset:

Esityksessä on todettu, että monialaisen tuen yhteistoimintamallin asiakasohjaukseen ehdotetut muutokset ja niihin perustuva asiakasmäärän kasvu lisäävät lyhyellä aikavälillä julkisia menoja erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta. Varhaisempi pääsy monialaisten palvelujen piiriin saattaisi tuoda esiin nykytilanteessa tunnistamatonta hoito- ja kuntoutusvelkaa sellaisten asiakkaiden osalta, jotka eivät nykyisin täytä edellytyksiä monialaiseen palveluun ohjaamiselle. Esityksen mukaan työmarkkinatukeen, työttömyyden kestoon sekä ikään liittyvistä edellytyksistä palveluun ohjaamiseen luovuttaisiin ja palvelujen piiriin pääsisi heti, kun tuen tarve ilmenee.

Toinen palvelujen tarvetta lisäävä ja kunnan menoihin vaikuttava asia työllisyyspalvelujen uudelleen järjestämisen seurauksena on se, että kunnan rahoitusosuus työttömyysetuudesta ei katkea, kun asiakas on työllistymistä edistävissä palveluissa. Karkkila näkee tässä vaarana sen, että henkilöiden ohjaus työllistymistä edistäviin palveluihin tai pidempikestoisiin koulutuksiin heikentyy. Nämä ovat juuri niitä palveluja, joihin pitkäaikaistyöttömien henkilöiden kohdalla pitäisi panostaa.

Lakiuudistuksen tarkoituksena on tehdä kuntia kannustava työllistämisen malli, kannustaen kuntia työllistämään henkilöitä yksityisille työmarkkinoille. Tässä haluamme korostaa, että pienessä kunnassa toimii paljon yksinyrittäjiä tai pieniä yrityksiä, joiden mahdollisuudet työllistää ovat rajalliset. Lisäksi työpaikat voivat sijaita pitkien etäisyyksien päässä toisessa kunnassa tai puuttuvien julkisten liikenteen päässä. Yritysten mahdollisuudet työllistää ovat riippuvaisia taloudellisista suhdanteista, joihin kunnalla on äärimmäisen rajalliset resurssit vaikuttaa. Tällä on suora vaikutus kuntien verotulokertymään. Esityksen mukaiset uudet työllisyyspalvelut uusien kustannus- ja rahoitusrakenteineen ovat pienille kunnille, kuten Karkkilan kaupungille, selkeä taloudellinen riski.

Kunnille koituu taloudellinen riski myös pitkään työttömänä olevien kohdalla, joilla saattaa olla sellaisia työllistymisen esteitä, jotka vaativat ensisijaisesti sosiaali- ja terveyspalveluita. Todellisuudessa työnhakija ei ole edes työkykyinen terveydellisten tai sosiaalisten syiden vuoksi. Esityksessä tulee huomioida vaikeammin työllistettävät ja heidän työllistymisensä edistäminen. Kuntien rahoitusjärjestelmää tulee muuttaa em. tilanteissa, mikäli kunnat joutuvat epätasa-arvoiseen asemaan toisiinsa nähden. Karkkila näkee tärkeänä, että tässä kappaleessa mainituissa tapauksissa, joissa on yhtymäpintaa hyvinvointialueiden kanssa, palveluista koituvat kustannukset jaetaan hyvinvointialueiden ja kuntien kesken, koska asiakkaan todellinen palvelutarve sijoittuu muualle kuin työllisyyttä edistäviin palveluihin.

Esityksen mukaan taloudelliset vaikutukset syntyisivät kuntien työvoimapalveluiden järjestämisen henkilöstön, toimintaan tarvittavien tilojen ja hankittavien palveluiden kustannuksista, työttömyysetuksien kuntaosuuksista, tietojärjestelmäratkaisujen sekä rahoitusjärjestelmän muutoksien yhteisvaikutuksista. Esityksen vaikutukset kuntatalouteen ovat merkittäviä ja eroavat nykytilasta huomattavasti. Koska kustannusten kuntakohtainen ennakointi on nykytilan arvioinnin pohjalta todella haasteellista aiheuttaa taloudellisten vaikutusten arvioinnin hankaluus todella paljon epävarmuutta sen suhteen, miten yleiskatteellisella kuntiin kohdennetulla valtionosuudella pystytään varmistaa tulevan työllisyysalueen rahoituspohjan riittävyys ja oikeasuhtaisuus kullakin alueella. Esityksessä on monessa kohtaa esitetty taloudellisten vaikutusten arvioinnin ennakkoinnin vaikeutta, ja tämän vuoksi Karkkilan pitää erityisen tärkeänä, että tulevia kustannuksia voi tietyn siirtymäajan tarkistaa todellisten kustannusten pohjalta.

Hallituksen esityksen luku 10 Toimeenpano ja seuranta:

Esityksessä todetaan, että muutoksen toteutus edellytetään myös henkilöstön tukemista valmistelun ja toimeenpanon eri vaiheissa. Henkilöstöä, esimiehiä ja johtoa tuetaan mm. valmistelun edetessä valmennuksilla ja itsenäisesti hyödynnettävillä työkaluilla. Nykyiset työnantajatahot vastaavat siitä, että henkilöstö saa tarvittavaa muutostukea. Muutoksen läpiviemistä tuetaan vuosina 2023–2024 valtion ja kuntien yhteisesti laatimalla muutosohjelmalla. Karkkila korostaa, että on ensiarvoisen tärkeää panostaa henkilöstön valmiuksiin toimia tehokkaasti heti lain voimaantulon astuessa voimaan. Asiakkaille tulee taata jatkuva ja ammattimainen palvelu isoista organisatorisista muutoksista huolimatta.

Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä 10. luku

Työnantajalle myönnettävät tuet (palkkatuki, 55-vuotta täyttäneiden työllistämistuki, työolosuhteiden järjestelytuki)

Laajan työttömyyden kriteeri on esityksessä määritelty siten, että se kattaa myös työllistetyt (esim. palkkatuella) työllistetyt henkilöt. Palkkatuella työllistetyt lisäävät näin ollen kriteerin kasvaessa yksittäisen kunnan saamaa valtionosuusrahoitusta. Aiemmin kunnalle on työllistynyt yli 30 % palkkatuella työllistetyistä henkilöistä. Koska uudessa mallissa kunnat eivät voi myöntää palkkatukea itselleen, tippuvat aiemmin kuntiin palkkatuella työllistetyt henkilöt laajan työttömyyden kriteerin ulkopuolelle, ja se vaikuttaa suoraan kunnan valtionosuuteen.

Karkkila katsoo, että nykyisen kuntien palkkatukityöllistämisen kaltaisen työllistämismuodon lisääminen lainsäädäntöön on välttämätöntä. Karkkila näkee, että uusi työllistämismuoto mahdollistaa tärkeän jatkopolun esim. työllistettäessä henkilöä yksityiselle työnantajalle. Tämä jatkopolku vahvistaa henkilöiden valmiuksia kiinnittyä avoimille työmarkkinoille.

Muita huomioita esityksestä

Karkkilassa on vuosien ajan tehty laadukasta ja vaikuttavaa työllisyydenhoitoa. Vaikuttavat tulokset pohjautuvat kaupungin vahvuuksiin eli erinomaiseen paikallistuntemukseen alueen asiakkaista, yhteistyökumppaneista sekä tarjolla olevista palveluista. Karkkila pitääkin ensisijaisen tärkeänä sitä, että uudistuksessa otetaan huomioon pienen

kunnan vahvuudet hoitaa työllisyyteen liittyviä tehtäviä tehokkaasti, laadukkaasti ja ketterästi.

Karkkilan kaupunki haluaa vielä painottaa alla olevia kunnan toimivan palvelurakenteen kannalta kriittisiä tekijöitä, jotka uudistuksessa tulee ottaa huomioon.

1) Palveluiden saatavuus lähipalveluina

Uudistus ei saa heikentää Karkkilassa jo hyvin toimivaa palvelurakennetta. Lähipalveluiden saatavuuden varmistaminen on laadukkaan ja vaikuttavan työllisyyspalvelun ydin, jonka ansiosta kunta pystyy tarjoamaan palveluja hyvin nopeasti erilaisia palvelutarpeita omaaville henkilöille.

2) Rahoitusmallin taloudellinen kannattavuus

Esityksessä on monessa kohtaa esitetty taloudellisten vaikutusten arvioinnin ennakkoinnin vaikeutta, ja tämän vuoksi Karkkila pitää erityisen tärkeänä, että tulevia kustannuksia tarkistetaan todellisten kustannusten pohjalta säännöllisesti eikä kertakompensaatina tietyn vuoden poikkileikkaustilanteen mukaisesti. Karkkilassa, suhdannevaihteluiden sekä väestön kasvun tai vähenemisen merkitys kunnantaloudelle on hyvin merkittävä.

Karkkila katsoo, että nykyisen kuntien palkkatukityöllistämisen kaltaisen työllistämismuodon lisääminen lainsäädäntöön on välttämätöntä. Koska uudessa mallissa kunnat eivät voi myöntää palkkatukea itselleen, tippuvat aiemmin kuntiin palkkatuella työllistetyt henkilöt laajan työttömyyden kriteerin ulkopuolelle, ja se vaikuttaa suoraan kunnan valtionosuuteen. Palveluissa, joissa on yhtymäpintaa hyvinvointialueiden kanssa, palveluista koituvat kustannukset tulee jakaa hyvinvointialueiden ja kuntien kesken, koska asiakkaan todellinen palvelutarve voi sijoittua muualle kuin työllisyyttä edistäviin palveluihin.

3) Riittävien resurssien varmistaminen

Karkkila edellyttää, että hyvissä ajoin ennen uudistusta, kunnilla on selkeä ja tarkka kuva uudistuksen tuomista resurssitarpeista. Ehdotuksessa on taattava riittävä perehdytysaika tietojärjestelmiin ja uusien toimintamallien omaksumiseen ja käyttöönottoon.

Lausunto.fi -palvelussa lausunnon määräaika on 27.6. klo 9.00, lisäaikaa lausunnon jättämiselle ei saatu. Lausunto on tallennettu järjestelmään.

Ehdotus: Kaupunginjohtaja Tuija Telén

Kaupunginhallitus päättää hyväksyä edellä olevan Karkkilan kaupungin lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Päätös: Hyväksyttiin.

Merkittiin, että asian käsittelyn aikana paikalla asiantuntijana oli elinvoimapäällikkö Satu Nikkilä klo 18.30 - 18.55.

Täytäntöönpano: Työ- ja elinkeinoministeriö, lausunto.fi-palvelu