

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:*

Kangasniemen kunnan lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Kangasniemen kunta on mukana Mikkelin seudun työllisyyden kuntakokeilussa, joissa kokeilukunnat vastaavat osin alueensa työ- ja elinkeinopalveluiden tarjoamisesta. Lausunnossa viitataan pääosin Kuntaliiton lausuntoon ja pienten kuntien verkoston kannanottoon sekä Etelä-Savon maakuntaliiton antamaan alueen kuntien yhteiseen kannanottoon.

Työllisyys- ja elinkeinopalveluiden siirto kuntiin on toivottu uudistus ja tavoitteet oikeansuuntaisia kuntalaisten työllisyyden edistämiseksi ja kunnan elinvoimaisuuden lisäämiseksi. Kunnat haluavat edistää alueensa elinvoimaisuutta ja kilpailukykyä.

Lain tulee mahdollistaa joustavat, asiakaslähtöiset ja vaikuttavuudeltaan paremmat ja kohdennetut lähipalvelut. Ekosysteemin kehittäminen kunnan paikallisesta näkökulmasta on tärkeää työllisten määrän kasvattamisessa.

Tehtävien resurssoinnin ja rahoituksen tulee olla tasapainossa sekä kannustava. Lisäksi siirrettävien tehtäväkokonaisuuksien tulee olla asiakaslähtöisiä ja selkeitä palvelukokonaisuuksia.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 3 *Tavoitteet:*

Esityksen tavoite, työllisyyden edistämisestä on erittäinkin kannatettava. Tavoitteissa tulisi huomioida ja niihin lisätä myös vaikeimmin työllistettävät ja heidän työllistymisensä edistäminen. Jotta uudistus saavuttaa sille asetetut tavoitteet, tulisi tehtävien resurssoinnin ja rahoituksen olla oikeasuhtaista ja siirrettävien tehtäväkokonaisuuksien asiakaslähtöisiä ja selkeitä palvelukokonaisuuksia.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.1 Keskeiset ehdotukset:

Järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu tulee olla jokaisella kunnalla. Kunnat voivat sopimuksellisesti sopia yhteistoiminnasta muiden kuntien kanssa. Kuntaekosysteemin ja kunnan elinvoimaisuuden näkökulmasta järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu tulevat olla yhdessä.

Esityksen mukaan tehtävää ollaan tosiasiallisesti siirtämässä suurelta osin kuntien sijasta yhteistoiminta-alueille, joka ei vastaa kuntien uudistukselle asettamia toiveita ja odotuksia. Kokonaisuutena tarkastellen ehdotetussa ratkaisussa ei pohjimmiltaan vaikuta olevan kyse tehtävän siirtämisestä valtiolta kuntien hoidettavaksi, vaan kuntapohjaisen alueellisen työvoimahallintotason perustaminen.

Järjestämisvastuun kirjaaminen ehdotetulla tavalla estää lain perusteluihin kirjatun tavoitteen toteutumisen eli kuntapalvelukokonaisuuden integraation, ekosysteemien ja verkostojen hyödyntämisen työllisyyden parantamiseksi lähellä asiakkaita.

Yhdenvertaisen palveluiden vaatimus ohjaa kuntia vapaaehtoisesti hakeutumaan yhteistyöhön niiden palveluiden kohdalla (hankinnat, maahanmuuttajien palvelut yms.), joissa tarvitaan kuntien välistä ja maakunnallista yhteistyötä. Valtiolla on mahdollisuus varmistaa kuntien välisissä yhteistyösopimuksissa kuvattujen palvelu- ja rahoitusmallien kautta, että palvelujen yhdenvertaisuus sekä saatavuus toteutuvat ja että jokainen yksittäinenkin kunta selviää tästä kunnille tärkeästä, uudesta tehtävästä. Kuntien yhteiset työvoimapalveluviranomaisen virat mahdollistaisivat kunnan vaikutusmahdollisuudet ja työn tehokkaan ja tulokellisen organisoinnin.

Ehdotuksen perusteluista ei löydy palveluista lähteviä perusteita sille, miksi järjestämisvastuussa olevan tahon tulisi olla työvoimapohjaltaan laaja.

Järjestämisvastuun lähtökohtana tulisi olla mahdollisuus hyödyntää työllisyyden hoitamisessa kuntien vastuulla jo nykyisin olevien tehtävien tuomaa lisäarvoa. Esimerkiksi koulutuksen yhteys työvoimapalveluihin jää ehdotuksessa käytännössä vaille merkitystä. Järjestämisvastuu tulisi olla jokaisella kunnalla ja kunnat voisivat keskenään sopia kuntalain mukaisesti siitä, kuinka ne tehtävät järjestävät.

Työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuu kuntien tehtävien toteutumiseksi edellyttää tarkoituksenmukaisten integraatioiden toteuttamisen useampaan kuin yhteen sisäiseen tietojärjestelmään asiakasymmärryksen ja -kokemuksen luomiseksi (opetustoimiala; koulutus pohja - työvoima - työllisyys - hyvinvointi - elinvoima).

Lakiehdotuksen perusteella epäselväksi jää vastuukysymykset henkilötietojen käsittelystä eri toimintamalleissa. Epäselväksi jää myös missä määrin työvoimapalvelujen tuottaja tai työllistämistä tukevan palvelun tuottaja voidaan pitää omina rekisterinpitäjinä työvoimaviranomaisen lisäksi.

4.1.3 Kunnille siirtyvien tehtävien rahoitus

On positiivista, että valtio sitoutuu korvaamaan tehtävävastuiden siirrosta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti. Mutta kuntatasolla kustannusten korvaaminen esitetyllä tavalla, ei toteudu.

Lakiluonnoksen laskelmat on tehty vuoden 2019 kustannustoteutumien perusteella, jolloin siitä jää huomioimatta mm. uuden asiakaspalvelumallin aiheuttamat kustannukset.

Kuntaliiton ehdotus, kuntien valtiosuuspohjaan siirtyvien tehtävien kustannusten määrittämisestä siirtovuoden (2024) talousarvion perusteella, on kannatettava. Kunnille siirtyvien tehtävien

rahoituksen olisi hyvä perustua arvioon tehtävien laajuudesta ja vaativuudesta eikä nykyisen palvelujärjestelmän kyvystä toimeenpanna tehtäviä. Talousarvion ja toteutuman välillä on TE-hallinnossa ollut useampana vuotena valtion tilinpäätöksen perusteella epäsuhtaa.

Esityksessä ehdotetaan palveluiden rahoituksen kohdentamista valtionosuuksien kustannuspohjaan pääasiassa kahteen kriteeriin perustuen. Tästä 70 prosenttia kohdentuisi työikäisen väestön (ikäryhmä 18–64-vuotiaat) ja 30 prosenttia laajan työttömyyden käsitteen perusteella, joka kattaisi sekä työttömät, että palveluiden piirissä olevat asiakkaat.

Esitetty kustannusten rahoitusmalli on altis suhdannevaihteluille. Pienessä kunnassa äkillinen kriisi, joka vaikuttaa työllisyyteen negatiivisesti, aiheuttaa kunnan taloudelle kohtuuttomat paineet. Esitetty valtionosuusmalli on hidas reagoimaan tällaisiin tilanteisiin. Pidämme tärkeänä, että rahoitus määräytyisi suhteessa 50% - 18-64 vuotiaat ja 50% - työttömien määrä, näin laajan työttömyyden osuuden vaikutuksia valtionosuusrahoitukseen lisätään ja suhdanteiden muutosvaikutus valtionosusrahoitukseen kompensoi kunnille tulevaa taloudellista painetta. Työikäisen väestön säilyminen esimerkiksi 50 prosentin painolla takaisi kuitenkin vielä rahoitusjärjestelmän vaatimukset kannustavuudesta.

Hyvinvointialueiden rooli, vastuu ja kannusteet suhteessa kuntiin on selkeytettävä: myös hyvinvointialueilla tulee olla vastuuta pitkään työttöminä olleiden kustannuksista, kuten osa työttömyysturvan perusosasta pitkäaikaistyöttömiä koskien. Hyvinvointialueilta puuttuvat taloudelliset ja lainsäädännölliset kannustimet edistää sosiaali- ja terveyspalveluja saavan työttömän parempaa pääsyä työmarkkinoille.

4.1.4 Kunnan vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta

Lakiehdotuksessa kunnille siirretään rahoitusvastuu aiemmin kuin nykyisin. Kunnan mahdollisuus tukea työttömän henkilön tilannetta varhaisemmassa vaiheessa on positiivista. Haastavaa kuitenkin on se, että esityksessä kuntien rahoitusvastuu ei katkea asiakkaan siirtyessä palveluun. Tämä muutos lisää merkittävästi kuntien kustannuksia. Suuri osa pitkään työttömänä olleista tarvitsee mm. kuntouttavaa työtoimintaa tai työkokeilua edetäkseen työelämäänsä ja ajallisesti prosessit voivat olla pitkiä.

Esityksen mukaan kunnille siirtyy pysyvä rahoitusvastuu asiakkaista, joiden tarvitsemia palveluita kunnat eivät hyvinvointialueuudistuksen jälkeen voi itse tuottaa tai vaikuttamismahdollisuudet palvelujen tuottamiseen on vähäiset. Esimerkkinä, kun asiakas on käyttänyt täysmääräisesti sairaspäivärahat, hänen ensisijainen etuutensa on työttömyysetuus, vaikka henkilö olisi tosiasiallisesti työkyvytön.

Palkkatuki

Laajan työttömyyden kriteeri on esityksessä määritelty siten, että se kattaa myös työllistetyt (esimerkiksi palkkatuella työllistetyt). Palkkatuella työllistetyt henkilöt lisäävät siten kriteerin kasvaessa yksittäisen kunnan saamaa valtionosuusrahoitusta. Aiemmin noin 35–40 prosenttia palkkatuella työllistetyistä henkilöistä on työskennellyt kunnissa. 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.

Palkkatukityön tulee olla mahdollinen kunnissa siten, että kyseiset henkilöt lasketaan osaksi laajan työttömyyden kriteeriä sekä heistä aiheutuvat kustannukset lasketaan ja raportoidaan osaksi lakisääteisiä palveluita ja valtionosuuspohjaan vaikuttaviksi.

Tällöin kunnalla olisi kannustin palkata mm. osatyökykyisiä palkkalistoilleen. Nykyisen kuntien palkkatukityöllistämisen kaltaisen työllistämismuodon statuksen lisääminen lainsäädäntöön on perusteltua myös siksi, että kunta voi osoittaa tarjoavansa palvelua heikossa työmarkkina-asemassa oleville täyttäen tällä lain vaatimuksia palveluiden yhdenvertaisuudesta.

4.1.8 Työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoiminta

Lakiehdotuksessa toimijoina mainitaan työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja KELA. Pidämme tärkeänä sitä, että kunta lisää toimijoihin, jotta esityksen tavoitteet asiakkaan palveluiden yhteensovittamisesta kuntaekosysteemin kanssa onnistuisivat.

Esityksen mukaan laissa säädettäisiin erikseen nuorten työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteispalvelusta, jolle työvoimaviranomaiset järjestäisivät toimintaedellytykset. Esityksestä ei kuitenkaan 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. Yhdymme Kuntaliiton kantaan, että valmennukset ovat tehtäväkokonaisuus, joka tulee siirtää kuntien hoidettavaksi.

4.1.9 Työttömyysturvaa koskevat tehtävät

Asiakkaiden palveluun liittyvät tehtävät tulisi siirtyä kokonaisuutena, myös harkintaa vaativien työttömyysturvatehtävien osalta. Työttömyysturvatehtävän jakautuminen valtion ja kuntien toimivaltaan kuuluviin asioihin on epätarkoituksenmukaista. On vaikea uskoa, että työttömyysturvaan liittyvää vaativaa harkintaa ei osattaisi tai kyettäisi oppimaan kunnissa. Myös liiallisuuteen menevästä yksityiskohtaisesta sääntelystä tulisi luopua ja siirtää lain painopistettä mahdollistavaan suuntaan.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.2 *Pääasialliset vaikutukset:*

-

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 säätämisjärjestys:*

Työvoimapalvelut tulisi käytännössä järjestää lähes koko maassa yhteistoiminnassa. Yhteistoimintavelvoite rajoittaa kunnallista itsehallintoa rajoittamalla kuntalaisten suoraan valitseman toimielimen päätösvaltaa. Yhteistoiminnasta on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan lähtökohtaisesti mahdollista säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ehdotus on kyseenalainen perustuslain takaaman kunnallisen itsehallinnon kannalta. Ehdotus perustuu pitkälle menevään ja osin päällekkäiseen kuntien hallinnon ja toiminnan sääntelyyn. Yhtäältä kuntien edellytetään muodostavan tehtävän laajuuteen ja vaativuuteen nähden väestömäärältään suuria työllisyysalueita. Käytännössä hyvin usein 20 000 henkilön työvoimapohja ei kuitenkaan riitä, vaan alue olisi yhtenäisen työssäkäyntialuevaatimuksen vuoksi huomattavasti suurempi. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön aloitteesta toteutettava alueen arviointimenettely antaisi valtioneuvostolle toimivallan päättää alueen muuttamisesta päätöksellään. Ehdotettu työvoimapohjavaatimus, työssäkäyntialuevaatimus sekä valtioneuvoston päätösvaltaan yhdistetty arviointimenettely eivät meidän käsityksemme 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.

Monilla alueilla ehdoton työvoimapohjan minimivaatimus yhdistettynä työssäkäyntialueittaiseen toiminta-alueeseen ei käytännössä ole mahdollista, koska työvoimapohjan minimin kategorinen noudattaminen tarkoittaisi monella alueella työssäkäyntialeista poikkeavia epätarkoituksenmukaisia työllisyysalueita. Tämä olisi omiaan asettamaan kunnat järjestäjinä ja kansalaiset asiakkaina eri puolilla Suomea eriarvoiseen asemaan.

Arvioitaessa työllisyyspalvelujen merkitystä ja osuutta kunnan toiminnassa on huomioitava, että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle 2023 vuoden alusta. Työllisyyspalvelujen suhteellinen painoarvo kunnan kokonaisuudesta on tuntuva, joten kyse ei ole vähäisestä tehtäväkokonaisuudesta. Työllisyyspalvelualueen ulottuessa monelle eri hyvinvointialueelle, asiakkaiden yhdenvertainen palvelu tulee turvata lainsäädännöllisesti.

Ehdotuksen taloudellisten vaikutusarvioiden mukaan alle kymmenellä kunnalla työvoimapolvelujen uudistuksesta seuraisi yli 0,6 prosenttiyksikön laskennallinen veronkorotuspaine. Perusteluissa viitataan sote-uudistukseen, jonka yhteydessä perustuslakivaliokunta piti 0,6 prosenttiyksikön kunnallisveron laskennallista muutospainetta hyväksyttävänä.

Samalle kehyskaudelle osuvien uudistusten taloudellisia vaikutuksia kuntatalouteen ja yksittäiseen kuntaan tulee aina tarkastella yhteisvaikutuksena. Vaikka yksittäisen uudistuksen, esimerkiksi TE2024-uudistuksen, osalta kunnallisveroprosentin 0,6 prosenttiyksikön muutospaine yksittäisessä kunnassa olisikin hyväksyttävä, ei samaa raja-arvoa voi käyttää päällekkäin useaan samoille tai peräkkäisille vuosille osuvan uudistuksen kuntatalousvaikutusten arviointiin.

Laki työvoimapolvelujen järjestämisestä

Luku 1 sisältää lain yleiset säännökset.

Näkemyksenne:

Työllisyys- ja elinkeinopolveluiden siirto kuntiin on odotettu uudistus, joka tulee toteuttaa palveluiden vaikuttavuuden parantamiseksi. Lain tulisi mahdollistaa joustavat ja asiakaslähtöiset lähipalvelut.

Pääosin positiivinen kokonaisuus vaatii kuitenkin eräitä tarkennuksia, jotta uudistukselle asetetut tavoitteet saavutetaan ja varmistetaan samalla kunnallisen itsehallinnon toimintaedellytykset.

Merkittävin heikkous esityksessä on vallan, vastuun ja rahoituksen eriyttäminen. Vaatimus yhtenäisestä työssäkäyntialueesta tekee esitetystä 20 000 henkilön työvoimakriteeristä käytännössä

merkityksettömän ja luonnollisia työssäkäyntialueita rikkovan. Yhteistoimintavelvoite ja toiminnan arviointimenettely yhdistettynä valtioneuvoston päätösvaltaan muodostavat uuden ohjausmekanismi, joka rajoittaa tarpeettomasti kunnallista itsehallintoa. Myös valvontaan liittyvät kokonaisuudet monimutkaistuisivat vastuiden eriyttämisen seurauksena.

Järjestämisvastuu tulee olla jokaisella kunnalla. Samanaikaisesti yhteistyötä tulee tiivistää niin kuntien kuin muiden toimijoiden kesken. Näin varmistetaan joustavat ja asiakaslähtöiset palvelut sekä turvataan jokaisen kunnan mahdollisuudet edistää työllisyyttä ja elinvoimaa.

Laajan työttömyyden merkitys rahoituskriteerinä on nyt vain 30 %. Sen kohottaminen esimerkiksi 50 %:iin tasoittaisi kuntien vaikutusmahdollisuuksia kohdata tulevia suhdanne- ja muita taloudellisia riskejä sekä parantaisi TE-palveluiden yhdenvertaisen tarjoamisen edellytyksiä.

Työttömyysturvaetuuksien kompensatio korvattaisiin esityksen mukaan vain poikkileikkaustilanteen mukaisesti. Se merkitsisi, että kuntien rahoitusvastuun kehitys riippuisi jatkossa työttömyyden kehityksestä, mutta valtiolta saatava kompensatio pysyisi samana riippumatta siitä, kasvaako työllisten tai työttömien määrä. Tämä ei kannusta kuntia tehokkaaseen toimintaan ja elinvoiman edistämiseen.

Rahoituksen osalta laajan työttömyyden painoarvoa korotetaan. Työttömyysturvan rahoitukseen tulee luoda mekanismi, joka ottaa huomioon työllisyyteen ja työttömyyteen vaikuttavat tekijät myös jatkossa.

Esityksessä yhteistyövelvoite koske julkisten työvoimapalvelujen toimeenpanoa. Siinä ei ole lainkaan kiinnitetty huomiota tiedonvaihtoon ja yhteistyöhön hyvinvointialueiden kanssa. Tämä vaikeuttaa mahdollisuuksia kehittää monialaista yhteistyötä. Yhteistyö ja tietojen vaihto hyvinvointialueiden kanssa kirjataan lakisääteisesti.

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 voimaannpanolaissa)**
- **palvelujen tarjoamista koskeva sääntelyesitys**

Järjestämisvastuu tulee olla jokaisella kunnalla. Kunnat keskenään sopivat tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä erityispalvelujen osalta, josta esimerkkinä on meneillään oleva työllisyyden kuntakoilu.

Kunta on oman alueensa ja sen erityispiirteiden ja tarpeiden paras asiantuntija. Tavoitteena on työllisyyden lisääminen ja työtekijöiden tarjoaminen yrityksille sekä vastata koulutetun työvoiman tarpeisiin työllisyyskoulutuksen ja aktivoinnin toimenpitein. Kunnan tavoitteena on aktiivisena toimijana lisätä kunnan elinvoimaisuutta.

Yhdymme Kuntaliiton kannanottoon siitä, että luottamalla kuntien kykyyn, osaamiseen ja haluun järjestää palvelut parhaalla mahdollisella tavalla löydetään kullekin alueelle parhaat tavat palveluiden organisointiin ja yhdyspintahaasteiden minimointiin. Vaatimus yhdenvertaisista palveluista ohjaa jo itsessään kunnat vapaaehtoisesti hakeutumaan yhteistyöhön niiden palveluiden kohdalla (hankinnat, maahanmuuttajien palvelut yms.), joissa tarvitaan kuntien välistä yhteistyötä.

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**

Esityksen mukaan järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu eriytyisivät uudessa rakenteessa. Rahoitusvastuun ja järjestämisvastuun tulee olla jokaisella kunnalla.

On ymmärrettävää, että tietyltä osin palveluiden ja toiminnan ohjaus ja seuranta on oltava valtakunnallista mutta liian tiukalla valtakunnallisella ohjauksella saatetaan vaarantaa paikallisiin tarpeisiin perustuva toiminta ja innovointi. Paikalliset tavoitteet ja lähtökohdat tulee ottaa huomioon seurannassa.

On myönteistä, että eri kokoisten kuntien edustus ja Kuntaliitto ovat mukana valtakunnallisessa neuvottelukunnassa tuomassa lisätietoja kunnissa tapahtuvasta käytännön työvoima- ja yrityspalveluiden toteutuksesta.

Luvussa 4 säädettäisiin työnhakijan palveluprosessista.

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

Näkemyksenne:

Uusi asiakaspalvelumalli kannustaa työtöntä työnhakijaa aktiivisempaan työnhakuun ja työvoimaviranomaisen edustajalle on jätetty jonkin verran harkintavaltaa lain toteuttamisessa asiakkaan palvelutarpeet huomioiden, mikä koetaan myönteisenä.

Uuden mallin toteuttaminen käytännössä, osana kuntakokeilua, on kuitenkin osoittanut, että työnhakukeskusteluiden ja täydentävien työnhakukeskusteluiden malli ja sen toteutusaikataulu on liian jäykkä. Malli johtaa pahimmillaan vain prosessin toteuttamiseen teknisesti, eikä työnhakijan todelliseen ohjaamiseen työllistymisen polulla. Työllisyyspalveluiden toteutuksessa tulisi toteuttaa pääsääntöisesti toimenpiteitä, jotka tehokkaasti edistävät asiakkaan työllistymistä. Edelleen

työvoimaviranomaisten resurssit ovat riittämättömiä nimenomaan asiakkaan henkilökohtaiseen kohtaamiseen ja palveluun.

Esitämme asiakaspalvelumalliin liittyvää palveluprosessia ja sen toteuttamista tarkastellaan pikaisesti uudelleen kentältä tulleiden huomioiden perusteella.

Luvussa 5 säädettäisiin työnvälityksestä ja työnhakuvelvollisuudesta.

Näkemyksenne:

Työnhakuvelvollisuutta on voitava tarkastella jäljellä olevan työ- ja toimintakyvyn osalta asiakaskohtaisesti, johon tarvitaan myös yhteistyötä terveydenhuollon palveluiden kanssa. Nyt tilanne on se, että täysimääräinen työnhakuvelvoite joudutaan asettamaan, vaikka työvoimaviranomainen tietää, että työnhakijalla on työkykyä rajoittavia tekijöitä, mutta ei näistä lausuntoa, huonosti toimivien terveyspalveluiden takia. Työnhakuvelvollisuudesta täytyisi myös saada valtakunnallinen linjaus kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden osalta, joista usealla on huomattavia rajoitteita työllistyä avoimille työmarkkinoille.

Samoin työnhakuvelvollisuuden asettamista tulisi muuttaa opinnoissa olevien osalta, opinnot on voitava suorittaa loppuun. Kesken opintojen työllistyminen on myös oppilaitosten kannalta ongelmallisia.

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

Näkemyksenne:

Esityksessä työkokeilun enimmäiskesto on lyhennetty 12:sta kuukaudesta 6:een kuukauteen. Myös kuntouttavan työtoiminnan profiilia muutetaan hyvinvointialuemuutoksen myötä enemmän sosiaalipalveluksi ja tällöin joillekin asiakkaille ei ole sopivaa palvelua.

Työkokeilun kestoa ei pidä lyhentää tai työkokeiluun tulisi päästä tarvittaessa uudelleen nopeammin.

Ehdotuksessa on haasteellista myös palvelujen ja työttömyysturvan välisen kytköksen katkaiseminen.

Kannatettavana näemme sen, että valmennusten enimmäiskestot poistetaan ja joustavuus siltä osin lisääntyy.

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:

Laajan työttömyyden kriteeri on esityksessä määritelty siten, että se kattaa myös työllistetyt (esimerkiksi palkkatuella työllistetyt). Palkkatuella työllistetyt henkilöt lisäävät siten kriteerin kasvaessa yksittäisen kunnan saamaa valtionosuusrahoitusta. Aiemmin noin 35–40 prosenttia palkkatuella työllistetyistä henkilöistä on työskennellyt kunnissa. 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. Hyvän valtionosuusjärjestelmän periaatteiden mukaan kunnan ei pitäisi pystyä vaikuttamaan suoraan valtionosuuskriteereihin.

Mikäli aiemmin palkkatuella kuntiin työllistettyjä henkilöitä halutaan jatkossa työllistää kuntiin, on kuntien palkattava henkilöt normaalin rekrytointiprosessin kautta. Mikäli työllistetyt henkilöt on palkattu muihin kuin valtionosuuden kustannuspohjaan oikeuttaviin palveluihin, esimerkiksi katujen ylläpitoon, jää heistä aiheutuva kustannus kokonaan valtionosuuteen liittyvän kustannustenjaon tarkistuksen ulkopuolelle. Täten näistä henkilöistä aiheutuvat kustannukset jäävät myös kollektiivisella tasolla valtionosuusjärjestelmän ulkopuolelle.

Aiemmin palkkatuella kuntiin palkattujen henkilöiden tilastointia pitäisi kehittää siihen suuntaan, että nämä henkilöt laskettaisiin osaksi laajan työttömyyden kriteeriä sekä heistä aiheutuvat kustannukset laskettaisiin ja raportoitaisiin Valtiokonttorille osaksi lakisääteisiä palveluita siten, että kustannukset kirjautuisivat osaksi valtionosuuspohjaa. Silloin kunnilla olisi edelleen kannustin palkata esimerkiksi osatyökykyisiä palkkalistoilleen ja tämä ei aiheuttaisi vääristymää rahoitusjärjestelmään. Nykyisen kuntien palkkatukityöllistämisen kaltaisen työllistämismuodon statuksen lisääminen lainsäädäntöön olisi perusteltua myös siksi, että kunnat voivat osoittaa tarjoavansa palvelua heikossa työmarkkina-asemassa oleville täyttäen tällä lain vaatimuksia palveluiden yhdenvertaisuudesta. Tämän kuntiin työllistämisen statuksen tulisi mahdollistaa nykyisen järjestelmän kaltaisen varsinaisen palkkatuen myöntämisen mahdollisuuden jatkopolkuna esimerkiksi työllistettäessä henkilöä yksityiselle työnantajalle. Tämä vahvistaisi henkilöiden kiinnittymistä avoimille työmarkkinoille.

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:

Lakiehdotuksessa esitetään tämän luvun 1 §:ssä, että ns. velvoitetyöllistäminen jää palkkatuetun työn ulkopuolelle, sen sijaan kunnalle korvataan 50% palkkauskustannuksista valtionosuutena.

Tosiasiallisten palkkauskustannusten kattaminen valtionosuusmallilla on erittäin hidasta, eikä vastaa reaalikustannuksia. Velvoitetyöllistäminen on lakisääteistä, jonka kuluihin ja määrään kunta ei voi itse vaikuttaa millään lailla. Lakiehdotuksesta ei myöskään käy ilmi, onko mahdollista siirtää velvoitetyöllistetty toiseen organisaatioon, sillä aina ei löydy velvoitetyöllistetyn osaamista vastaavia tehtäviä kuntaorganisaatiosta.

Luvussa 13 säädettäisiin asiakastietojen käsittelystä ja valtakunnallisesta tietojärjestelmäpalvelusta.

Näkemyksenne:

Tiedon käytettävyyden ja hyödynnettävyyden kannalta tulee käyttövaltuushallintaratkaisun myös tukea järjestämisvastuullisia kuntia niiden toiminnan tason toteutuksissa. Käyttöoikeudet on määriteltävä käyttäjän tehtäviin liittyvien käyttötarpeiden mukaan, ja ne on pidettävä ajantasaisina.

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?

Tämän lakiehdotuksen 3 a §:ssä luetellaan Kehittämis- ja hallintokeskuksen tehtävät. Kohdassa 5) mainitut työttömyysturvaan liittyvät tehtävät voidaan kokonaisuudessaan siirtää kunnille, jotka toteuttavat työvoimaviranomaisen tehtäviä. Näin ollen tarvitaan muutoksia Työttömyysturvalakiin erityisesti 11 luvun kohtiin 4 § ja 4 a §.

Työttömyysturvaan liittyvät työvoimapoliittiset lausunnot annetaan järjestämisvastuun myötä suoraan kuntiin. Alueellisesti voidaan sopimuksella sopia työttömyysturvan keskittämisestä harkintaa vaativien työvoimapoliittisten lausuntojen osalta.

Esityksen luvun 4.1.8 Työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteistoiminta –kohdassa todetaan, että nuorille suunnattu hyvinvoinnin ja pärjäävyyden tuen valmennuksen suunnittelu ja toteutus olisi KEHA keskuksen vastuulla. Ei ole tarkoituksenmukaista erottaa yhtä erillistä valmennusta muista työllisyyttä edistävästä valmennuksista, joiden suunnittelu ja hankinta ollaan siirtämässä kuntiin.

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 määräytymiskijät toimivia rahoituksen kohdentamisessa?**
- **kolmen vuoden siirtymäaika laskennalliseen rahoitukseen (voimaantulosäännös)**
- **kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus**

Ehdotuksessa on hyvä, että valtio sitoutuu korvaamaan tehtävävastuiden siirrosta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti. Kuitenkin esitetty kunnille suunnattu kustannusten rahoitusmalli (70% työikäinen väestö (18–64-vuotiaat) ja 30 % laaja työttömyys) on liian altis suhdannevaihteluille, joihin kunta voi vaikuttaa vain rajallisin keinoin. Äkillisesti muuttuvat työttömyyden tilanteet voivat ajaa kunnan vaikeaan rahoitustilanteeseen, jos valtion kunnalle työttömyydestä aiheutuvien kustannusten rahoitus toteutuu muutaman vuoden viiveellä. Malli on jäykkä, eikä perustu todellisiin kustannuksiin. Laajan työttömyyden kriteerin kohottaminen 50% tasoittaisi kuntien vaikutusmahdollisuuksia kohdata tulevia suhdanne- ja muita taloudellisia riskejä sekä parantaisi TE-palveluiden yhdenvertaisen tarjoamisen edellytyksiä.

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta (pois lukien 14 luku)

Erityisesti toivotaan näkemyksiä työttömyysturvaprosessiin ja sitä koskevaan toimivaltaan liittyen.

Asiakkaiden tasa-arvoinen ja yhdenvertainen palvelu sekä kuulluksi tuleminen tulee turvata myös uudessa työvoimapalvelumallissa.

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**

Ehdotuksen heikkoutena on, että pitkäaikaistyöttömiin saattaa kehittyä asiakaskunta, johon ei tule kohdistumaan työllistämispalveluja. Odotettavissa vain hyvinvointialueen palvelut. Kunnat maksavat kuitenkin heidän työttömyysetuudestaan 50%.

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.

Esitykseen tulee lisätä kunta toimijoihin, jotta esityksen tavoitteet asiakkaan palveluiden yhteensovittamisesta kuntaekosysteemin kanssa onnistuisivat.

Esityksessä ehdotetaan, että monialaisen tuen yhteistoimintamallin asiakkuus perustuisi työttömän tosiasialliseen palvelutarpeeseen. Ehdotettu muutos on kannatettavana.

Työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteistoiminta ja nuorten työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteispalvelu eivät toiminta olisi päällekkäistä ja ohjaus oikeaan palveluun olisi yhdenmukaista. Laissa säädettäisiin KEHA-keskuksen tehtäväksi hoitaa nuorten hyvinvoinnin ja pärjäävyyden tuen valmennuksen toteuttamista. Valmennukset ovat tehtäväkokonaisuus, joka tulisi siirtää kuntien hoidettavaksi.

Lakiluonnoksen 2 §:ssä esitetyn Työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteistoimintamallin toimijoiksi tulisi tunnistaa ne toimijat, joita henkilön palvelutarve edellyttää. Pykälään tulisi osapuoliksi lisätä työllisyysviranomaisen, hyvinvointialueen ja Kelan lisäksi myös kunnat (esim. sivistys- ja nuorisopalvelut), joiden rooli on monien asiakkaiden palvelutarpeissa keskeinen. Kuntien rooli tulisi huomioida myös muissa luonnoksen yhteistoimintaa koskevissa pykälissä. Kunnissa työskentelevät tulee olla mukana yhteisessä asiakastietojärjestelmässä.

Luonnoksen 9 §:ssä esitetyn monialaisen tuen yhteistoimintamallin organisoinnissa tulisi huomioida myös muut olevat yhteistyövelvoitteet, esimerkiksi hyvinvointialuelain 14 § mukainen velvoite sopia yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Olisi tärkeää kehittää johtoryhmämallia kokonaan uudelta pohjalta ja laajentaa osapuolten liikkumavaraa yhteistyön edellyttämien rakenteiden tunnistamisessa ja sopimisessa.

Muut huomionne esityksestä

Kommentoitavaa:

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lakien voimaan tuloa 1.12.2024 alkaen. Kangasniemen kunta näkee, että hallinnollisesti olisi järkevämpää tehdä siirto 1.1.2025 alkaen talousarviokauden alkuun.

Linturi-Sahlman Sari
Kangasniemen kunta

Vartiainen Helena
Kangasniemen kunta