

14.6.2022

Järvenpään kaupunki

**Asia: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi**

Lausuntopyynnön diaarinumero: VN/558/2022

**Linkit:**

<https://tem.fi/te-palvelut-2024-uudistus> - TE-palveluiden uudistaminen 2024-sivusto

<https://tem.fi/hanke?tunnus=TEM011:00/2022> - Valtioneuvoston hankeikkuna

## Johdanto

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 valtiosuustehtävän. 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 työttömyysetuksista 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 edistäväksi 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 työvoimapalveluiden 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**

Työvoimapalveluiden 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.

## Luku 2. Nykytila ja sen arviointi

Hallituksen esityksessä sivulla 53 kuvataan seuraavaa: ”Työvoimapalvelujen nykyisillä seurantamenetelmillä ei saada tarkkaa tietoa eri toimenpiteiden vaikutuksista työllistymiseen eikä arvioita työllisyystoimenpiteiden toimivuudesta ja aikaansaamista muutoksista voida tehdä reaaliaikaisesti. Palkka- ja etuustietojen puuttuessa on työvoimapalvelujen yleisen vaikuttavuuden ja hankittujen palveluiden osalta tieto on puutteellista työllistymisen kokonaisarvioinnin näkökulmasta.”

Seurantamenetelmiä tulee kehittää jo ylimenokaudella niin, että eri toimenpiteiden vaikutuksia voidaan mitata ja todentaa heti työvoimapalvelujen siirryttyä kuntien vastuulle. Tämä edellyttää aktiivista kuntien kanssa yhteistyössä tapahtuvaa kehitystyötä viimeistään vuoden 2023 alusta alkaen. Seurantajärjestelmän tulee olla kaikille järjestäjätahoille yhdenmukainen. Kunnilla on myös käytössä erilaisia seurantatyökaluja, jotka olisi hyvä ottaa huomioon kehitystyössä.

## Luku 3. Tavoitteet

Työvoimapalveluiden järjestämistä vastaavan siirtoa koskevan uudistuksen tavoitteena on kasvattaa työllisyyttä edistämällä työn kysyntää ja tarjontaa 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

Muutoksesta ei myöskään käy ilmi, miten kuntien erityispiirteet olisi otettu lainsäädännön valmistelussa huomioon. Lainsäädännöstä puuttuu syvemmälle rakenteisiin menevä muutos, jotta kuntien ekosysteemin hyödyt saadaan oikeasti irti. Nyt esityksestä saa sen kuvan, että tehtävät siirretään sellaisenaan kunnille. Samaan aikaan säädetään kiireellä myös muita tähän lainsäädäntöön liitännäisiä lakeja, jotka tulevat säätelemään oleellisesti myös kuntien toimintaa.

Uudistus tulisi valmistella siten, että kunnille annettaisiin ensi vaiheessa hyvin laajat toimivaltuudet, mikä synnyttäisi tilaa innovaatioille. Sääntelyä tulisi arvioida myöhemmässä vaiheessa, jos se katsotaan välttämättömäksi. Haluttua lopputulosta tulisi ohjata regulaation sijaan rahoitusmallilla.

Toiminnan kustannusten arviointiperusteena tulee käyttää budjetoituja kustannuksia toteutuneiden asemesta. Te-palvelut on toimineet vajaille resursseilla, kykenemättä saavuttamaan sille asetettuja tavoitteita. Resurssit tulee kompensoida kunnille täysimääräisesti suunnitellun ja tavoitellun palvelusisällön mukaisesti. Myös valmistautumisen kustannukset tulee korvata kunnille täysimääräisesti.

## Luku 4.1 Keskeiset ehdotukset

### 4.1.2 Järjestämisvastuun kriteerit

Hallituksen luonnoksessa esitetään, että kunta voisi järjestää palvelut itsenäisesti, jos sen työvoiman määrä olisi vähintään 20 000 henkilöä. Tämän tyyppinen sääntely kuulostaa kuntien itsemääräämisoikeuden näkökulmasta kyseenalaiselta.

Riittävän työvoimapohjan lisäksi työllisyysalueelta edellytettäisiin, että se muodostaa maantieteellisesti yhtenäisen alueen, joka on työssäkäynnin ja työmarkkinoiden kannalta toimiva. Ja että ”Alueen tulisi olla asukkaiden ja yritysten kannalta yhtenäinen toiminnallinen kokonaisuus työssäkäynnin sekä asumismahdollisuuksien, palveluiden saatavuuden ja esimerkiksi joukkoliikenteen sujuvuuden suhteen”

Esityksen mukaan Valtioneuvostolla olisi viimekätinen päätösvalta myös tilanteessa, jossa kuntien sopiman työllisyysalueen työvoiman määrä olisi alle 20 000 tai työllisyysalue ei muodostaisi maantieteellisesti yhtenäistä, työmarkkinoiden ja työssäkäynnin kannalta toimivaa aluetta.

Esitetty maantieteellisesti yhtenäinen alue, ei ole relevantti määritelmä. Esim. Järvenpään kaupungin näkökulmasta tarkasteltaessa, Järvenpään työssäkäyntialuetta eivät ole esim. vain sen ympäryskunnat vaan käytännössä työvoiman liikkuvuus suuntautuu laajasti pitkin Uuttamaata sekä Päijät-Hämeeseen päin (esim. Lahteen).

Toisaalta, mikäli työssäkäyntialue tulisi muodostaa vain niiden alueiden kesken, joilla on maantieteellinen yhteys toisiinsa, tulee alueesta enemmänkin kuvitteellinen alue, jolla ei ole työssäkäynnin kannalta oleellista merkitystä. Tällä määritelmällä estetään monen käytännössä toimivan yhteistoiminta-alueen muodostuminen. Myöskään joukkoliikenne ei noudata maantieteellisiä rajoja.

Lainsäädännön tulisi mahdollistaa alueelliset kuntien ja sen henkilö- ja työntäjä-asiakkaiden tarpeista rakentuvat ratkaisut. Tavoitteiden tulisi olla kaikille samat, mutta menetelmien ja keinojen tulisi olla vapaasti valittavissa.

Esityksessä tulisi mahdollistaa erilaiset järjestämismallit. Nyt esimerkiksi säätiö tai osakeyhtiö ei voi toimia järjestäjänä. Esimerkiksi ammatillisen koulutuksen puolella on säätiö- ja inhouse -ratkaisuja, jotka rajataan nyt pois järjestäjän roolista.

### **Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun uudistaminen ja kunnille siirtyvien tehtävien rahoitus**

Kunnille siirtyvien tehtävien kokonaiskustannus on arvioitu olevan noin 700 miljoonaa. Lakiluonnoksen laskelmat on tehty kuitenkin vuoden 2019 kustannustoteutusten perusteella. Kuntien valtionosuuspohjaan siirtyvien tehtävien kustannukset pitäisi ennemminkin kohdentaa siirtovuoden (2024) talousarvion perusteella. Tehtävien rahoituksen pitäisi perustua arvioon

tehtävien laajuudesta ja vaativuudesta. Esityksessä rahoitus pohjaa arvioidaan liikaa nykyisen palvelujärjestelmän kyvystä järjestää tehtäviä.

Tilinpäätösten mukaiset toteumat ovat pienempiä kuin budjetit (josta on pääteltävistä, että kaikkia TE-palvelujen tehtäviä ei ole kyetty hoitamaan tavoitteen mukaisesti.) Jos toteumia käytetään perusteena, palvelujen järjestämisen kompensatio ei kata tavoitteen mukaisen palvelun kustannuksia ja osa tehtävistä jää katettavaksi kunnan verovaroihin. Näin ollen valtion lupaus täysimääräisestä kompensatiosta ei toteudu. Uusien tehtävien kustannukset pitää kompensoida kunnille täysimääräisesti.

Uudistuksen tarkoituksena on tehostaa palvelujärjestelmää, joten myös rahoituksen osalta tulee varautua uudennäköisiin panostuksiin. Nyt siirtymäaikaa jää reilut kaksi vuotta. Siirtymäajan tulisi olla selkeästi pidempi. Vaikka kyse ei ole soteuudistuksen tasoisesta uudistuksesta, uudistus on kuitenkin kunnille mittava.

Järjestämisvastuun uudistaminen ei vastaa kuntien uudistukselle asettamia toiveita ja odotuksia, sillä se kaventaa kuntien toimintamahdollisuuksia. Esityksen heikkous on, että tehtävien rahoitus tulee kunnille, mutta kustannukset ja järjestämistehtävät vain järjestäjille. Myös työttömyysturvavastuu ja sen hyvitys tulee joka kunnalle, mutta järjestämistehtävät puolestaan vain järjestäjille.

Esityksessä kerrotaan, että valtiosuus-kriteerin tulisi perustua tutkittuun tietoon (s. 182), mutta työvoimapalveluiden uudistuksen valmisteluaikataulun puitteissa uuteen tutkimustietoon perustuvaa kriteeriä ei ole mahdollista muodostaa. Uudistukselle olisi syy antaa riittävästi valmisteluaikaa, jotta sen rahoitus perustuisi oikeisiin perusteisiin.

Kunnille siirtyviä tehtäviä ja niihin liittyvää rahoituksen nykytilaa on arvioitu vuoden 2019 valtion työajanseurantajärjestelmään (Kiekuun) tehtyjen kirjauksien ja TE-hallinnon kirjanpidon perusteella (HE, s.140). Tämä laskentaperuste kuulostaa vähintäänkin epäselvältä ja laskelmat tuleekin tarkentaa.

Kuntien vapaaehtoisesti työllisyyteen resursoimat palvelut voivat liian tiukasti määritellyn järjestämisvastuun myötä vähentyä, jolloin työllisyysasteen nostamiseen liittyvät tavoitteet ovat entistä vaikeampi saavuttaa, kun kunnissa joudutaan keskittymään vain lakisääteisten palvelujen toteuttamiseen.

Monet kuntien asukkailleen tarjoamat työllisyyspalvelut perustuvat asiakkaan omaehtoisuuteen ja hänen omaan näkemykseensä palvelutarpeestaan. 2.5.2022 voimaan astuneessa pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa asiakas ei voi esimerkiksi täyttää työllistymisveloitettaan osallistumalla oman kuntansa tarjoamiin työllisyyspalveluihin, joka voi tarkoittaa esimerkiksi työvalmentajan palveluita. Kunnat voivat siis tarjota työllistymisen tueksi valmennusta, joka tähtää - ja toteutuessaan oikea-aikaisesti - myös johtaa työllistymiseen. Malli, jossa kuntien työllisyyden ekosysteemiä ei kokonaisvaltaisesti saada käyttöön, heikentää lain tarkoittamien uudistuksien toteutumista, sekä tuloksia, esimerkiksi työllisten määrää.

Järjestämisvastuun ja rahoitusvastuun erottaminen, pyrkimys mahdollisimman suuriin alueisiin vaikeuttaa työllisyyden edistämistä. Esityksessä suunniteltu uudistus vaikuttaa sääntelynsä

johdosta pitkälti tekniseltä muutokselta, joka ei anna kunnille todellisia vaikuttamisen mahdollisuuksia niin, että ne voisivat hyödyntää ekosysteemiään parhaalla mahdollisella tavalla.

Järjestämistä ja rahoituksen tulisi olla samoissa käsissä. Kunnilta löytyy kyvykkyyttä ja osaamista organisoida työllistymistä ja elinvoimaa edistävät palvelunsa parhaalla mahdollisella tavalla.

### **Työttömyysetuuksien rahoitus**

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.

Työttömyysturvaetuuksien kompensatiomallia tulisi tarkastella uudestaan. Poikkileikkaustilanteeseen perustuva kompensatio ei huomioi väestön kasvun ja vähenemisen trendin aiheuttamaa vääristymää. Esimerkiksi vahvan väestökasvun alue, jollaiseksi Järvenpääkin voidaan lukea, jää nopeasti jälkeen poikkileikkaustilanteen mukaan lasketusta kompensatiosta, kun taas kunnassa, jossa etuuksien piiriin kuuluvien määrä pienenee (esim. asukkaiden ikääntyessä ja eläköityessä työttömyysetuuksien maksu vähenee) kompensatioiden määrä pysyy ennallaan. Poikkileikkaustilanteen kompensatiolla rahoitetaan siis pysyvästi muita kunnan palveluja.

Kompensatiota pitää tarkistaa vuosittain suhdannemuutosten mukaisesti eli esim. tarpeeseen (työttömien määrään) ja ikäryhmään kuuluvien määrään perustuen tai jollain muulla tavoin tasoittaa kuntiin suhdannevaihteluista syntyvää samanaikaista kustannuspainetta ja tulojen vähenemistä.

Kunnan kannettavaksi ei voi laittaa suhdannevaihtelujen vaikutusta taloudenpitoon. Vaikka kunta satsaisi matalasuhdanteessa enemmän työvoimapalveluihin, satsauksilla ei voida estää taantumien aiheuttamaa negatiivista työllisyys- ja työttömyysetuusten kustannuskehitystä. Kuntien talous ei kestä suhdannevaihtelujen aiheuttamien työttömyysetuusmenojen kasvun rahoittamista. Yllättävä talouden käänne tai alueellisilla työmarkkinoilla tapahtuva muutos voi heikossa taloudellisessa asemassa olevissa kunnissa johtaa talouden kriisikuntakriteerien täyttymiseen ennakoimattomasti. Vuoden sisällä reagointikeinot ja tasapainon palauttaminen edellyttää muista palveluista karsintaa, koska veroprosenttia voi säätää vain kerran vuodessa.

Esityksen mukaan toteutuessaan työllisyystilanteen vaihtelulla olisi heikommassa asemassa olevissa kunnissa vaikutusta myös kunnallisverotukseen. Jos palvelujen kysyntä kasvaa, voisi tämä lisätä tarvetta kunnallisveron korotukselle, mikä vaikuttaa myös kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin, ja mikä edelleen kansantalouden kannalta pitkittää laskusuhdanteita. Kuntien verorahoituksen kautta katettavien suhdannevaihtelujen kustannusmuutosten vaikutuksia kotitalouksille ei ole esityksessä arvioitu riittävästi.

Esitetty rahoitus- sekä työttömyysturvakustannusten kompensatiomalli lisää kuntien kustannusten suhdanneriippuvaisuutta, etenkin työttömyysturvaetuuksien osalta. Palvelujen järjestämisen osalta olisi perusteltua vahvistaa tarveperusteiden/palvelukysynnän merkitystä valtionosuuden määräytymisperusteena. Ts. laajan työttömyyden kriteerin painoarvoa tulisi kasvattaa, mikä tasoittaisi kuntien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelta tulevien suhdannevaihteluiden sekä shokkien taloudellisia seurauksia. Malli parantaisi myös TE-palveluiden

yhdenvertaisen tarjoamisen edellytyksiä etenkin niissä kunnissa, jotka joutuisivat kohtaamaan edellä kuvattuja negatiivisia suhdannevaikutuksia. Työikäisen väestön säilyminen kriteereissä riittävällä painolla takaisi kuitenkin vielä rahoitusjärjestelmän vaatimukset kannustavuudesta.

## **Palkkatuki**

Laajan työttömyyden kriteeri on esityksessä määritelty siten, että se kattaa myös palkkatuella työllistetyt. Palkkatuella työllistetyt henkilöt lisäävät siten kriteerin kasvaessa yksittäisen kunnan saamaa valtionosuusrahoitusta. Uudessa mallissa, jossa kunnat eivät voi myöntää palkkatukea itselleen, tippuvat aiemmin kuntiin palkkatuella työllistetyt henkilöt laajan työttömyyden kriteerin ulkopuolelle, mikä vaikuttaa suoraan kunnan valtionosuuteen.

Esityksen tavoitteena on lisätä avoimille työmarkkinoille työllistymistä, mikä sinällään on erittäin kannatettava tavoite. Tosiasia kuitenkin on, että osan jo pitkään työttömänä olleiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille on vaikeaa, ellei mahdotonta. Muutoksen myötä pitkäaikaistyöttömien työllistymisen mahdollisuudet voivat heiketä nykyisestä, sillä harvalla kunnalla on taloudellisia mahdollisuuksia työllistää mittavia määriä pitkäaikaistyöttömiä ilman palkkatukea. Palkkatuki taas tarvittaisiin, jotta työllistämisyksiköt luettaisiin osaksi valtionosuusrahoitusta. Tämä kannustaisi kuntia palkkaamaan esimerkiksi osatyökykyisiä palkkalistoilleen ja eikä vääristymää rahoitusjärjestelmään syntyisi. 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, jää heistä aiheutuva kustannus kokonaan valtionosuuteen liittyvän kustannustenjaon tarkistuksen ulkopuolelle. Täten näistä henkilöistä aiheutuvat kustannukset jäävät myös kollektiivisella tasolla valtionosuusjärjestelmän ulkopuolelle.

Nykyisen kuntien palkkatukityöllistämisen kaltaisen työllistämismuodon statuksen lisääminen lainsäädäntöön olisi perusteltua myös siksi, että kunnat voivat osoittaa tarjoavansa palvelua heikossa työmarkkina-asemassa oleville täyttämällä tällä lain vaatimuksia palveluiden yhdenvertaisuudesta.

### *4.1.5 Työvoimapalvelujen ohjaus ja valvonta*

Valtiolla olisi kokonaisvastuu työllisyydestä ja työvoimapalvelujärjestelmän toimivuudesta. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi työvoimapalvelujen yleisestä oajuksesta, suunnittelusta ja kehittämisestä sekä seurannasta ja arvioinnista. Työllisyyden edistämiseksi asetettaisiin hallituskausittain valtakunnalliset tavoitteet. Valtioneuvosto vahvistaisi tavoitteet työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä.

Valtioneuvosto asettaisi työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen työllisyyden edistämisen valtakunnallisen neuvottelukunnan. Neuvottelukunnassa olisivat edustettuina kunnat, työ- ja elinkeinoministeriö ja muut työllisyysasioiden ohjaamisesta vastaavat ministeriöt. Lisäksi neuvottelukunnassa olisi edustus valtion aluehallinnosta sekä työ- ja elinkeinoelämän järjestöistä.

Kuntien tukemiseksi työllisyyden edistämässä työ- ja elinkeinoministeriö ja ELY-keskus kävisivät työvoimaviranomaisten kanssa säännöllisesti alueelliset yhteistyö- ja seurantakeskustelut. Keskusteluissa tarkasteltaisiin työllisyydenhoidon vaikuttavuutta, kehittämisen ja yhteistyön tarpeita seuranta- ja analyysitiedon sekä työllisyyden edistämiseksi asetettujen valtakunnallisten tavoitteiden pohjalta.

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annettavassa laissa säädettäisiin myös neuvottelumenettelyistä tilanteessa, jossa työvoimaviranomaisen kyky työvoimapalvelujen järjestämiseen olisi kahden peräkkäisen vuoden aikana merkittävästi heikentynyt verrattuna muihin vastaaviin työvoimapalveluja järjestäviin työvoimaviranomaisiin. Tilanteen arviointi perustuisi kunnan tai kuntayhtymän palvelujen järjestämistä ja saatavuutta koskevaan kokonaisarviointiin.

Aluehallintovirastolla olisi toimivalta valvoa kuntien ja kuntayhtymien järjestämien työvoimapalveluiden ja niihin liittyvien tehtävien lainmukaisuutta. Aluehallintoviraston toimivalta olisi kuntalaissa säädettyä kantelun johdosta suoritettavaa laillisuusvalvontaa laajempi.

Esityksen mukaan työvoimapalvelujen ohjaus ja valvonta monimutkaistuisi. Ratkaistavaksi voi esimerkiksi tulla, mikä taho kantaa vastuun palvelujen saatavuudessa esiintyvistä ongelmista; johtuvatko ongelmat rahoituksen niukkuudesta, järjestämisvastuussa olevan kyvystä toteuttaa järjestämisvastuuta vai valtion ohjaustoiminnan haasteista. Vastuiden eriyttämisestä voi seurata valvonnassa hyvin vaikeasti ratkaistavia kysymyksiä ja tätä ei pitäisi ohittaa esityksessä ja vastuiden määrittelyn luomisessa. KEHA-keskuksen, Ely-keskuksen ja AVIn rooleja esityksessä tulee avata nykyistä paremmin.

#### *4.1.6 Julkisia työvoimapalveluja koskeva sääntely*

Esityksessä on jätetty siirtämättä kuntiin useita tehtäviä, jotka kiinteästi kuuluvat TE-palveluiden asiakaspalvelukokonaisuuteen, esimerkiksi ONNI toiminta. On täysin epätarkoituksenmukaista jättää ONNI toiminta kunnan tarjoamien palvelujen ulkopuolelle. Kunnat ovat tehneet kys. palveluun liittyvää yhteistyötä Ohjaamo-toiminnan osana usean vuoden ajan. Palvelujen erottelu sirpaloittaa palvelutarjontaa eikä vastuiden erottelulle ole todellisia perusteita.

Esityksessä esitetään, että työkokeilun enimmäiskesto lyhennettäisiin nykyisestä 12 kuukaudesta kuuteen kuukauteen. Työkokeilun tarkoituksena on ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selvittäminen tai työmarkkinoille paluun tukeminen. Työkokeilun enimmäiskeston lyhentäminen ei ole tarkoituksenmukainen muutos. Työvoimapalvelujen järjestäjän tulisi voida valita, tarvitaanko esim. työmarkkinoille paluun tukemiseen 6 vai jopa 12 kuukauden työkokeilujakso.

Luonnoksessa esitetään, että Julkisiin työvoimapalveluihin kuuluvien tukien ja korvausten maksaminen siirtyisi KEHA-keskukselta työvoimaviranomaiselle. Kunkin työvoimaviranomaisen tehtävänä olisi huolehtia myöntämiensä tukien ja korvausten maksatuksesta. Tämä tarkoittaisi KEHA-keskuksen keskitetysti hoitaman maksatuksen hajauttamista.

Jotta uudistuksen tavoitteet toteutuisivat, tulisi palveluiden muodostaa selkeät, tarkoituksenmukaiset ja kustannustehokkaat kokonaisuudet. Esityksestä tulisi käydä selkeästi ja yksilöidysti ilmi, mitkä tehtävät siirtyvät valtiolta kunnille, ELY- tai KEHA-keskuksiin, miten



tehtävät on resursoitu nyt, mitkä tehtävät lakkautetaan, ja mitkä korvautuvat uusilla tehtävillä. Nyt em. asiat ovat esityksessä epäloogisessa järjestyksessä, joiden perusteella on vaikea muodostaa yhtenäinen kuva.

#### *4.1.8 Työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteistoiminta*

Esityksessä ehdotetaan, että monialaisen tuen yhteistoimintamallin asiakkuus perustuisi työttömän tosiasialiseen palvelutarpeeseen. Järvenpään kaupunki pitää ehdotettua muutosta erittäin tarkoituksenmukaisena ja kannatettavana.

Esityksessä ilmeisesti oletetaan, että työvoimaviranomainen on kunta. Järjestämisen voi kuitenkin siirtää esim. kuntayhtymälle. Tällöin kunta ja sen ei-lakisäätteiset työllisyys- ja elinvoimatoimijat jäävät monialaisen yhteistyön ulkopuolelle. Järvenpään kaupunki katsoo, että kunta tulee lisätä toimijoihin.

Te-hallinnon vaikuttavuusarvioinnin näkemys on, että TYP-asiakkuuden päättymisen syynä ei saisi olla asiakkaan työllistyminen. Mikäli tällä viitataan siihen, että TYP-palveluihin on ohjautunut liian helposti työllistettäviä, niin näin tuskin on. Työllistyminen on yleensä pitkän monialaisen työn tulos ja erittäin kannatettava lopputulos.

Nuorten monialaisen tuen yhteistoimintamallilla tarkoitetaan nykyistä Ohjaamo-toimintaa vastaavaa monialaista yhteistyötä. Palveluita tulisi toteuttaa joko nk. yhteispalvelupisteellä tai sijoittaa jo olemassa oleviin Ohjaamon toimitiloihin. On ensiarvoisen tärkeää, että jatkossakaan nuorille suunnattuihin palveluihin ei tarvita lähetettä, ja nuorten vaihtelevaan palveluntarpeeseen perustuva asiointi on mahdollista anonyymina ja siten, ettei asiakkuutta synny. Nykyisen TYP-lain mukainen palvelu nuorille, jossa lähtökohtana on monialaisen tuen yhteistoimintamallin mukainen monialainen työllistymissuunnitelma, on nuorisolain hengessä toimivien Ohjaamo-palveluiden kannalta liian raskas rakenne tukemaan nuoria kohti itsenäisyyttä, työelämää ja koulutusta.

Ohjaamo-palvelut on tarkoitettu kaikille 16–29-vuotiaille nuorille ja nuorille aikuisille. Ohjaamo-toimintaa on n. 70 paikkakunnalla Suomessa ja Ohjaamoiden kehityskulku on osoitus siitä, että toimiessaan alustana, jossa asiakkaiden ei tarvitse tietää, mikä on hänen tilanteessaan eniten lisäarvoa tuottava palvelu, on matalan kynnyksen palvelun toteuttamisessa onnistuttu. Ohjaamoon tullessaan asiakas on aina oikeassa paikassa. Ohjaamossa voi asioida ilman statusta, eikä Ohjaamossa asiointi johda vuosia kestävään asiakassuhteeseen, vaan palvelun tulisi toimia siten, että kun asiakkaan elämästä keskustellaan hänen kanssaan kokonaisvaltaisesti, ja pitkäkestoisempi tuen tarve havaitaan, löytyy Ohjaamosta kontakti muihin palveluihin, jotka tarjoavat pitkäkestoisempaa tukea (mm. sosiaalinen kuntoutus, muut sosiaali- ja terveystyöpalvelut, Kelan kuntoutuspalvelut).

Nuorten monialaisen tuen yhteistoimintamallin mukaiseen palveluun pääsy nuorille tulisi lakimuutoksen myötä helpottamaan, sillä asiakkuuteen pääsyn kriteereitä lievennetään. Tämä voidaan rakentaa toimivaksi siten, että pitkä- ja lyhytkestoinen tuki ovat saatavilla yhtä helposti ja polutus niiden välille rakentuu luontevasti. On kuitenkin huomioitava velvoittavien ja ei-velvoittavien palveluiden ero, ja löydettävä tasapaino niiden hyödyntämisen välille.

#### *4.1.9 Työttömyysturvatehtävät*

Esityksessä kerrotaan, että harkintaa vaativien työttömyysturvatehtävien säilyminen nykyistä vastaavasti valtakunnallisesti keskitettynä mahdollistaisi soveltamis- ja ratkaisukäytännön sekä käsittelyaikaisten yhdenmukaisuuden turvaamisen. Lisäksi tehtävien säilyminen keskitettynä turvaisi työttömyysturva-asioiden viivytyksetöntä käsittelyä ja käsittelyresurssin hallintaa. Harkintaa vaativien työttömyysturvatehtävien vaatiman asiantuntijuuden turvaaminen olisi keskitetyssä yksikössä hajautettua järjestelmää helpompaa.

Järvenpään kaupungin näkemyksen mukaan työttömyysturvatehtävät tulisi säilyttää kokonaisuutena ja ELY-keskuksiin suunniteltu henkilöresurssi tulisi ohjata työvoimaviranomaisille. Kunnilla on yhtäläiset mahdollisuudet tehdä vaativaa harkintaa sisältäviä päätöksiä eikä tehtävien pilkkominen ole tarkoituksenmukaista.

#### *4.1.10 Asiakastietojen käsittely ja valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut sekä palvelualueista*

Esityksen mukaan työvoimaviranomaiset voisivat käyttää asiakastietojen käsittelyyn myös muuta asiakastietojärjestelmää kuin valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvaa asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta.

Tietojärjestelmien tulee olla työpaikkojen osalta yhtenäisiä koko maassa: alueelliset ratkaisut eivät saa johtaa siihen, että työtä tarjotaan valikoiden, ensisijaisesti oman kunnan asukkaille, vaan avoimien paikkojen pitää olla kaikkien nähtävissä.

Yhteisen asiakastietojärjestelmän puuttuminen (työnhakijoiden rekisteri) hankaloittaa osaavan työvoiman löytymistä paitsi järvenpäälaisten yritysten tarpeisiin (jos toimii hyvin, niin toiminee houkutusena sijoittua Järvenpäähän) ja koko valtakunnan tasolla (työpaikat ja työnhakijat eivät löydä toisiaan). Tällöin yleinen vaikutus työllisyysasteen kehittymiseen ja talouden kasvutavoitteille vaarantuu.

Te-digi on luvannut TE-hallinnon uutta asiakastietojärjestelmää jo vuodesta 2017 alkaen. Tuorein esitys on käytännössä se, että henkilöasiakkaiden tietojärjestelmä korvattaisiin vaiheittain vuosina 2022–2024. Uuden järjestelmän testausta ei ilmeisesti ole kuitenkaan vielä aloitettu, eikä KEHA ole tarjonnut tietoa siihen, miten viranomaisjärjestelmä voitaisiin käytännössä korvata vaiheittain: Miten muuttavat asiakkaat tai kansalliset työllisyysluvut työnvälitystilastosta tällöin käytännössä rakentuisivat? Tehtäisiinkö työnvälitystä tällöin kahta tietojärjestelmää hyödyntäen? Epätietoisuus vallitsee myös sen osalta, mitä asiakastietojärjestelmiä jatkossa käytettäisiin työnantajien asiakastietojen käsittelyyn.

Järjestämisvastuualueiden on kyettävä vastaamaan työnhakijoiden, osaamisen kehittämispalvelujen ja avoimien työpaikkojen kohtaamiseen koko työssäkäyntialueella. Koska ratkaisut tietojenvaihtoon ja tietojärjestelmiin eivät ole tällä hetkellä selvillä, syntyy merkittävä riski siihen, että valtakunnallisesti rakennetaan epätarkoituksenmukaisia järjestämisvastuualueita, jotka ovat haitallisia osaamispalvelujen ja työpaikkojen kohtaanto-ongelmaa ajatellen. Mikäli samalle työssäkäyntialueelle perustetaan useampi työvoimapalveluista vastaava järjestämisvastuualue, näillä on oltava pääsy ja näkymä toistensa asiakastietoihin palveluita ja työpaikkoja välitettäessä. Esimerkiksi työnantajalle on täysin kestävä tilanne, mikäli saman

työpaikan täyttämiseksi on käytävä neuvotteluja useamman järjestämisvastuullisen julkista yrityspalvelua tarjoavan toimijan kanssa. Esimerkiksi palkkatuesta neuvotellaan mahdollisesti monen toimijan kanssa. Esityksestä ei yksiselitteisesti käy ilmi, miten työpaikkojen ja työnhakijoiden näkyvyys turvataan ylia alueellisesti.

On hyvä, että työvoimaviranomaisille annetaan mahdollisuus käyttää asiakastietojen käsittelyssä omia järjestelmiään. Nopea aikataulu kuitenkin käytännössä pakottaa valtakunnallisen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden käyttämiseen, koska aikaa järjestelmien ominaisuuksien kehittämiseen ja integraatioiden rakentamiseen eri järjestelmien välille ei ole riittävästi.

Tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjällä on oikeus käsitellä tarpeellisia tietoja lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi sekä julkisen vallan käyttämiseksi. Kunnalla on siten oikeus käsitellä tarpeellisia tietoja, minimointivaatimus huomioiden, myös kunnan yleiseen toimialaan kuuluvissa palveluissa. Lakiesityksessä ei ole kommentoitu henkilötietojen käsittelyn suhdetta muihin kunnan muihin kuin lakisääteisiin työvoimapalveluihin. Pykälässä tulee ottaa selkeästi kantaa, mikä henkilötietojen käsittelyoikeus on esim. suhteessa kunnan ei lakisääteisiin työllisyys- ja yrityspalveluihin tai kotoutumispalveluihin. Perustavaa laatua oleva seikka uudistuksessa tulisi olla, että asiakastietojen vaihdon työllisyysalueen sisällä sekä muiden työllisyysalueiden välillä tulee tapahtua jouhevasti, jotta työllistyminen mahdollistuisi mahdollisimman helposti.

Henkilötietojen käsittelystä tulisi linjata niin, että asiakkaan monialainen yhteistyö mahdollistuu työvoimaviranomaisten, muiden viranomaisten ja ei-lakisääteisiä tehtäviä tuottavien kesken henkilöasiakkaan työllistymisen edistämiseksi. Myös työnantaja-asiakkaiden henkilötietojen käsittely tulisi olla mahdollista eri toimijoiden kesken.

Esityksessä ei ole tunnistettu eikä tarkasteltu varsinaisia toimintaympäristöön ja toimintamalliin liittyviä riskejä jatkokehittämisen osalta muuten kuin nostamalla esille olemassa oleva lainsäädäntö. Henkilötietojen käsittelyyn, sen riskeihin ja riskienhallintaan liittyvää tarkastelutyötä tehtiin kevään 2022 mittaan Temin, Te-toimistojen, kuntien ja ulkopuolisen yrityksen toimesta. Onko kys. tarkastelussa tehtyjä huomioita otettu huomioon valmistelussa?

### **Monialaisen tuen yhteistoiminta ja tietosuoja**

Terveystietojen käsittelyssä on varmistettava, ettei työvoimapalvelun asiakkuus vaaranna potilaan oikeuksien toteuttamista. Työttömyysetuuden menetykseen ei saa johtaa hoitosuhteen keskeytyminen tai tietystä terveydenhuollon palvelusta kieltäytyminen. Kuntien rooli myös tiedonkulkua ja järjestelmien käyttöoikeuksia koskeissa pykäläluonnoksissa on epäselvä. Rakenteiden on mahdollistettava, että työllisyysviranomaisen alueella tehtäviä voidaan tarvittaessa jakaa kuntien välillä, muutoin voi käydä niin, että kunnissa työskentelevät ovatkin joissakin tilanteissa yhteisten asiakastietojärjestelmien ulkopuolella.

#### *4.1.11 Muutokset ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen tehtäviin*

KEHA-keskuksen tehtävänä olisi jatkossa tuottaa, seurata ja arvioida työvoimapalvelujen toimivuutta, tuloksellisuutta ja vaikutuksia koskevaa tietoa. KEHA-keskus tuottaisi tietoa työ- ja elinkeinoministeriölle alueellisten työllisyyden edistämisen yhteistyö- ja seurantakeskustelujen sekä ministeriön oman analyysitoiminnon ja politiikkavalmistelun tueksi. Myös työvoimaviranomaiset voisivat hyödyntää KEHA-keskuksen tuottamaa tietoa työvoimapalvelujen järjestämisessä.

Julkisten yritys- ja työvoimapalvelujen vaikutusten, vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden seuraamisesta ja todentamisesta on kerrottu hallituksen esityksessä sivulla 53 seuraavaa: ”Työvoimapalvelujen nykyisillä seurantamenetelmillä ei saada tarkkaa tietoa eri toimenpiteiden vaikutuksista työllistymiseen eikä arvioita työllisyystoimenpiteiden toimivuudesta ja aikaansaamista muutoksista voida tehdä reaaliaikaisesti. Palkka- ja etuustietojen puuttuessa on työvoimapalvelujen yleisen vaikuttavuuden ja hankittujen palveluiden osalta tieto on puutteellista työllistymisen kokonaisarvioinnin näkökulmasta.”

Seurantamenetelmiä tulee kehittää niin, että eri toimenpiteiden vaikutuksia voidaan mitata ja todentaa heti työvoimapalvelujen siirryttyä kuntien vastuulle. Tulotietorekisterin käyttö tulee ilman muuta mahdollistaa työvoimaviranomaisille, jotta työllistymisen arviointi olisi jatkossa mahdollista.

#### *4.1.12 Yritysten kehittämispalvelut*

Yritysten kehittämispalvelujen järjestäminen ei siirtyisi kuntien tehtäviksi, vaan ne säilyisivät jatkossakin valtakunnallisesti toimeenpantavina ELY-keskusten palveluina, osana niiden yrityspalvelujen kokonaisuutta. Yritysten kehittämispalveluista säädettäisiin samassa laissa, jossa säädetään myös muista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yritystoiminnan kehittämiseen myöntämistä avustuksista, eli yrityksen kehittämisavustuksesta ja toimintaympäristön kehittämisavustuksesta. Tällä pyrittäisiin kehittämään palvelujen integraatiota ja yhteensopivuutta muihin yritystoiminnan avustuksiin. Tavoitteena on, että palveluista muodostuu yrityksille ja niitä hallinnoiville viranomaisille aiempaa yhtenäisempi ja selväpiirteisempi kokonaisuus

Esitys on kannatettava. Erityisen tärkeänä nähdään se, että työntajille suunnattujen palvelujen sisällöt ja eri toimijoiden roolit näyttäytyvät työnantajille selkeinä kokonaisuuksina. Työvoimapalvelujen muutoksessa on tärkeää huomioida, että E-kirjain (Elinkeino) saa riittävän huomion ja ettei muutosta tehdä vain henkilöasiakkaiden t-palveluiden näkökulmasta. Keskeistä muutoksessa on yritysten tarpeiden huomioiminen.

## 4.2 Pääasialliset vaikutukset

### *Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu*

Yhtenäisen työssäkäyntialueen vaatimus estää luonnollisia kuntayhteenliittymiä. Käytännössä se pakottaa esim. yhden keskuskaupungin ja sitä ympäröivien kuntien muodostamaan yhteenliittymän. Tällöin vaatimus 20 000 työvoimapohjasta menettää merkityksensä. Suurin osa suuristakaan kaupungeista ei näillä edellytyksillä voisi järjestää palveluja yksinään työvoiman riittävästä määrästä huolimatta. Järjestämismäärästä tulisi olla, että jokainen kunta voisi itsenäisesti päättää, kuinka se tehtävän järjestää. Näin pitkälle menevä sääntely ei ole tarkoituksenmukaista.

Koska uudistuksessa siirretään kunnille lakisääteisiä tehtäviä, tulee selvityksen perusteella arvioidut muutoskustannukset korvata kunnille täysimääräisesti. Kunnat tekevät valmistelutyötä ilman valtion taholta tulevaa rahoitusta. Pienemmissä ja monissa keskisuurissakin kunnissa tämä tarkoittaa oman työn ohessa tehtävää mittavaa valmistelutyötä.

### **Vaikutukset yrityksiin**

Valtiolta on siirtymässä kuntien elinkeinopalveluihin yritystoiminnan aloittamiseen ja kehittämiseen liittyvää neuvontapalvelua, eli ns. E-kirjaimen palvelut. Lainvalmistelijaa kehoitetaan ottamaan huomioon valmistelussa, että monissa kunnissa on jo kehittämissyhtiöitä, joiden pääasiallinen toiminta on antaa alueensa yrityksille kehittämis- ja neuvontapalveluja sekä aloittavien yritysten palveluja eli palveluja koko yrityksen elinkaaren ajan. Valmistelussa tulee erityisesti varoa mahdollisia päällekkäisyyksiä. Esimerkiksi Keski-Uudellamaalla on jo useamman kunnan omistama kehittämissyhtiö Keuke, joka palvelee yrityksiä koko elämänkaaren ajan aloittavista yrittäjistä alkaen. On myös tärkeää pohtia, voisiko T- ja E-kirjaimen järjestämisen rakenne olla erilainen.

On myös huomioitava, että Pk-yritysten määrä Suomessa on todella mittava. Muutoksessa tulee huomioida myös pk-yritysten ja mikroyritysten tarpeet.

### **Vaikutukset kuntien toimintaan**

#### **Työvoimapalvelujen järjestämismääräsiirtymisen vaikutukset kuntien hankintatoimeen**

Esityksen mukaan työvoimaviranomaiset voisivat tuottaa palvelut itse tai hankkia ne palveluntuottajilta. Työvoimapalvelujen järjestämismääräsiirtymisellä olisi vaikutuksia myös kuntien hankintatoimeen. Hankintojen siirtyminen kuntiin nykyisellä rahoituspohjalla johtaa riittämättömään resurssointiin, hankittavien palvelujen laajuus huomioiden hankintoja ei pystytä hoitamaan olemassa olevilla resursseilla. Nykyisistä työvoimapalvelujen keskitetyistä hankintaresursseista jää hyvin vähän rahaa jaettavaksi kunnille tarvittavien hankintaresurssien palkkaamiseksi. Ts. saatu kompensatio ei kata syntyviä lisäkustannuksia.

Olisi mahdollista, että työvoimapalveluja hankittaisiin nykyistä pienempinä kokonaisuuksina, jotka vastaisivat yksittäisten kuntien tai kuntayhtymien tarpeisiin. Hankintojen kilpailuttaminen pienempinä kokonaisuuksina lisää hallinnollista työtä sekä ostopalveluita tuottavan yrityksen sekä niitä hankkivan työvoimaviranomaisen näkökulmasta. Mikäli ostopalveluiden kokonaisuudet

pienentyvät, tulee varmistaa hankintaosaamisen siirtyminen jokaiselle työvoimaviranomaiselle. Nyt on jo nähtävissä, että hankintaosaamisesta on pulaa.

Yhtenä riskitekijänä hankintojen toimivuuden näkökulmasta on markkinahintojen eriytyminen, joka saattaisi koskettaa erityisesti pieniä alueita. Yksityisten toimijoiden palveluiden hinnoittelu rakentuu järjestämiskustannuksista ja mahdollisuuksista tuottaa palvelua paikallisesti.

Etenkin pienten kuntien ja yhteistoiminta-alueiden hankintatoimintojen osalta kustannukset voisivat olla muita alueita suurempia. Ostopalveluina hankittuihin työvoimapalveluihin liittyvien kustannusten muutoksia olisi seurattava nykyistä enemmän. Tämän lisäksi myös eri työvoimaviranomaisten yhteistyö ja vuorovaikutus palveluhankintojen suunnittelussa ja palvelujen hankinnassa olisi tärkeää työllisyysalueiden suuren määrän vuoksi.

Työvoimapalvelujen hankintatoimen ja palveluiden järjestämisvastuun siirto kunnille edistäisi alueellisten yrityspalveluiden ja osaamispalveluiden rajapinnan lähentämistä. Työvoimapalvelujen järjestäminen lähellä kunnan tuottamia elinkeinopalveluita sekä työvoimapalvelujen ja muiden kunnan järjestämien palveluiden yhdistäminen tapauskohtaisesti mahdollistaa uudenlaisten palvelukokonaisuuksien hyödyntämisen ja yritys- ja asiakaslähtöisten rekrytointipalvelujen tai osaamispalvelujen tuottamisen.

Esityksen mukainen valtiolta kunnille siirtyvä hankintaresurssi ei todennäköisesti vastaisi riittävän hyvin pienten aluekohtaisten hankintojen tekemiseen ja samanaikaiseen työvoimaviranomaisten yhteistyöverkoston laadukkaaseen muodostamiseen. Erityistä huomiota on kiinnitettävä hyvissä ajoin riittävään hankintaosaamisen kouluttamiseen, kunnan muun hankintatoimen osaamisen hyödyntämiseen sekä palveluiden keskeisten sisältöjen ja keskeisten tavoitteiden tuntemukseen.

### **Vaikutukset viranomaisten keskinäisiin suhteisiin**

Työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintamalliin ehdotettujen muutosten vaikutukset viranomaisten keskinäisiin suhteisiin

Esityksen mukainen yhteistoimintamallilla olisi vähäiset vaikutukset henkilöstö ja resursointitarpeisiin. Työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteistoimintamalli velvoittaisi laissa mainitut tahot yhteistyöhön työkyvyn ja työllistymisen edistämiseksi, mikäli asiakkaan palvelutarve sitä vaatii. Esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta perustettavaksi uusia palveluja, eikä siten uusien palvelujen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Myöskään viranomaisille ei osoitettaisi uusia tehtäviä.

Esityksessä todetaan, että kyse ei olisi uusista työvoimapalvelujen asiakkaista, vaan jo palveluissa mukana olevista asiakkaista, joiden kohdalla palveluita kohdennetaan aiempaa paremmin. Osittain tämä onkin totta, mutta osa monialaisten palvelujen tarpeessa olevista asiakkaista ei ole ollut todellisuudessa missään palveluissa tai heille tarjotut palvelut ovat olleet epätarkoituksenmukaisia suhteessa heidän palvelutarpeeseensa. Kun palvelutarpeet todella tunnistetaan oikein ja palveluja lähdetään tarjoamaan palvelutarpeiden mukaan, syntyy aivan toisenlainen tilanne, kuin että palveluja ei tarjota. Tällöin myös tarve henkilöstöresurssille kasvaa.

Odotettavissa on, että palveluissa olevien asiakkaiden määrä kasvaa, jolloin myös laajan työttömyyden käsitteen sisällä olevien työnhakijoiden määrä kasvaa. Laajan työttömyyden painoarvon kasvattamista nyt esitetystä 30 %:sta olisi syytä nostaa 40–50 %: in.

Lakiesityksessä on kommentoitu hyvinvointialueille suuntautuvaa yhteistyötä erittäin ohuesti. Esityksessä ei ole myöskään huomioitu mitään rahoituskannustimia hyvinvointialueille, vaikka sote-palvelujen piirissä on mittava määrä kuntien asiakkaita. Työnhakijoista pitkäaikaistyöttömien työnhakijoiden palvelutarpeet kohdistuvat kuitenkin merkittävältä osin tulevien hyvinvointialueiden palvelutarjontaan. Näitä palveluja ovat mm. kuntouttava työtoiminta, työttömien terveystarkastukset ja työ- ja toimintakyvynarviointiin liittyvät palvelut. Lainsäädännössä tulisi olla vahva, rahoituskannustimella sidottu kytkös hyvinvointialueille. Työvoimaviranomaisen tehtävänä on tehdä hyvinvointialueelle yhteistyötä asiakkaan palvelutarpeen mukaan, mutta esityksen mukaan lainsäädäntöön ei ole tekeillä mitään ohjauselementtejä, jotka asettaisivat tavoitteita hyvinvointialueen tarjoamille palveluille ja niiden vaikuttavuuden seurannalle.

### **Vaikutukset julkisen työvoima- ja yrityspalvelun henkilöstöön**

Siirto kuntiin katsottaisiin liikkeenluovutukseksi eli henkilöstö siirtyisi kunnan palvelukseen niin sanottuina vanhoina työntekijöinä. Kunta olisi velvollinen noudattamaan valtion työ- ja virkaehtosopimusta siirtohetkellä voimassa olevan sopimuskauden loppuun. Tämän jälkeen henkilöstö siirtyisi kuntia koskevan sopimuksen piiriin. Tämä voi tarkoittaa muutoksia henkilöstön palkkauksessa ja työehdoissa. Henkilöstösiirrot saattavat johtaa myös työpaikan sijaintipaikkakunnan vaihtumiseen.

Siirtyvän henkilöstön määrää arvioidessa on käytetty työ- ja elinkeinotoimistojen, ELY-keskusten sekä KEHA-keskuksen työajankirjauksia vuodelta 2021. Esityksen mukaan arviointi siirtyvästä henkilöstöstä perustuu eri toimintokoodien mukaiseen toteutuneeseen työajan käyttöön (Kieku). Arviointiin liittyy epävarmuutta, mikä aiheutuu palveluiden erilaisesta luokittelusta nykytilan ja esityksessä työvoimaviranomaiselle osoitettujen tehtävien välillä. Yleinen pandemiatilanne on vaikuttanut myös resurssien kohdentumisen arvioon.

Järvenpään kaupungin näkemys on, että henkilöstösiirrot tulevat erittäin todennäköisesti tuomaan lisäkustannuksia palkkaharmonisointipaineiden vuoksi, mikä tulisi ehdottomasti ottaa huomioon rahoituksessa. Henkilöstön siirto tapahtuu tämän hetkisen esityksen mukaan yksipuolisena siirtona valtiolta kunnille, jossa kunnilla ei ole etupainotteisesti mahdollisuuksia vaikuttaa siirtyvän henkilöstön määrään tai osaamiseen. Valtion ja kuntien yhteisen muutosprosessin aikataulua tulisi voida tarkistaa laadukkaan johtamisen ja työntekijöiden sitoutumisen varmistamiseksi.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

Järjestämisvastuu tulisi olla kaikilla kunnilla ja yhteistoimintaan hakeutumisen tulisi olla vapaaehtoista noudattaen kunnallisen itsehallinnon periaatteita. Lainsäädännössä tulisi ilmetä selkeästi kriteerit, mitä noudattamalla kuntien olisi mahdollisuus järjestää palvelut itsenäisesti.

## 10 Toimeenpano ja seuranta

### *Muutoksen johtaminen*

Luonnoksen mukaan tehtävien siirtyessä valtiolta kuntiin on hyvissä ajoin tarkasteltava tehtävien uudelleenjärjestelytarpeita, jotta siirtyminen uuteen organisaatioon tapahtuisi mahdollisimman kokonaisilla tehtävillä. Muutoksen toteutus edellyttää myös henkilöstön tukemista valmistelun ja toimeenpanon eri vaiheissa. Henkilöstöä, esimiehiä ja johtoa tuetaan valmistelun edetessä valmennuksilla, työterveyshuollon palveluilla ja itsenäisesti hyödynnettävillä työkaluilla. Nykyiset työnantajatahot vastaavat siitä, että henkilöstö saa tarvittavaa muutostukea.

Nyt on jo havaittavissa osaavan työvoiman kato Te-hallinnosta, joka vaikeuttaa uuden työvoimaviranomaisen tehtävän suorittamista sille edellytetyllä tavalla. Muutosjohtamisen prosessi tulee käynnistää mitä nopeimmin yhteistyössä kuntien kanssa. Kontakti kuntiin siirtyvästä henkilöstöstä tulee saada nopeasti, vaikka aivan tarkkaan ei vielä vuoden 2022 puolella olisikaan tietoa siitä, kuka siirtyy mihinkin. Vuoropuhelu tulee kuitenkin aloittaa ajoissa. Muutosohjelman aikataulu ei tue tätä tavoitetta, vaan sitä tulee nopeuttaa tai valmistelulle tulee antaa lisää aikaa.

## 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Velvoite yhteistoimintaan ja siihen liittyvä sääntely ei ole lähtökohtaisesti hyvä lähtökohta kuntien itsehallinnon näkökulmasta. Yhteistoimintavelvoite rajoittaa kunnallista itsehallintoa rajoittamalla kuntalaisten suoraan valitseman toimielimen päätösvaltaa.

Kuntaliiton arvion mukaan ”ehdotettu työvoimapohjavaatimus, työssäkäyntialuevaatimus sekä valtioneuvoston päätösvaltaan yhdistetty arviointimenettely eivät todennäköisesti 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.” Tulee ottaa myös huomioon, että kunnilla ei ole esityksen mukaan tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa niille siirtyviin palveluihin tai palvelujen rahoitus pohjaan.

### **Muut huomionne esityksestä**

### **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

Näkemyksenne: ks. aiemmat kommentit. Työvoimaviranomaisilla tulee olla hyvissä ajoin tiedossa ennen uuden lainsäädännön voimaantuloa, mitä heiltä odotetaan. Järjestäjillä tulee olla selkeä käsitys palveluista, niiden sisällöistä, resursseista, tavoitteista sekä keinoista, joilla tavoitteisiin on päästy, kun toiminta on ollut valtiolla ja sekä niiden siirtyessä kunnille.

#### **Luvussa 4 säädettäisiin työnhakijan palveluprosessista**

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

Näkemyksenne: tätä koskeva lainsäädäntö on juuri hyväksytty ja malli on ollut käytössä 1.5.2022 alkaen. Työvoimaviranomaisille tulee taata riittävät henkilöstöresurssit asiakaspalvelun hoitamiseksi sille säädetyllä tavalla. Te-hallinnon havainnot resurssien riittävyydestä ja mallin toiminnasta ja toimivuudesta tulee informoida avoimesti tuleville työvoimaviranomaisille vuosien 2022–2024 aikana. Toimenpiteitä ja niiden mahdollisia muutoksia tulee suunnitella yhteistyössä kuntien ja Te-hallinnon välillä.

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?

Näkemyksenne: Tehtävien jakoa olisi erittäin tärkeää selkeyttää (esim. taulukon avulla), nyt kokonaisuus näyttäytyy sekavalta. Vaativien harkintaa vaativien työvoimapolitiittisten lausuntojen pitäminen KEHA-keskuksissa ei ole tarkoituksenmukaista vaan se rikkoo kokonaisuuden.

#### **Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta**

Näkemyksenne: lainsäädäntöön tulee lisätä, että kunnan muilla kuin työvoimaviranomaisilla tulee olla mahdollisuus osallistua asiakkaan aktivointisuunnitelman laadintaan tämän suostumuksella. Esityksessä ei mainita kuntaa lainkaan.

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

Näkemyksenne: työvoimaviranomaista ei mainita tahoissa, joilla on oikeus saada tieto asiakkaan työllistymisestä tulotietojärjestelmän kautta. Tämä tulee huomioida lainsäädännössä ja mahdollistaa tiedon saanti työvoimaviranomaisille.