



Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta; kuuleminen 12.10.2022

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE JULKISTEN TYÖVOIMA- JA YRITYSPALVELUIDEN UUDELLEEN JÄRJESTÄMISTÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 207/2022 VP)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä ja laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) ja laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) kumottaisiin. Lisäksi esityksessä muutettaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annettua lakia, kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia, työttömyysturvalakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia, työttömyyskassalakia, ulkomaalaislakia, valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annettu lakia, palkkaturvalakia, merimiesten palkkaturvalakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja.

Esityksessä ehdotetaan julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirrettäväksi valtiolta kunnille. Työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin. Kunnille siirtyviä tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyisi liikkeenluovutuksella valtiolta kuntiin ja kuntayhtymiin. Julkisten työvoimapalveluiden järjestäminen muodostaisi kunnille uuden valtionosuustehtävän. Kuntien vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta laajennettaisiin. Eräitä valtion tehtäviä järjesteltäisiin valtion sisäisesti.

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä (*järjestämislaki*) sisältäisi yleiset säännökset työvoimapalveluiden järjestämisestä ja tarjoamisesta asiakkaalle sekä työvoimapalveluiden järjestämiseen liittyvästä valtionosuusrahoituksesta, säännökset kunnan järjestämisvastuusta sekä säännökset julkisten työvoimapalveluiden ohjauksesta ja valvonnasta. Lisäksi järjestämislaki sisältäisi säännökset työnhakijan palveluprosessista ja julkisista työvoimapalveluista sekä niihin liittyvistä tehtävistä.

Tausta ja tavoitteet

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman keskeisenä tavoitteena on työllisyyden vahvistaminen ja työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin. 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. Ke-
vään 2021 puoliväliriihessä hallitus päätti julkisen talouden suunnitel-
masta vuosille 2022–2025. Samalla hallitus päätti jatkaa valmistelua TE-
palvelujen siirtämiseksi kunnille.

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtoa koskevan uudistuksen ta-
voitteena on kasvattaa työllisyyttä edistämällä työn kysyntää ja tarjontaa
valtion ja kuntien välisellä yhteistyöllä sekä vahvistaa alueiden elinvoimaa
ja kilpailukykyä asiakaslähtöisillä palveluilla hyödyntämällä kuntaekosys-
teemin mahdollisuuksia. Yksi uudistuksen keskeisistä elementeistä on
kannustava rahoitusmalli. Tavoitteena on laajentaa kuntien vastuuta työt-
tömyysetuuksien rahoituksesta siten, että rahoitusvastuu kannustaa kun-
taa huolehtimaan alueen työllisyydestä sekä järjestämään työttömille
työnhakijoille mahdollisimman tehokkaasti palveluja, jotka johtavat työllis-
tymiseen.

Keskeiset ehdotukset

Järjestämisvastuu

Julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirrettäisiin työ- ja elin-
keinotoimistoilta kunnille. Kunnille siirtyisivät myös elinkeino-, liikenne- ja
ympäristökeskusten julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät hankintatehtävät
ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimis-
tojen kehittämis- ja hallintokeskuksen julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät
maksatustehtävät. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuu muodostaisi
kunnille uuden valtionosuustehtävän, johon kunnille osoitettaisiin täysi-
määräinen rahoitus.

Valtiolla olisi jatkossakin kokonaisvastuu työllisyydestä ja työvoimapalve-
lujärjestelmän valtakunnallisesta toimivuudesta. Valtio vastaisi kuntien
työllisyydenhoidon tehokkuuden seurannasta ja arvioinnista sekä lailli-
suusvalvonnasta. Valtio tarjoaisi työvoimapalveluihin liittyvät valtakunnal-
liset tietojärjestelmäpalvelut sekä ylläpitäisi valtakunnallisia tietovarant-
toja.

Työ- ja elinkeinotoimistojen nykyisin hoitamat tehtävät, joita ei ehdoteta
siirrettäväksi kunnille, sijoitettaisiin valtionhallinnon sisällä uudelleen pää-
osin KEHA-keskuksen tehtäviksi. Poikkeuksena olisivat työ- ja elin-
keinotoimiston nykyisin hoitamat työntekijän oleskeluluvan osalupaan liit-
tyvät tehtävät, jotka siirrettäisiin Maahanmuuttovirastolle.

Kunta voisi järjestää työvoimapalvelut itsenäisesti, jos kunnan työvoiman
määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Muutoin kuntien tulisi muodostaa
palveluiden järjestämiseksi työllisyysalue, jonka työvoiman määrä on vä-
hintään 20 000 henkilöä. Lisäksi alueen tulisi olla maantieteellisesti yhte-
näinen ja työmarkkinoiden kannalta toimiva. Kysymys olisi kuntien laki-
sääteisestä yhteistoiminnasta. Työllisyysalueen kuntien tulisi siirtää jär-
jestämisvastuu joko vastuukunnalle tai kuntayhtymälle.

Ehdotettu työvoiman määrää koskeva 20 000 henkilön alaraja, olisi tar-
peen, jotta järjestämisvastuullisilla tahoilla olisi riittävät resurssit tehtävän
hoitamiseen. Riittävillä resursseilla turvattaisiin osaltaan palveluiden yh-
denvertaista saatavuutta eri alueilla.

Valtioneuvostolla olisi viimekätinen toimivalta päättää työllisyysalueista,
jos kunnat itse eivät pääse sopimuksiin edellytykset täyttävistä alueista.
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 eikä valtioneuvosto olisi myöntänyt voimaanpanolaissa tarkoitettua poikkeusta.

Valtioneuvostolla olisi päätösvalta myös silloin, jos työvoimaviranomaisen kyky järjestää työvoimapalveluiden järjestämisestä annettavassa laissa tarkoitettuja työvoimapalveluja olisi merkittävästi heikentynyt muutoin kuin tilapäisesti työ- ja elinkeinoministeriön käynnistämässä neuvottelumenettelyssä laaditusta toimintasuunnitelmasta huolimatta.

Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluisi edellä mainituissa tilanteissa päättää myös yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista, kuten kustannusten jaosta, hallintomallista ja virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista, joista kunnat eivät ole sopineet. Valtioneuvoston olisi kuultava ennen päätöksentekoa asianomaisia kuntia ja työllisyysalueen kuntia. Valtioneuvoston päätös yhteistoiminnan ehdoista olisi voimassa, kunnes asianomaiset kunnat toisin sopivat.

Valtioneuvosto voisi myöntää poikkeuksen järjestämisvastuulliselle taholle asetettavista vaatimuksista voimaanpanolaissa säädettävillä edellytyksillä. Poikkeaminen olisi mahdollista, jos työvoimapalvelujen järjestämisen edellyttämän toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei saaristoisuuden tai pitkien etäisyyksien vuoksi olisi muutoin tarkoituksenmukaista tai jos se olisi tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi, saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi tai jos työllisyysalueen muodostaminen muutoin edellyttäisi useamman työssäkäyntialueen yhdistämistä. Poikkeusmahdollisuus liittyisi järjestämisvastuun siirtoon ja siitä säädettäisiin erillisessä voimaanpanolaissa. Poikkeamista koskevat hakemukset tulisi toimittaa viimeistään 31.10.2023.

Kunnille siirtyvien tehtävien rahoitus

Kuntien järjestämisvastuulle siirrettävät työvoimapalvelut säädettäisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisiksi valtionosuustehtäviksi. Kyseessä on kunnille uusi valtionosuustehtävä, johon myönnettäisiin täysimääräinen rahoitus. Kunnille siirtyvien työvoimapalveluiden kustannukset ovat vuoden 2022 talousarvion tasossa karkeasti arvioiden vajaat 700 miljoonaa euroa sisältäen 70 miljoonan euron lisäyksen pohjoismaiseen työnhaunmalliin.

Siirtyvien työvoimapalveluiden rahoitus kohdennettaisiin valtionosuuksien kustannuspohjaan kahdella eri kriteerillä: tehtävien arvioiduista kustannuksista 50 prosenttia kohdennettaisiin työttömien määrän perusteella ja 50 prosenttia 18—64-vuotiaiden asukkaiden määrän perusteella. Kotoutumiskoulutuksen arvioidut kustannukset kohdennettaisiin kuitenkin vieraskielisyyden perusteella, lukuun ottamatta kansainvälistä suojelua saavien ja heihin rinnastettavien henkilöiden kotoutumiskoulutusta, johon kunnille osoitettaisiin erillinen laskennallinen korvaus.

Malliin sisällytettäisiin kahden vuoden siirtymäaika, jolla toteutettaisiin vaiheittainen siirtyminen laskennalliseen valtionosuusrahoitukseen siirtyvien tehtävien osalta. Kunnille siirtyvien tehtävien arvioiduista kustannuksista kohdennettaisiin arvioitujen kuntakohtaisten toteutuneiden kustannusten perusteella 50 prosenttia vuonna 2025 ja 25 prosenttia vuonna 2026. Las-

kennallisin perustein kohdennettava osuus olisi mainittuina vuosina vastaavasti pienempi. Kolmantena vuonna rahoitus määräytyisi kokonaan laskennallisin kriteerein.

Kunnan vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta

Työttömyysetuuksien rahoitusvastuita uudistettaisiin siten, että kunnan rahoitusvastuu laajenisi työmarkkinatuen lisäksi koskemaan peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosaa. Lisäksi rahoitusvastuu alkaisi nykyistä työmarkkinatuen rahoitusvastuuta aikaisemmin ja kasvaisi portaittain työttömyyden pitkittyessä. Rahoitusvastuu alkaisi 10 prosentin suuruisena, sen jälkeen, kun työnhakijalle on maksettu työttömyysetuutta 100 päivältä, ja kasvaisi portaittain työttömyyden pitkittyessä. Kunnan rahoitusosuus olisi 200 maksupäivään saakka kymmenen prosenttia työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan määrästä. Työnhakijan etuuspäivien kertymän ollessa 201–300 päivää, kunnan rahoitusosuus olisi 20 prosenttia, 301–400 etuuspäivän ajalta 30 prosenttia ja 401–700 etuuspäivältä 40 prosenttia. Enimmillään kunnan osuus olisi 50 prosenttia sen jälkeen, kun työnhakijalle on maksettu etuutta 700 päivältä.

Rahoitusvastuu koskisi myös palvelun ajalta maksettavaa työttömyysetuutta, mikä tarkoittaisi sitä, että kunnan rahoitusvastuu ei katkeaisi työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavan työttömyysetuuden osalta. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ja heihin rinnastettavien maahanmuuttajien osalta kunnalla ei kuitenkaan olisi rahoitusvastuuta työmarkkinatuesta kolmen vuoden ajalta ensimmäisestä kotikunta-merkinnästä. Muiden maahanmuuttajien osalta rahoitusvastuuta ei olisi yhden vuoden ajalta.

Työvoimapalvelujen ohjaus ja valvonta

Valtiolla olisi kokonaisvastuu työllisyydestä ja työvoimapalvelujärjestelmän toimivuudesta. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi työvoimapalvelujen yleisestä ohjauksesta, kehittämisestä ja valvonnasta sekä seurannasta ja arvioinnista.

Työllisyyden edistämiseksi asetettaisiin hallituskausittain valtakunnalliset tavoitteet, jotka valtioneuvosto vahvistaisi työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä. Valtakunnallisissa tavoitteissa voitaisiin määritellä tavoitteita esimerkiksi työvoimapalveluiden yhdenvertaisen toteutumisen ja vaikuttavuuden edistämiseksi, osaavan työvoiman saatavuudelle ja osaajien maahanmuuton edistämiseksi sekä työvoimapalvelujen tiedonhallinnan ja digitalisaation kehittämiseksi.

Valtioneuvosto asettaisi työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen työllisyyden edistämisen valtakunnallisen neuvottelukunnan, jossa olisivat edustettuina ainakin kunnat, työ- ja elinkeinoministeriö ja muut työllisyysasioiden ohjaamisesta vastaavat ministeriöt. Lisäksi neuvottelukunnassa olisi edustus valtion aluehallinnosta sekä työ- ja elinkeinoelämän järjestöistä. Neuvottelukunnan tehtävänä olisi tukea työ- ja elinkeinoministeriötä työllisyyden edistämisen ohjaamisessa, seurata ja ennakoida työvoimapalvelujärjestelmän toimivuutta ja käsitellä työllisyyden edistämistä koskevia kehittämistarpeita.

Kuntien tukemiseksi työllisyyden edistämisessä työ- ja elinkeinoministeriö ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus kävisivät työvoimaviranomaisen kanssa säännöllisesti alueelliset yhteistyö- ja seurantakeskustelut.

Keskusteluissa tarkasteltaisiin työllisyydenhoidon vaikuttavuutta, kehittämisen ja yhteistyön tarpeita seuranta- ja analyysitiedon sekä työllisyyden edistämiseksi asetettujen valtakunnallisten tavoitteiden perusteella.

Ehdotetussa laissa työvoimapalveluiden järjestämisestä säädettäisiin myös neuvottelumenettelystä tilanteessa, jossa työvoimaviranomaisen kyky työvoimapalvelujen järjestämiseen olisi kahden peräkkäisen vuoden aikana merkittävästi heikentynyt verrattuna muihin vastaaviin työvoimapalveluihin järjestäviin työvoimaviranomaisiin. Tilanteen arviointi perustuisi palvelujen järjestämisestä ja saatavuudesta koskevaan kokonaisarviointiin. Menettely käynnistettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön aloitteesta. Työ- ja elinkeinoministeriö ja työvoimaviranomainen sekä valtionvarainministeriö neuvottelisivat ja sopisivat tilanteen korjaamiseksi laadittavasta toimintasuunnitelmasta ja sen seurannasta. Työvoimaviranomaisen tulisi laatia ja käsitellä viivytyksettä toimintasuunnitelma ja saattaa sitä koskeva päätös työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Aluehallintovirasto valvoisi työvoimaviranomaisia. Aluehallintoviraston toimivalta olisi kuntalaissa säädettyä kantelun johdosta suoritettavaa laillisuusvalvontaa laajempi. Aluehallintovirastolla olisi toimivalta suorittaa valvontaa myös omasta aloitteestaan esimerkiksi valvontasuunnitelman pohjalta. Laissa säädettäisiin toimista, joihin aluehallintovirasto voisi ryhtyä valvonnan perusteella. Valvonnan yhtenäisyyden turvaamiseksi valvontatehtävä on tarkoitus keskittää yhdelle aluehallintovirastolle.

Julkisia työvoimapalveluja koskeva sääntely

Työnhakijan palveluprosessia koskeva sääntely noudattaisi voimassa olevaa työnhakijan palveluprosessia. Työvoimaviranomaisella olisi velvollisuus järjestää työnhakijoille alkuhaastattelut, työnhakukeskustelut ja täydentävät työnhakukeskustelut laissa edellytetyllä tavalla. Myös työnhakijalle asetettavaa työnhakuvelvollisuutta koskevat säännökset vastaisivat voimassa olevaa sääntelyä. Työnhakijan palveluprosessiin liittyvät tehtävät ja työnhakuvelvollisuuden asettaminen olisivat työvoimaviranomaisen tehtäviä.

Myös julkisena työvoimapalveluna järjestettävien palveluiden palveluvalikoima vastaisi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyjä palveluja, pois lukien yritysten kehittämispalvelut, jotka olisivat jatkossakin ELY-keskusten järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja. Lakiin ei sisällytettäisi säännöksiä myöskään työllisyyspoliittisesta avustuksesta.

Työvoimaviranomaisen tulisi järjestää julkisina työvoimapalveluina työnhakijapalveluja, tietoja neuvontapalveluja, työnhaku-, ura- ja työhönvalmennusta, työvoimakoulutusta sekä muutosturvakoulutusta. Julkisiin työvoimapalveluihin kuuluisi nykyistä vastaavasti myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit, kokeilut, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu sekä työnantajalle ja henkilöasiakkaalle myönnettävät tuet ja korvaukset. Työnantajalle myönnettävillä tuilla tarkoitettaisiin palkkatukea, 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea ja työolosuhteiden järjestelytukea. Henkilöasiakkaalle tukia ja korvauksia olisivat starttiraha, työhön tai palveluihin hakeutumisesta aiheutuviin kustannuksiin myönnettävä matka- ja yöpymiskustannusten korvaus sekä palveluihin osallistumisesta aiheutuviin kuluihin myönnettävä kulukorvaus.

Julkisten työvoimapalveluiden tarjoaminen perustuisi asiakkaan palvelutarpeeseen. Työvoimaviranomaisen tulisi järjestää työvoimapalveluja asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisesti. Laissa säädettyjen julkisten työvoimapalveluiden järjestäminen kuuluisi kuntien valtionosuustehtävään. Kunta voisi järjestää yleisen toimivaltansa puitteissa myös muita palveluja, joilla edistetään työnhakijoiden työllistymistä, mutta näihin ei myönnettäisi valtionosuutta.

Julkisia työvoimapalveluita koskevaan sääntelyyn ehdotetut muutokset

Nykyiseen julkisia työvoimapalveluja koskevaan sääntelyyn tehtäisiin joi-takin muutoksia. *Valmennuksen ja koulutuskokeilun* enimmäiskesto poistettaisiin. Työvoimaviranomainen voisi järjestää valmennuksen tai koulutuskokeilun keston harkintansa mukaan sellaisena kuin asiakkaan palvelutarve edellyttää. Kunta vastaisi järjestämänsä palvelun rahoittamisesta eikä kunnan rahoitusvastuu työttömyysetuudesta katkeaisi palvelun aikana. Edellä mainitut seikat ohjaisivat järjestämään palvelun keston taroituksenmukaisena.

Työkokeilun enimmäiskesto lyhennettäisiin nykyisestä 12 kuukaudesta kuuteen kuukauteen. Työkokeilun tarkoituksena on ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selvittäminen tai työmarkkinoille paluun tukeminen. Näihin tarkoituksiin riittää useimmiten lyhytkestoinen työkokeilujakso. Työkokeilun enimmäiskeston lyhentämisellä pyritään ehkäisemään palkattujen työntekijöiden korvaamista työkokeilijoilla. Kuuden kuukauden enimmäiskesto vastaisi sitä työkokeilujakson enimmäiskesto, joka nykyisin voidaan toteuttaa saman työnantajan tehtävissä tai kunnassa samoissa tehtävissä.

Työvoimaviranomaisten mahdollisuus järjestää *työvoimakoulutusta* vastaisi nykyistä ELY-keskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen työllisyysmäärärahalla hankkimaa työvoimakoulutusta. Laissa ei edellytettäisi työvoimaviranomaisen nimenomaan hankkivan koulutusta palveluntuottajalta, vaan kunta voisi päättää koulutuksen tuottamistavan. Tämä tarkoittaisi sitä, että työvoimaviranomainen voisi järjestää koulutusta omana tuotantonaan tai hankkia sitä palveluntuottajilta. Työvoimaviranomaisen tulisi kuitenkin ottaa huomioon kilpailuneutraliteetti ja kuntalain säännökset kunnan toiminnasta kilpailuilla markkinoilla.

Työttömällä työnhakijalla, joka on täyttänyt 55 vuotta ja on irtisanottu tuotannollisilla tai taloudellisilla syillä, olisi oikeus *muutosturvakoulutukseen*. Muutosturvakoulutusta koskeva sääntely vastaisi 1.1.2023 voimaan tulevalla lailla 670/2022 julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin lisätyssä 5 a luvussa säädettyä.

Työnantajalle myönnettäviä tukia koskevat säännökset on sisällytetty esitykseen pääosin sellaisina kuin ne esitetään uudistettavaksi hallituksen esityksessä HE 175/2022 vp. Lakiin sisältyisi säännökset palkkatuesta ja 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuesta sekä työolosuhteiden järjestelytuesta.

Henkilöasiakkaalle myönnettäviä tukia ja korvauksia olisivat jatkossakin starttiraha sekä kulukorvaus palveluun osallistumisesta aiheutuvista kustannuksista. Työvoimaviranomainen voisi myöntää *starttirahaa* henkilöasiakkaalle, joka aloittaa päätoimisen yritystoiminnan tai laajentaa jo aloittamansa sivutoimisen yritystoiminnan päätoimiseksi. Starttirahan enimmäiskesto vastaisi nykyistä, mutta jatkossa starttiraha myönnettäisiin ny-

kyistä soveltamiskäytäntöä vastaavasti ensin kuudeksi kuukaudeksi. Työvoimaviranomainen voisi myöntää starttirahalle jatkoa siten, että starttirahajaksoiden yhteenlaskettu kesto ei ylitä 12 kuukautta. Yritystoimintaan liittymättömästä työstä saatu palkka tai korvaus, starttirahan saajan palkkakustannuksiin maksettu muu tuki tai starttirahan saajan saamat muut tulot tai etuudet eivät jatkossa estäisi starttirahan myöntämistä ja maksamista. Muut tulot ja etuudet otettaisiin kuitenkin huomioon starttirahaa vähentävänä, jos starttirahan myöntäminen katsottaisiin tarkoituksenmukaiseksi muista tuloista huolimatta.

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.

Työllistymisen monialainen edistäminen

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Laissa säädettäisiin työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoimintamallista ja nuorten monialaisen tuen yhteispalvelusta.

Monialaisen tuen yhteistoimintamallin toimijoita olisivat työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kansaneläkelaitos. Toimijat arvioisivat työttömän palvelutarpeen, laatisivat yhdessä työttömän kanssa monialaisen työllistymissuunnitelman, antaisivat ohjausta ja vastaisivat työllistymisprosessin etenemisestä. Lakiin sisältyisivät myös tietojen käsittelyä koskevat säännökset, jotka olisivat tarpeen tehtävien hoitamiseksi.

Monialaisen tuen yhteistoimintamallin asiakkuus perustuisi jatkossa työttömän tosiasialliseen palvelutarpeeseen. Työtön voitaisiin ohjata monialaiseen palvelutarpeen arviointiin, jos hänen työllistymisensä esteenä olisivat sellaiset työllistymiseen vaikuttavat työ- ja toimintakyvyn rajoitteet tai elämänhallinnan ongelmat, jotka eivät ratkea yksinomaan viranomaisten välisellä konsultaatiolla.

Laissa säädettäisiin myös nuorten työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteispalvelusta, jolle työvoimaviranomaiset järjestäisivät toimintanedellytykset. Tarkoitus on, että palvelu olisi nuorille suunnattua nykyisen Ohjaamo-toiminnan kaltaista palvelua, joka olisi nuorten helposti saavutettavissa.

Työttömyysturvatehtävät

Työvoimaviranomainen ratkaisisi toimialueellaan työnhakijan työttömyysturva-oikeutta koskevat edellytykset ja antaisi asiakkaanaan olevaa työnhakijaa koskevan työttömyysetuuden maksajaa eli Kansaneläkelaitosta tai työttömyyskassaa sitovan työvoimapoliittisen lausunnon niistä työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä, joihin ei liity työvoimapoliittista harkintaa tai joihin liittyy vain vähäistä harkintaa. Kyseiset työvoimapoliittiset lausunnot vastaisivat niitä lausuntoja, joita kukin työ- ja elinkeinotoimisto ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta nykyisin antaa asiakkaanaan olevista työnhakijoista. KEHA-keskus antaisi työvoimapoliittiset lausunnot työnhakijan työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä työvoimapoliittista harkintaa vaativissa tilanteissa.

Harkintaa vaativat työvoimapolitiittiset lausunnot koskisivat nykyistä vastaavasti muun muassa työllistymistä yrittäjänä tai omassa työssä, muuta kuin työsuhteessa tehtyä työtä, yrityksessä työskentelyn päättymistä, yritystoiminnan lopettamista, koulutusta vailla olevaa nuorta koskevia edellytyksiä ja työvoimapolitiittisesti moitittavaa menettelyä. Harkintaa vaativien työttömyysturvatehtävien säilyminen nykyistä vastaavasti valtakunnallisesti keskitettynä mahdollistaisi soveltamis- ja ratkaisukäytännön sekä käsittelyaikojen yhdenmukaisuuden turvaamisen.

Asiakastietojen käsittely ja valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut

Asiakastietojen käyttötarkoitukset ja käsiteltävät tiedot sekä tiedonsaanti-oikeuksia koskeva sääntely vastaisivat pääasiassa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyä.

Valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut koostuisivat valtakunnallisesta tietovarannosta, asiakastietojärjestelmäkokonaisuudesta ja palvelualueesta (Työmarkkinatori). Kokonaisuus vastaisi nykyisiä työ- ja elinkeinohallinnon valtakunnallisia tietojärjestelmäpalveluja. KEHA-keskus vastaisi valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen ylläpidosta ja kehittämisestä. Työvoimaviranomaisilla olisi velvollisuus käyttää valtakunnallista tietovarantoa, asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta ja palveluallustaa. Työvoimaviranomaisilla olisi mahdollisuus hankkia valtion tarjoamaa asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta täydentäviä lisäosia eli moduuleita.

Valtakunnallisen asiakastietovarannon tarkoituksena olisi koota yhteen työvoimapalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa syntyvät asiakkaita, palveluntuottajia ja palveluja koskevat tiedot. KEHA-keskus ja työvoimaviranomaiset olisivat valtakunnallisen tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Rekisterinpitäjien välinen vastuunjako vastaisi voimassa olevan lainsäädännön mukaista vastuunjakoa KEHA-keskuksen ja työ- ja elinkeinotoimistojen ja KEHA-keskuksen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeiluissa mukana olevien kuntien välillä siten, että KEHA-keskus vastaisi tietovarannon yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetuista tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvistä rekisterinpitäjän vastuista ja työvoimaviranomaiset muista rekisterinpitäjän vastuista omien asiakkaidensa osalta.

KEHA-keskus vastaisi valtakunnallisen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden käyttöoikeuksien määrittelystä. Käyttöoikeuksia myöntäisivät KEHA-keskuksen lisäksi työvoimaviranomaiset.

Pääasialliset vaikutukset

Työvoimapalveluiden uudelleen järjestämisen ja esityksen välittömät vaikutukset kohdistuvat työnhakijoihin, työvoima- ja yrityspalveluja käyttäviin työnantajiin ja yrityksiin, nykyisin työvoima- ja yrityspalveluita ja niihin liittyviä tehtäviä hoitavaan henkilöstöön sekä valtion ja kuntien tehtäviin, hallintoon ja talouteen. Kuntien tehtävät kasvaisivat ja valtion tehtävät työvoimapalvelujen järjestämisessä vähenisivät huomattavasti.

Uudistukseen liittyviä riskejä arvioitiin osana esityksen valmistelua. Uudistuksen merkittävimmät riskit liittyvät työvoimaviranomaisen tehtäviin, tietojärjestelmiin, tiedolla johtamisen ja strategisen tason riskeihin sekä kustannuksiin. Riskien tunnistamisen lisäksi on arvioitu riskien laatua esimerkiksi keskinäisvaikutuksien, laajuuden ja toteutumistodennäköisyyden perusteella.

Työllisyysvaikutukset

Esitetyt muutokset vahvistaisivat työllisyyttä arviolta noin 7 000–10 000 työllisellä. Työllisyyden kasvu perustuu työ- ja elinkeinopalvelujen tuottavuuden, saatavuuden ja vaikuttavuuden kasvuun. Yhtenä keskeisenä työllisyyttä ja oikea-aikaista palvelua edistävänä rakenteellisena tekijänä toimisi kannustava rahoitusmalli, jonka arvioidaan kannustavan työvoimaviranomaisia vaikuttavampien palveluiden suunnitteluun ja palveluprosessien kehittämiseen ja siten vaikuttamaan työttömyyden keston lyhentämiseen.

Rahoitusmallin ulkopuolisiin työllisyysvaikutuksiin sisältyy epävarmuuksia johtuen olemassa olevien tutkimusten laadullisesta luonteesta. Kirjallisuuteen pohjautuen tehtäviensirron voidaan arvioida helpottavan lähipalveluiden saatavuutta ja näin nopeuttavan työnhakijan pääsyä työvoimapalveluiden piiriin ja sitä kautta työllistymistä. On myös mahdollista, että työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirto lisää paikallistasolla tapahtuvaa palveluintegraatiota, mikä tehostaisi työnhakijoiden palvelupolkuja. Lisäksi työvoimapalveluiden siirrolla paikallistasolle arvioidaan tutkimuskirjallisuuteen perustuen olevan vahvistava vaikutus erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien, nuorten ja maahanmuuttajien palveluprosesseihin ja työllisyyden parantumiseen.

Esityksen työllisyysvaikutuksia voivat vähentää vastaavasti muun muassa alueellisen yhdenvertaisuuden heikentyminen sekä työvoiman alueellisen liikkuvuuden hidastuminen.

Taloudelliset vaikutukset

Kunnille siirtyvien työvoimapalveluiden kustannukset ovat valtion vuoden 2022 talousarvion tasossa noin 700 miljoonaa euroa sisältäen 70 miljoonan euron lisäyksen uuteen asiakaspalvelumalliin. Kunnille siirtyisi pääosa työ- ja elinkeinotoimistojen tarjoamista palveluista, joihin nykyisin käytetty rahoitus kohdennettaisiin kuntien valtionosuuksiin. Valtionosuusrahoituksen määrää tarkistetaan vuosittain kustannustason muutoksella. Lisäksi jälkikäteen kahden vuoden viiveellä tehtävällä kustannustenjaon tarkistuksella on tarkoitus varmistaa, ettei valtionosuusjärjestelmän laskennallinen kustannuspohja erkaannu toteutuneesta kehityksestä koko maan tasolla.

Rahoitusmallin kannustavuus on tarkoitettu toimimaan ohjauskeinona, joka palkitsee tehtäviä tehokkaasti toteuttavia kuntia, mikä voi pitkällä aikavälillä näkyä kunnan taloudellisessa asemassa.

Esityksen vaikutukset valtiontalouteen syntyisivät muutoksista työvoimapalveluiden rahoitukseen, esityksen aiheuttamista tietojärjestelmien muutostarpeista sekä siirtymävaiheen muutuskustannuksista. Keskeisenä periaatteena olisi se, että siirtyvien palveluiden järjestämisestä aiheutuvat budjetoidut kustannukset siirtyisivät osaksi kuntien valtionosuutta. Tietojärjestelmämuutoksista valtiolle aiheutuvat kustannukset perustuisivat palvelualustan, asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden, työvoimapalvelujen valtakunnallisen tietovarannon sekä eri viranomaisten tietojärjestelmien, kuten tulotietojärjestelmän, välisten rajapintojen ylläpitämisestä, kehittämisestä ja laajentamisesta työvoimaviranomaisten käyttöön. Uudistuksen muutuskustannukset syntyisivät henkilöstömuutoksiin valmistautumiseen liittyvään muutoksen tukeen, kuten muutosvalmennuksiin ja perehdytysohjelman laatimiseen. Lisäksi muutuskustannuksia syntyy muun muassa yhteistoimintaneuvottelujen valmistelusta ja toteutuksesta.

Vaikutukset työnhakijoihin ja työnhakijoille tarjottaviin palveluihin

Uudistuksella ei olisi vaikutuksia työnhakijoiden palveluprosesseihin. Työvoimaviranomaiset järjestäisivät työnhakijan palveluprosessin 2.5.2022 käyttöön otetun uuden asiakaspalvelumallin mukaisesti.

Työvoimaviranomaiset voisivat sovittaa yhteen työnhakija-asiakkaiden palveluprosesseja kuntien muiden toimintojen, kuten elinvoima- ja osaa-mispalvelujen kanssa

Työvoimaviranomaisilla olisi esityksen mukaan velvollisuus järjestää lähipalvelua, mikä voi laajentaa palveluverkostoa ja lisätä työvoimaviranomaisen palvelupisteiden määrää. Palveluverkoston laajentumisella ja mahdollisella lähipalvelupisteiden nykyistä suuremmalla määrällä voisi olla myönteisiä vaikutuksia heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien, esimerkiksi pitkä-aikaistyöttömien, vammaisten, pitkäaikaissairaiden ja maahanmuuttajien asemaan sekä heidän käyttämiin palveluihin.

Voimaantulo ja uudistuksen toimeenpano

Ehdotetuista laeista järjestämislaki, laki työllisyyden edistämisen monialaisesta edistämisestä sekä laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta annetun lain muuttamisesta saatettaisiin voimaan erillisellä voimaantuloilla (laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulo 4. lakiehdotus), joka on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Voimaantuloilla myös kumottaisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettu laki 1.1.2025 lukien.

Lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1.1.2025. Järjestämislain lainkohdat, jotka koskevat järjestämisvastuullisten tahojen muodostamista ja siihen liittyvää ilmoittamisvelvollisuutta sekä valtioneuvoston päätöksentekooikeutta tulisivat voimaan 1.4.2023. Kuntien tulisi muodostaa työllisyysalueet sekä jättää mahdolliset poikkeuslupahakemukset 31.10.2023 mennessä. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuu ja niihin liittyvä tehtävä siirtyisivät kunnille 1.1.2025, jotta toimeenpanoon valmistautumiseen jää aikaa. Myös henkilöstön siirtoihin liittyvät yhteistoimintaneuvottelut edellyttävät, että lakien vahvistamisen ja voimaantumisen välille jää riittävästi aikaa neuvottelujen läpi viemiseen. Virastokohtaisten neuvottelujen aloittaminen edellyttää, että työvoimaviranomaiset on muodostettu.

Uudistuksen toimeenpanon tueksi toteutetaan muutosohjelma, joka laaditaan kuntien ja valtion yhteistyössä. Muutos ohjelman keskiössä on henkilöstön tukeminen muutokseen valmistautumisessa ja uudistuksen toimeenpanossa. Ohjelmassa määritellään toimeenpanon valtiollisen ohjauksen ja tuen organisoiminen sekä valmistelun koordinointi aihepiireittäin.

LIITE

Ppt-esitys

Laati:

hallitusneuvos Jan Hjelt

hallitussihteeri Emmi Äijälä