



Eduskunnan talousvaliokunta

TaV@eduskunta.fi

Viite: HE 207/2022 vp

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE JULKISTEN TYÖVOIMA- JA YRITYSPALVELUIDEN UUELLEENJÄRJESTÄMISTÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Keskuskauppakamari kiittää eduskunnan talousvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto otsikkoasiassa. Lausuntonaan Keskuskauppakamari esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Lausunnon pääkohdat

- Keskuskauppakamari tukee hallituksen esityksessä ilmaistua tavoitetta kasvattaa työllisyysastetta, mutta ilmaisee huolensa esitettyjen muutosten mahdollisuuksista saavuttaa tavoitteeksi asetettu 7000–10 000 henkilön työllisyysvaikutus.
- Keskuskauppakamari näkee työvoimapalveluiden uudistuksessa mahdollisuuden kehittää työvoimapalveluita, mutta huomauttaa, että liian pieneksi pirstoutuvat työllisyysalueet ja monimutkaiset hallintorakenteet johtavat siihen, että uudistukselle asetettuja tavoitteita ei saavuteta.
- Keskuskauppakamari pitää tärkeänä sitä, että työvoimaviranomaiset veloitetaan käyttämään valtakunnallista tietovarantoa, palvelualustaa ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta. Tietojärjestelmien pirstoutuminen aiheuttaisi tehottomuutta ja tietoturvahakia sekä heikentäisi tiedon yhdenmukaisuutta ja vaikeuttaisi tilastointia.
- Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan hallituksen esityksen tulisi korostaa yksityisten palveluntuottajien tärkeyttä luonnollisena osana työvoimapalveluita ja huomioida paremmin se, että yksityisten palveluntuottajien rooli on jo nyt merkittävä työvoimapalveluissa.
- Keskuskauppakamari pitää järjestämisvastuullisen kunnan tai työllisyysalueen työvoiman määrän alarajaa (20 000 työllistä) liian pienenä ja vaatii rajan tarkastamista suuremmaksi. Keskuskauppakamari ei myöskään tue hallituksen esitykseen kirjattua mahdollisuutta poiketa työvoiman määrälle asetetusta alarajasta.
- Keskuskauppakamari pitää erittäin kriittisenä sitä, että työvoimakoulutusten hankinnoissa noudatetaan kilpailuneutraliteettia ja että yksityisten palveluntuottajien osaamista hyödynnetään mahdollisimman laajasti. Vaikuttavien työvoimapalveluiden näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista, että työvoimaviranomainen järjestäisi

**KESKUS-
KAUPPAKAMARI**

Aleksanterinkatu 17, PL 1000 | 00100 HELSINKI | +358 9 4242 6200
kauppakamari.fi



työvoimakoulutuksen pääosin omana tuotantonaan tai muutoin suosisi kunnan omaa koulutuksenjärjestäjää.

- Keskuskauppakamari kannattaa työntekijöiden oleskelulupiin liittyvän saatavuusharkinnan tehtävien siirtämistä Maahanmuuttovirastolle, mutta huomauttaa, että tavoitteena pitää olla saatavuusharkintajärjestelmästä luopuminen kokonaan.
- Keskuskauppakamari toteaa, että henkilöstön siirtoa ei pidä toteuttaa hallituksen esityksen mukaisesti liikkeenluovutuksena, vaan uusien työvoimaviranomaisten pitää antaa järjestäytyä työllisyysalueensa näkökulmasta tarkoituksenmukaisella tavalla ja rekrytoida itse osaavat henkilöt tuottamaan palveluita.

Tarkemmat perustelut

Yleiset huomiot

Keskuskauppakamari näkee työvoimapalveluiden uudistuksessa mahdollisuuden kehittää työvoimapalveluita. Uudistuksessa pitääkin keskittyä hallintorakenteiden sijaan asiakkaiden palveluiden parantamiseen, joka osaltaan tukee tavoitetta nostaa työllisyysastetta. Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan työllisyystavoite pitäisi nostaa 80 prosenttiin ja tehdä uskottavia toimia, jotka vievät kohti tätä tavoitetta. Keskuskauppakamari huomauttaa, että liian pieneksi pirstoutuvat työllisyysalueet ja monimutkaiset hallintorakenteet johtavat siihen, että uudistukselle asetettuja tavoitteita ei saavuteta.

Keskuskauppakamari pitää työvoimapalveluiden uudistuksen valmistelun keskeisimpänä ongelmana sitä, että koko uudistus on tehty lähinnä työnhakijoiden näkökulmasta, eikä työnantajien tarpeita ei ole huomioitu riittävällä tavalla. Keskuskauppakamari huomauttaa, että ilman työnantajia ei ole yhtään työpaikkaa mihin työnhakijat voisivat työllistyä. Keskuskauppakamari myös painottaa sitä, että onnistuneen työllisyysenhoidon näkökulmasta työvoimaviranomaisten ja hyvinvointialueiden yhteistyön pitää olla saumatonta. Tämä on erityisen tärkeää työkykyyn liittyvien haasteiden hoitamisessa.

Työvoiman liikkuvuus on osaavan työvoiman saatavuuden kannalta erittäin tärkeää. Jo nyt yksi merkittävimpiä ongelmia työttömien ja avoimien työpaikkojen kohtaamiselle on maantieteellinen kohtaanto-ongelma. Työvoimapalveluiden uudistuksen yksityiskohdat on rakennettava niin, että uudistus ei vahingossakaan haittaa työvoiman liikkuvuutta. Keskuskauppakamari huomauttaa, että työvoiman liikkuvuutta pitää kaikin tavoin lisätä, ei luoda uusia potentiaalisia esteitä. Työmarkkinat ovat vähintäänkin kansalliset, monin paikoin jopa globaalit.

Keskuskauppakamari pitää tärkeänä sitä, että työvoimapalveluille asetetaan yhteisiä kansallisia tavoitteita ja että tietojärjestelmät ovat kaikille yhteiset. Olisi kestävämpiä, jos jokainen työvoimaviranomainen rakentaisi omat tietojärjestelmänsä, jotka pahimmillaan eivät keskustelisi keskenään, aiheuttaisivat tietoturva-ongelmia, heikentäisivät tiedon yhdenmukaisuutta ja

**KESKUS-
KAUPPAKAMARI**

Aleksanterinkatu 17, PL 1000 | 00100 HELSINKI | +358 9 4242 6200
kauppakamari.fi



vaikeuttaisivat tilastointia. Keskuskauppakamari kannattaa sitä, että työvoimaviranomaiset veloitetaan käyttämään valtakunnallista tietovarantoa, palvelualustaa ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta. Tietojärjestelmien osalta pitää panostaa siihen, että ne keskustelevat saumattomasti myös muiden viranomaisten järjestelmien kanssa.

Yksityisten palveluntuottajien rooli

Keskuskauppakamari huomauttaa, että hallituksen esitys ei ole kaikilta osin täysin tasapainoinen. Yksityisten palveluntuottajien ja työnvälityksen rooli ja merkitys loistavat poissaolollaan. Keskuskauppakamari pitää tätä eriskummallisena, koska yksityisten palveluntuottajien rooli on jo nykyisin varsin suuri ja merkittävä työvoimapalveluissa. Ei ole realistista ajatella, että työvoimapalveluiden järjestämisestä selvittäisiin ilman yksityisten palveluntuottajien hyödyntämistä. Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan hallituksen esityksen tulisi korostaa yksityisten palveluntuottajien tärkeyttä luonnollisena osana työvoimapalveluita.

Yksityisiä henkilöstöpalveluyrityksiä ja yksityisiä työllisyys- ja valmennuspalveluiden tuottajia on Suomessa suuri määrä. Pelkästään Henkilöstöpalveluyritysten liitolla on noin 400 jäsenyritystä. On huomioitava, että työnvälityspalveluissa yksityisillä toimijoilla on merkittävä rooli. Esimerkiksi Työmarkkinatorin asiakasvolyymit ovat pienempiä verrattuna koko yksityisen henkilöstöpalvelualan välittämiin työtehtäviin. Työnvälityksessä on siis jo nyt olemassa kahdet markkinat, jotka pitäisi saada toimimaan saumattomasti yhteen. Julkisten työvoimapalveluiden pitää hyödyntää myös yksityisen sektorin toimijoita, jotta työllistymisestä saadaan mahdollisimman sujuvaa ja nopeaa.

Uudistuksen tavoitteet

Keskuskauppakamari tukee hallituksen esityksessä ilmaistua tavoitetta kasvattaa työllisyysastetta, mutta ilmaisee huolensa esitettyjen muutosten mahdollisuuksista saavuttaa tavoitteeksi asetettu 7000–1000 henkilön työllisyysvaikutus. Hallituksen esityksen vaikutusarvioinneissa ei ole esitetty riittävästi evidenssiä esitetyn työllisyysvaikutuksen tueksi ja vaikutusarviota tulisikin tarkentaa tältä osin. Keskuskauppakamari myös huomauttaa, että uudistuksella voi olla jopa negatiivisia työllisyysvaikutuksia lyhyellä aikavälillä, jotka johtuvat palveluverkostoon kohdistuvan muutoksen suuruudesta ja siitä mahdollisesti aiheutuvasta hetkellisestä palvelutason heikentymisestä.

Lausuntokierroksella esiin tuotujen asiantuntija-arvioiden perusteella voidaan todeta, että työllisyyspalveluiden alueellistamisesta löytyvä kansainvälinen näyttö on heikkoa, eikä itse alueellistamisella ole havaittu olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia. Valtiovaraministeriön arvio positiivisista työllisyysvaikutuksista rakentuu kannustinmallin uudistusten vaikutuksiin. Arviointiin liittyy paljon epävarmuutta, koska kuten lausuntokierroksella on tuotu ilmi, laskennan tueksi tehdyt tanskalaiset tutkimukset eivät pohjaudu luotettaviin kausaaliasetelmiin.

**KESKUS-
KAUPPAKAMARI**

Aleksanterinkatu 17, PL 1000 | 00100 HELSINKI | +358 9 4242 6200
kauppakamari.fi



Edellytykset positiivisen työllisyysvaikutuksen aikaansaamiseksi rakentuvat asiakaslähtöisten, yksilöllisten ja tehokkaasti tuotettujen palveluiden varaan. Keskuskauppakamari huomauttaa, että työvoimapalveluiden tuottamisessa pitäisi hyödyntää mahdollisimman laajasti yksityisen sektorin osaamista, jotta toivottuihin työllisyysvaikutuksiin voitaisiin päästä.

Työvoimapalveluiden rahoitusmallin kannustinvaikutukset ovat keskeisessä asemassa uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kannustavien valtionosuusrahoituksen kriteereiden ja kuntien työttömyysturvan laajemman rahoitusvastuun kautta voidaan ohjata tehokkaiden ja vaikuttavien palveluiden järjestämiseen. Keskuskauppakamarin mielestä on järkevää, että järjestämisvastuu työvoimapalveluista on samalla taholla, joka kantaa vastuun palveluiden tuloksista ja on myös vastuussa pitkäaikaistyöttömyyteen liittyvistä sakkomaksuista ja osaltaan työttömyysetuuksien rahoittamisesta.

Työvoimapalveluiden järjestäminen

Työvoimapalveluiden siirtäminen kuntien järjestämisvastuulle on perusteltua muun muassa siitä näkökulmasta, että palvelut saadaan lähemmäs asiakkaita ja alueellisen tilanteen tuntemus paranee, mikä voi parantaa palveluiden vaikuttavuutta. Keskuskauppakamari kuitenkin huomauttaa, että liian pieneksi pirstoutunut järjestämisvastuu voi tuoda tehottomuutta ja heikentää palveluita. Järjestämisvastuullisen kunnan tai työllisyysalueen työvoiman määrän tulee olla hallituksen esityksen mukaan vähintään 20 000. Keskuskauppakamari pitää työvoiman määrälle asetettua alarajaa liian pienenä ja vaatii rajan tarkastamista suuremmaksi. Liian pienillä kunnilla tai työllisyysalueilla ei ole edellytyksiä hoitaa työvoimapalveluita tehokkaasti. Keskuskauppakamari ei myöskään tue hallituksen esitykseen kirjattua mahdollisuutta poiketa työvoiman määrälle asetetusta alarajasta.

Asiakkaan näkökulmasta on keskeistä, että hän saa yhtä hyvät palvelut missä päin Suomea tahansa. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta tämän toteutuminen on edellytys koko uudistuksen toteuttamiselle. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että järjestämisvastuullisten kuntien tai työllisyysalueiden pitää olla riittävän suuria. Yhdenvertaiset palvelut vaativat myös yleisten tavoitteiden ja palveluiden sisältöjen näkökulmasta kansallista määrittelyä ja koordinoitua, kuitenkin estämättä kunkin työllisyysalueen yksilölliseen tilanteeseen sopivia ratkaisuja.

Työllisyysalueiden määrittelyssä keskiössä pitää olla työssäkäyntialueet. Lisäksi pitää huomioida palveluiden saavutettavuus, johon vaikuttaa muun muassa liikenneyhteydet. Monissa tapauksissa työllisyysalueet muodostuvat useammista kunnista eli kyse on kuntien yhteistoiminnasta. Keskuskauppakamari katsoo, että kunnilla pitäisi olla mahdollisimman laaja mahdollisuus sopia keskenään, miten palvelut järjestetään tarkoituksenmukaisella ja alueelle sopivalla tavalla. Kuntien yhteistoiminnassa pitää suosia vastuukuntamallia eikä synnyttää uusia hallintohimmeleitä kuntayhtymien muodossa.

**KESKUS-
KAUPPAKAMARI**

Aleksanterinkatu 17, PL 1000 | 00100 HELSINKI | +358 9 4242 6200
kauppakamari.fi



Ohjaus ja rahoitus

Keskuskauppakamari huomauttaa, että rahoitusjärjestelmän ohjausvaikutuksella on iso merkitys työvoimapalveluiden uudistuksen onnistumiseen. Oikein valitut rahoitukselliset kannusteet ohjaavat tuottamaan tehokkaita ja vaikuttavia palveluita. Keskuskauppakamari pitää hyvänä sitä, että valtionosuuskriteerinä oleva työttömien määrä laskettaisiin laajan työttömyyden käsitteen mukaisesti. Laajan työttömyyden määritelmällä työllisiksi lasketaan ainoastaan aidosti työlliset, mikä parantaa rahoitusmallin ohjausvaikutusta, koska työvoimapalveluihin osallistuvia ei lasketa työllisiksi.

Rahoitus- ja ohjausjärjestelmä pitää joka tilanteessa kannustaa työvoimapalveluiden järjestäjää auttamaan asiakkaan työllistymisessä. On huolehdittava, että ei järjestelmään ei tule vääränlaisia kannusteita, jotka esimerkiksi ohjaisivat palveluiden järjestäjää työllistämään asiakkaan vain omalle työllisyysalueelle heikentäen työvoiman liikkuvuutta. Rahoitus- ja ohjausjärjestelmän pitää myös kannustaa työvoimaviranomaista asiakkaiden aitoon työllistämiseen, ei tuettuun työllistämiseen. Tuettu työllistäminen on rajattuihin tilanteisiin sopiva keino, mutta laajasti käytettynä se voi johtaa kilpailun vääristymiseen sekä siihen, että oikeita työpaikkoja ei synny. Näin on käynyt muun muassa Ruotsissa, jossa tuettu työllistäminen on huomattavan paljon Suomea laajempaa.

Keskuskauppakamari painottaa, että valtion pitää korvata kunnille täysimääräisesti uusista tehtävistä koituvat kustannukset. Tämän lisäksi rahoitukseen olisi järkevää rakentaa mekanismi, joka reagoisi automaattisesti äkillisiin talouden kriiseihin ja suhdannevaihteluihin. Harkinnanvaraisen valtionosuuden korotus tai äkillisen rakennemuutoksen tuki eivät ole tähän oikeita välineitä. Muussa tapauksessa ollaan pahimmillaan tilanteessa, jossa kunta joutuu säästämään työvoimapalveluista, joiden tarve kasvaa äkillisen kriisin seurauksena. Tämä voi entisestään heikentää työllisyystilannetta jo muutenkin vaikeassa tilanteessa.

Hallituksen esityksen mukaan valtiolla säilyy edelleen kokonaisvastuu työllisyydestä ja työvoimapalvelujärjestelmän toimivuudesta. Hallituskausittain asetettaisiin tavoitteet työllisyyden edistämiseksi. Keskuskauppakamari pitää valtion kokonaisvastuun säilymistä hyvänä asiana ja painottaa, että tavoitteiden keskiössä pitää olla osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen.

Työvoimakoulutus

Hallituksen esityksen mukaan työvoimaviranomaisen mahdollisuus järjestää työvoimakoulutusta vastaisi nykyistä ELY-keskusten ja työ- ja elinkeinotoimistojen työllisyysmäärärahalla hankkimaa koulutusta. Koulutusta voisi järjestää omana tuotantona tai hankkia sitä palveluntuottajalta. Hallituksen esityksessä ei siis edellytetä työvoimaviranomaista hankkimaan koulutusta palveluntuottajalta.

**KESKUS-
KAUPPAKAMARI**

Aleksanterinkatu 17, PL 1000 | 00100 HELSINKI | +358 9 4242 6200
kauppakamari.fi



Keskuskauppakamari pitää erittäin kriittisenä sitä, että työvoimakoulutusten hankinnoissa noudatetaan kilpailuneutraalisuutta. Painotamme myös sitä, että vaikuttavien työvoimapalveluiden näkökulmasta ei ole tarkoituksenmukaista, että työvoimaviranomainen järjestäisi työvoimakoulutuksen pääosin omana tuotantonaan tai muutoin suosisi kunnan omaa koulutuksenjärjestäjää. Yksityisten palveluntuottajien mahdollisuus tuottaa työvoimakoulutusta pitää turvata ja heidän osaamistaan käyttää nykyistä laajemmin.

Työntekijän oleskelulupa

Hallituksen esityksessä esitetään, että työ- ja elinkeinotoimistojen lakatessa olemasta työntekijän oleskelulupaan liittyvän osapäätöksen (saatavuusharkinta) tekisi jatkossa Maahanmuuttovirasto. Keskuskauppakamari kannattaa muutosta ja näkee sen hallinnollisesti järkevänä. Osapäätösten keskittäminen yhdelle viranomaiselle, joka hoitaa myös muuten suurimman osan oleskelulupaprosessista, voi potentiaalisesti tehostaa osapäätösten käsittelyä ja nopeuttaa sitä kautta oleskelulupien käsittelyaikoja.

Keskuskauppakamari kuitenkin huomauttaa, että tämä muutos pitää nähdä välivaiheena kohti sitä, että saatavuusharkinnasta luovutaan kokonaan. Saatavuusharkintajärjestelmä aiheuttaa turhaa viivettä ja byrokratiaa oleskelulupien käsittelyyn tilanteessa, jossa Suomessa on vakava osaajapula ja osaajien maahanmuuttoa pitäisi saada vauhditettua merkittävästi. Saatavuusharkinnan poistamiseen liittyvät uhkakuvat ovat liioiteltuja, mutta tarvittaessa mahdollisiin lieveilmiöihin voidaan varautua ja puuttua osoittamalla resursseja jälkivalvontaan, nykyisen pitkän ja monimutkaisen ennakkokäsittelyn sijaan.

Henkilöstö siirto

Hallituksen esityksen mukaan arvioidaan noin 4 300 henkilötyövuoden siirtyvän työskentelemään valtiolta kuntiin. Hallituksen esityksessä todetaan, että henkilöstö siirtyy liikkeenluovutuksella, eli niin sanotusti vanhoina työntekijöinä sen hetkisen tilanteen mukaisin eduin.

Keskuskauppakamari toteaa, että henkilöstön siirtoa ei pidä toteuttaa hallituksen esityksen mukaisesti liikkeenluovutuksena. Työvoimapalveluiden uudistuksen tavoitteena on järjestää työvoimapalvelut uudella, tehokkaammalla ja vaikuttavammalla tavalla. Jotta tämä tavoite voisi toteutua, pitää uusien työvoimaviranomaisten antaa järjestäytyä työllisyysalueensa näkökulmasta tarkoituksenmukaisella tavalla ja rekrytoida itse osaavat henkilöt tuottamaan palveluita. Vanhojen toimintatapojen uudistumista tuskin tapahtuu, mikäli henkilöstön siirto toteutetaan liikkeenluovutuksena.

Keskuskauppakamari myös huomauttaa, että hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että liikkeenluovutusdirektiivin (2011/23/EY) mukaan liikkeenluovutuksena ei pidetä

**KESKUS-
KAUPPAKAMARI**

Aleksanterinkatu 17, PL 1000 | 00100 HELSINKI | +358 9 4242 6200
kauppakamari.fi



hallintoviranomaisen uudelleenorganisointia eikä hallinnollisten tehtävin siirtämistä julkisyhteisöltä toiselle. Näin ollen lainsäädännön näkökulmasta ei ole välttämätöntä toteuttaa henkilöstön siirtoa liikkeenluovutuksena. On myös hyvä huomioida, että kun Kelan toimeentulotukeen liittyvät tehtävät siirrettiin kunnille, ei silloinkaan käytetty liikkeenluovutusta.

KESKUSKAUPPAKAMARI

Johanna Sipola
johtaja

Mikko Valtonen
johtava asiantuntija

KESKUS-
KAUPPAKAMARI

Aleksanterinkatu 17, PL 1000 | 00100 HELSINKI | +358 9 4242 6200
kauppakamari.fi