

Eduskunnan talousvaliokunta

HE 207/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Hallituksen esityksen mukaan julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirrettäisiin työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille vuoden 2025 alussa. Kunnille siirtyisivät myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät hankintatehtävät ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät maksatustehtävät. Nykyiset työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin. Siirtyviä tehtäviä valtiolla hoidettava henkilöstö siirtyisi liikkeenluovutuksella kuntiin tai kuntayhtymiin.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä ja laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ja laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta 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.

Valtaa, vastuuta ja rahoitusta ei saa eriyttää

Työllisyys- ja elinkeinopalveluiden siirto kunnille on odotettu muutos, joka tulee toteuttaa palveluiden vaikuttavuuden parantamiseksi.

Lain tulisi mahdollistaa joustavien ja asiakaslähtöisten lähipalveluiden toteuttaminen. Pääosin positiivinen kokonaisuus vaatii kuitenkin vielä eräitä tarkennuksia, jotta uudistukselle asetetut tavoitteet saavutetaan ja varmistetaan samalla kunnallisen itsehallinnon toimintaedellytykset.

Merkittävin heikkous esityksessä on vallan, vastuun ja rahoituksen eriyttäminen. Vaatimus yhtenäisestä työssäkäyntialueesta tekee esitetystä 20 000 henkilön työvoimakriteeristä käytännössä merkityksettömän ja luonnollisia työssäkäyntialueita rikkovan. Yhteistoimintavelvoite ja toiminnan



arviointimenettely yhdistettynä valtioneuvoston päätösvaltaan muodostavat uuden ohjausmekanismin, joka rajoittaa tarpeettomasti kunnallista itsehallintoa. Myös valvontaan liittyvät kokonaisuudet monimutkaistuisivat vastuiden eriyttämisen seurauksena.

Me Kuntaliitossa pidämme tärkeänä, että järjestämisvastuu on jokaisella kunnalla. Samanaikaisesti yhteistyötä tulee luonnollisesti tiivistää niin kuntien kuin muiden toimijoiden kesken. Näin varmistetaan joustavat ja asiakaslähtöiset palvelut sekä turvataan jokaisen kunnan mahdollisuudet edistää työllisyyttä ja elinvoimaa.

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun uudistaminen

Kunta voisi ehdotetun 2 luvun 2 §:n mukaan järjestää kunnan vastuulle kuuluvat työvoimapalvelut itse, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Jos kunnan työvoiman määrä on alle 20 000 henkilöä, sen on muodostettava palveluiden järjestämiseksi yhteistoiminta-alue (työllisyysalue) yhden tai useamman kunnan kanssa niin, että työvoiman määrä on vähintään 20 000. Työllisyysalueen tulee lisäksi muodostaa alueellisesti yhtenäinen, työmarkkinoiden ja työssäkäynnin kannalta toimiva alue.

Perustelujen mukaan vuonna 2019 vähintään 20 000 henkilön työvoimapohja oli kaikkiaan 26 Manner-Suomen kunnassa. Itsenäinen järjestämisvastuu olisi näillä määrittelyillä 21 suurimmalla kaupungilla, Kokkolan kaupungilla sekä viidellä Uudenmaan kehyskunnalla. Työssäkäyntialueen yhtenäisyyden vaatimuksen vuoksi ehdotettu laki edellyttää käytännössä keskustaupungin ja sitä ympäröivien kuntien muodostamaa yhteistoiminta-aluetta. **Suurin osa suuristakaan kaupungeista ei näillä edellytyksillä voisi järjestää palveluja yksinään työvoiman riittävästä määrästä huolimatta.** Ehdotuksen perusteluista ei löydy palveluista lähteviä perusteita sille, miksi järjestämisvastuussa olevan tahon tulisi olla työvoimapohjaltaan näin laaja.

Me Kuntaliitossa pidämme kuntapohjaiseen työvoimapalvelumalliin siirtymistä hyvänä, mutta haluamme nostaa esiin huolen siitä, että **tehdyn esityksen mukaan tehtävää ollaan tosiasiallisesti siirtämässä suurelta osin kuntien sijasta yhteistoiminta-alueille, joka ei vastaa kuntien uudistukselle asettamia toiveita ja odotuksia.** Esitetty malli järjestämisvastuusta kaventaa kuntien toimintamahdollisuuksia. Kuntien vapaaehtoisesti työllisyyteen resursoimat panostukset saattavat esityksessä liian tiukasti määritellyn järjestämisvastuun määrittelyn myötä vähentyä, jolloin työllisyysasteen nostamiseen liittyvät tavoitteet on entistä vaikeampi saavuttaa.

Järjestämisvastuun ja rahoitusvastuun tulisi olla samoissa käsissä eli kunnilla. Järjestämisvastuun ja rahoitusvastuun erottamisella toisistaan,

pyrkimyksillä mahdollisimman suuriin alueisiin ja ylisääntelyllä ei päästä hyödyntämään uuteen mallin oleellisesti liitettyä kuntaekosysteemiä parhaalla mahdollisella tavalla. Julkisen vallan päätökset tulisi aina tehdä mahdollisimman lähellä ihmisiä (*subsidiariteettiperiaate*).

Valtioneuvoston ja ministeriön toimivalta

Valtioneuvosto voisi antaa alle 20 000 työvoimapohjan työllisyysalueelle luvan järjestää palveluja, jos se on tarpeen saaristoisuuden, pitkien etäisyyksien tai kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tai työllisyysalueen muodostaminen edellyttäisi useamman työssäkäyntialueen yhdistämistä. Valtioneuvostolla on lisäksi melko paljon harkintavaltaa poiketa työllisyysalueelle asetuista vaatimuksista (voimaanpanolaki 4 §).

Mikäli kunnat eivät pääse sopimukseen yhteistoiminta-alueesta, valtioneuvosto voi esityksen mukaan päättää alueen muodostamisesta, sen hallintomallista, kustannusten jaosta ja muista alueen perustamiseen tarpeellisista asioista. Valtioneuvostolla olisi lisäksi toimivalta päättää kunnan tai kuntien kuulumisesta hyvinvointialueisiin, mikäli työvoimapohja ei ole riittävä tai työvoimapohja on kolmena peräkkäisenä vuotena alittanut 20 000 henkilöä. Lisäksi valtioneuvosto voi päättää kunnan kuulumisesta työllisyysalueeseen tai alueen muuttamisesta, jos työvoimaviranomaisen kyky järjestää työvoimapalveluja on merkittävästi vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti.

Kokonaisuutena tarkastellen ehdotetussa ratkaisussa ei pohjimmiltaan vaikuta olevan kyse tehtävän siirtämisestä valtiolta kuntien hoidettavaksi, vaan kuntapohjaisen alueellisen työvoimahallintotason perustaminen. Järjestämisvastuu tulisi olla jokaisella kunnalla ja kunnat voisivat keskenään sopia kuntalain mukaisesti siitä, kuinka ne tehtävän järjestävät.

Työllisyysalueen kunnat voivat keskenään sopia työnjaosta palvelujen tuottamiseksi. Tämä mahdollistaa jossain määrin kuntien potentiaalın hyödyntämistä, mutta ei poista ehdotuksen perustavanlaatuisia ongelmia.

Yhteistoimintavelvoite

Työvoimapalvelut tulisi käytännössä järjestää lähes koko maassa yhteistoiminnassa. **Yhteistoimintavelvoite rajoittaa kunnallista itsehallintoa rajoittamalla kuntalaisten suoraan valitseman toimielimen päätösvaltaa.** Yhteistoiminnasta on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan lähtökohdaisesti mahdollista säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Yhteistoiminnan kohteena olevalta tehtävältä on kuitenkin edellytetty ylikunnallista luonnetta. Yhdelle kunnalle ei saa myöskään muodostua yksipuolista määräysvaltaa mahdollistavaa asemaa ja hallinnon järjestelyn on oltava taroituksenmukaista. Esimerkiksi **tehtävän perusoikeusliitanta ei yksin tee**

siitä luonteeltaan ylikunnallista. Olennaista on arvioida, onko yhteistoimintavelvoite tarpeen toiminnan toteuttamiseksi.

Arvioitaessa työllisyyspalvelujen merkitystä ja osuutta kunnan toiminnassa on huomioitava, että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle 2023 vuoden alusta. Työllisyyspalvelujen suhteellinen painoarvo kunnan kokonaisuudesta on tuntuva, joten kyse ei ole vähäisestä tehtäväkokonaisuudesta.

Ehdotetun työvoimapalveluiden järjestämislain 3 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö voi käynnistää neuvottelumenettelyn sellaisen työvoimaviranomaisen kanssa, jonka kyky järjestää työvoimapalveluja on kahden peräkkäisen vuoden aikana merkittävästi heikentynyt verrattuna muihin vastaaviin työvoimaviranomaisiin. Mikäli tilanne ei korjaantuisi, laatisivat ministeriöt arvion siitä, onko työvoimaviranomaisena toimivan kunnan tai kuntayhtymän kyky järjestää työvoimapalveluja merkittävästi vaarantunut. Arvio perustuisi kunnan tai kuntayhtymän palvelujen järjestämisestä ja saatavuutta sekä taloutta koskevaan kokonaisarviointiin, jossa voidaan huomioida pitkäaikaistyöttömien aktivointiaste tai muu vastaava työllistämistä edistävä toiminta, yli 12 kuukauden työttömyyden lisääntyminen verrattuna vastaaviin työvoimaviranomaisiin, palveluprosessin toteutumiseen tai jos kyky järjestää työvoimapalveluja on muusta syystä merkittävästi vaarantunut.

Työ- ja elinkeinoministeriön valvontarooli on poikkeuksellinen. Ministeriö voisi käynnistää alueiden yhdistämiseen tai muuttamiseen johtavan neuvottelumenettelyn, mikäli kunnan tai työllisyysalueen kyky järjestää palvelut olisi kahden viimeisen vuoden aikana merkittävästi heikentynyt verrattuna muihin vastaaviin kuntiin tai työllisyysalueisiin. Päätöksen muutoksesta tekisi valtioneuvosto. Lähinnä vastaava arviointimenettely kunnissa on kuntalain 118 §:n mukainen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely.

**Me Kuntaliitossa pidämme ehdotusta kyseenalaisena perustuslain takaa-
man kunnallisen itsehallinnon kannalta.** Ehdotus perustuu pitkälle menevään ja osin päällekkäiseen kuntien hallinnon ja toiminnan sääntelyyn.

Kunnille siirtyvien tehtävien rahoitus

Me Kuntaliitossa näemme positiivisena sen, että valtio sitoutuu korvaamaan tehtävävastuiden siirrosta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti. Valtionosuusjärjestelmään kaavailtu siirtyviin tehtäviin liittyvä rahoitusmalli on kannatettava. Rahoitusmallia on lisäksi korjattu oikeaan suuntaan lausunkierrokselle esille tulleiden puutteiden osalta.

Työllisyyden ja elinkeinoelämän edistämisestä on uudistuksen myötä tulossa merkittävä osa uuden kunnan tehtäviä. TE-palvelukokonaisuus vastaisi yli 10 prosenttia uuden kunnan käyttökuluista, kun mukaan lasketaan sekä valtiolta siirtyvät vastuut, että kuntien nykyiset panostukset sekä vastuu työttömyysturvasta.

Siirtyvät vastuut muodostuisivat palveluiden ja etuusmenojen kokonaisuudesta. Siirtyviin palveluihin laskettaisiin muun muassa TE-toimistojen ja ELY-keskusten siirtyvä henkilöstö, KEHA-keskuksen siirtyvät toiminnot, palkkatuki, starttiraha sekä hankitut ostopalvelut kuten työvoimakoulutus ja valmennukset. Siirtyvien palveluiden kustannukset on arvioitu olevan **vähintään** 700 miljoonaa euroa. Uusi pohjoismainen työvoimapalvelumalli (Poma) on kasvattanut ja edelleen kasvattaa kustannuksia.

Toinen vastuukokonaisuus syntyisi etuusvastuumaksuvastuun kasvusta. Kuntien rahoitusosuus työttömyysetuuksista kasvaa nykyisestä noin 11 prosentista noin 21 prosenttiin. Valtio, palkansaajat ja työnantajat kattaisivat loput maksuvastuusta. Hallituksen esityksen mukaan kuntien maksuvastuu nousisi vajaasta 400 miljoonasta eurosta reiluun 700 miljoonaan, eli kasvua olisi noin 350 miljoonaa. Kuntien etuuskulut vaihtelevat kuitenkin suhdanteiden mukaan. **Hallituksen esityksen mukaisella mallilla kuntien etuuskulut olisivat vaihdelleet 450 ja 900 miljoonan välillä vuosina 2000–2021.**

Sekä siirtyvien palveluiden että kasvaneiden etuusvastuiden lisäkulut korvattaisiin kunnille valtionosuuksina. Siirtyvien palveluiden rahoitus muuttuisi valtionosuuskriteerien mukaan vuosittain, mutta etuuskulujen kompensatio perustuisi poikkileikkaustilanteeseen. Etuuskulujen muuttuminen kompensatioista riippumatta loisi kunnille esityksen mukaan taloudellisen kannusteen lyhentää työttömyysjaksojen kestoja.

Rahoituksen taso

Kunnille siirtyvien palveluiden kokonaiskustannus on arvioitu olevan noin 700 miljoonaa euroa uudistuksen voimaantulohetkellä. Hallituksen esityksessä siirtyvien tehtävien kustannustaso laskettaisiin valtion vuoden **2024 talousarvion** perusteella. Me Kuntaliitossa pidämme tätä perusteltuna muutoksena lausuntokierrosta edeltävään versioon nähden, jossa siirtyvien tehtävien kustannustaso laskettiin vuoden 2019 tilinpäätöstietojen perusteella. Talousarvion ja toteutuman välillä on TE-hallinnossa ollut useampana vuotena valtion tilinpäätöksen perusteella epäsuhtaa.

Me Kuntaliitossa näemme kuitenkin riskinä sen, että tästä huolimatta tehtäviä tullaan siirtämään aliresursoituna kunnille. Työllisyyden kuntakokeiluista saatujen kokemusten mukaan uusi asiakaspalvelumalli (pohjoismainen työvoimapalvelumalli, Poma) on aliresursoitu suhteessa asiakastyön

lisäsääntelyn aiheuttamiin resurssitarpeisiin. Kuntakokeilukunnat ovat rahoittaneet karkeasti arvioiden 20–30 % aliresursoinnista.

Lakiuudistuksen kustannusarvioissa tulee huomioida siirtyvän henkilöstön henkilöstökulujen lisäksi muut palvelun tuottamisen edellyttämät kuluerät. Henkilöstökulujen lisäksi kuluja syntyy esimerkiksi tiloista, laitteista sekä hallinnon tukipalveluista kuten palkanlaskennasta ja henkilöstöhallinnosta.

Rahoituslaskelmissa pitääkin huomioida siirtyvän toiminnan kokonaiskustannukset täysimääräisesti eikä vain henkilöstökulut.

Toteutuessaan uudistus tulee aiheuttamaan kunnille merkittäviä ICT-muutostokustannuksia, joita syntyy esimerkiksi asiakastietojärjestelmien osalta. Muutostokulujen suuruuden arviointi on tällä hetkellä vaikeaa, koska järjestäjien määrä ei ole vielä selvillä. Hallituksen esityksen vaikutusarvioita voidaan kuitenkin pitää oikean suuntaisena. Sen mukaan kunnille aiheutuu kertaluonteisesti noin 15–25 miljoonan euron muutostokustannukset. Tämän lisäksi jatkuvien ICT-kulujen arvioidaan kasvavan 5–10 miljoonaa euroa. **Me Kuntaliitossa näemme, että nämä muutostokulut pitää korvata kunnille täysimääräisesti.**

Kuntakohtaiset rahoituslaskelmat

Palveluiden rahoitus jaettaisiin kuntien välillä osana valtionosuutta siten, että valtionosuusjärjestelmään esitetään lisättäväksi kaksi uutta valtionosuuskriteeriä: 1) työttömien määrä (laaja työttömyys) sekä 2) työikäisen väestön määrä. Kriteerien painotusta muutettiin lausuntokierroksen jälkeen siten, että varsinainen palveluiden rahoitus jaettaisiin puoliksi näiden kahden kriteerien kesken. Työttömien kotokoulutusten kustannukset (noin 30 miljoonaa v. 2019) tulotaisiin jakamaan vieraskielisyyden perusteella. Me Kuntaliitossa pidämme valtionosuusjärjestelmään esitettyjä kriteerejä ja niiden painoarvoa perusteltuina, ja lausuntokierroksen jälkeen tehtyä muutosta laskentaperusteiden keskinäiseen suhteeseen kannatettavana.

Uudistuksen rahoituslaskelmissa on myös esitetty kuntakohtaisia kustannuslaskelmia nykytilanteesta. Esitetty nykytilan kustannusarvio on laskennallinen, koska nykyjärjestelmä ei ole kunnittainen. Todelliset kuntakohtaiset kustannukset ja sen myötä valtionosuusrahoituksen ja todellisten kustannusten osuvuus tulevat lopulta määräytymään sen mukaan, miten kunnat sopivat maksuvastuiden jakautumisesta työllisyysalueilla uudistuksen voimaantulon jälkeen.

Työttömyysturvaetuuksien maksuvastuun kompensatio (valtionosuus) esitetään laskettavaksi poikkileikkaustilanteessa uudistusta edeltävän viimeisimmän käytettävissä olevan vuoden tiedoilla. Kuntakohtaisissa tiedoissa saattaa kuitenkin olla merkittävää vuosivaihtelua. Me Kuntaliitossa näemme,

että **kompensaation laskenta tulisi harkita tehtäväksi useamman vuoden keskiarvosta**. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen rahoituslaskelmissa, kuntien kulutiedot laskettiin kahden vuoden keskiarvosta.

Työikäisen väestön muuttoliike tulee lisäksi heikentämään tulevaisuudessa etuuskompensaation kuntakohtaista osuvuutta. Kuntaliiton tavoitteiden mukaisesti kuntien rahoitusjärjestelmä tulee uudistaa tulevalla hallituskaudella. TE-palvelu-uudistuksen osalta tämä tarkoittaisi, että uudistuksen voimaantulon jälkeen uusien valtionosuuskriteerien ja kompensaatioiden toimivuutta, osuvuutta sekä kannustinvaikutuksia tulee tarkastella. Kuntien rahoitusjärjestelmää tulisi katsoa kokonaisuutena ja se tulee kalibroida vastaamaan mahdollisimman hyvin kuntien uutta tehtäväkokonaisuutta. Rahoitusjärjestelmän kehittämisen tulisi perustua objektiiviseen tutkittuun tietoon.

Uudistus edellyttää kunnilta toimeenpanovaiheessa mittavaa ponnistusta ja kustannuksia tulee syntymään jo ennen vuotta 2025. Kuntia tulee tukea uudistuksen toimeenpanovaiheessa myös taloudellisesti.

SUOMEN KUNTALIITTO

Juha Myllymäki
Lakiasiainjohtaja

Erja Lindberg
Kehittämispäällikkö