

Lausunto

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

17.11.2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Viite Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan pyyntö kirjallisesta asiantuntijalausunnosta hallituksen esityksestä HE 207/2022 vp ja asiantuntijakuuleminen 18.11.2022

Asia **HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE JULKISTEN TYÖVOIMA- JA YRITYSPALVELUIDEN UUELLEEN JÄRJESTÄMISTÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI**

Valtioneuvosto antoi 6.10.2022 eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksen (HE 207/2022 vp) julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Ammattiliitto Pro ry esittää hallituksen esityksestä asiantuntijalausuntonaan seuraavaa:

1. Keskeiset esitykset ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä ja laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Lisäksi muutettaisiin lukuisia muita lakeja. Lainsäädäntö tulisi pääosin voimaan 1.1.2025. Osa laeista tulisi voimaan erillisellä voimaannpanolailla, joka on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Järjestämisvastuun siirto kunnille

Uudistuksen ydin on työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtäminen pääosin kunnille. Valtiolta siirtyi noin 4 210 henkilötyövuotta kuntiin. Kuntaekosysteemillä nähdään olevan valtion vastuulla olevaa nykyjärjestelmää paremmat mahdollisuudet järjestää työttömien työnhakijoiden työllistymiseen johtavat palvelut. **Kuntavetoisen hajautetun mallin tueksi ei kyetä esittämään vakuuttavaa tietopohjaa, vaan se perustuu pitkälti oletusarvoihin. Näyttöä maaliskuun 2021 alussa käynnistyneiden työllisyyden kuntakokeilujen tosiasiallisista työllisyysvaikutuksista ei maltettu odottaa, vaan ryhdyttiin suin päin valmistelemaan mittavan järjestämisvastuun siirron toteuttamista.**

Pro muistuttaa, että valtion tuottavuusohjelma 2003–2011 ja sitä seurannut vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelma 2012–2015 johtivat TE-toimistojen palveluverkon ja henkilöstömäärän voimakkaaseen supistumiseen. Henkilöstömäärä väheni tuona ajanjaksona noin 1 500. Työnhakijan uuden asiakaspalvelumallin käyttöönottoon kohdennettu 70 miljoonan euron ja noin 1 200 henkilötyövuoden lisäyksellä ei ole saavutettu edes säästöohjelmia edeltävää henkilöresurssitasoa. Työvoimatoimistoja oli vuonna 2002 150 sekä omia palvelupisteitä ja sivutoimistoja 133. Vuonna 2020 TE-toimistoja oli 15 ja omia palvelupisteitä 75. Palveluverkkoa on karsittu johdonmukaisesti ja ohjattu työttömät työnhakijat käyttämään digitaalisia palveluja. **Edelleen voidaan perustellusti kysyä eikö uuden asiakaspalvelumallin tavoite yksilöllisen tuen lisäämisestä ja nopeammasta työllistymisestä olisi ollut saavutettavissa nykyistä organisaatiota kehittämällä ja riittävästi resursoimalla? Mittavaan uudistukseen sisältyy myös riskejä. Työnhakija -**

Lausunto

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

17.11.2022

asiakkaiden osalta riskit kytkeytyvät palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen. Todellinen riski on myös TE-palvelujen veto- ja pitovoima osaavasta henkilöstöstä kilpailtaessa.

Työvoimapalvelujen järjestämisestä vastaavien työvoimaviranomaisten muodostuminen (itsenäinen kunta vai työllisyysalue) koko ja lukumäärä selviää lopullisesti vasta lokakuun lopussa 2023. Toimintaympäristössä, jossa elämme, tarvitaan kykyä jatkuvaan uuden oppimiseen, sopeutumiseen ja ennakointiin sekä riskeihin varautumiseen. Työmarkkinoilla on samaan aikaan työvoimapulaa ja työvoiman yltärintaa. Kohtaanto-ongelma ei ole poistumassa ja työmarkkinoiden murros jatkuu. Suomen erityinen ongelma on kasvuyritysten alhainen määrä ja voimakas alueellinen keskittyminen sekä kansainvälisyyden puute. TE-palvelujen tärkein tehtävä tai ainakin sen pitäisi sitä olla on työnvälitys. **Pro on erityisesti huolissaan siitä miten mahdollisesti nykyistä maantieteellisesti ja väestöpohjaltaan pienemmissä kokonaisuuksissa kyetään entistä epävarmemmassa toimintaympäristössä tukemaan yrityksille elintärkeää uusiutumiskykyä ja avustamaan niitä osaavan työvoiman saannissa.** Äkillisiltä rakennemuutoksilta sekä erilaisilta talouden ja työmarkkinoiden häiriöiltä tuskin välttytään jatkossakaan. **Vaikka työvoimaviranomaisilla olisi lakisääteinen yhteistyövelvollisuus muutosturvatilanteissa, herättää hajautuvan järjestelmän kyky nopeaan reagointiin erityisesti suurten irtisanomisten yhteydessä epäilyä.** Pron mielestä järjestämisvastuun siirron suuri kysymys on, miten hajautetussa järjestelmässä keskellä neljättä teollista vallankumousta kyetään toisaalta yhdenvertaiseen, mutta samalla proaktiiviseen, joustavaan ja nopeaan työllistymiseen johtavaan työnhakijoiden ja yritysten palveluun.

Rahoitusmalli

Kunnille siirrettävien työvoimapalveluiden järjestämisen kustannukset korvattaisiin täysimääräisesti osana peruspalvelujen valtionosuutta. Kustannukset ovat vuoden 2022 talousarvioesityksen tasossa noin 700 miljoonaa euroa sisältäen 70 miljoonan euron lisäyksen pohjoismaiseen työnhaunmalliin.

Voimakkaasti hajautetun palvelujärjestelmän yhteiskunnallinen vaikuttavuus lepää kuntien portaittain nousevan, kannustamaan tarkoitetun työttömyysetuuksien rahoitusvastuun varassa. Rahoitusmalli on myös valtion tärkein taloudellinen ohjauskeino. Siitä toimiiko kannustin toivotulla tavalla ei ole varmuutta. Myös järjestämisvastuun siirrolla tavoitellut 7 000–10 000 henkilön työllisyysvaikutukset lepäävät rahoitusmallin varassa.

Rahoitusmallin kyvystä reagoida suhdannevaihteluihin ja häiriötilanteisiin tai vastaanottaa muita toimintaympäristön muutoksesta aiheutuvia iskuja ei saa hallituksen esityksestä käsitystä.

Valtionosuusjärjestelmään sisältyy kolmen vuoden siirtymäaika, jonka kuluessa siirryttäisiin vaiheittain laskennalliseen valtionosuusrahoitukseen. Hallituksen esityksessä viitataan useassa eri kohdassa siirtymäkauden mahdollistavan toiminnan sopeuttamisen rahoituksen tasoon. **Pro korostaa, että valtionrahoituksen yleiskatteellisuus on suurimpia uudistukseen sisältyviä riskejä asiakkaiden yksilöllistä palvelutarvetta vastaavien palvelujen varmistamisessa.** Kuntien ja työllisyysalueiden kyvyssä selvitä uudesta tehtävästä on eroja. Työllisyyspolitiikan tavoitteet asetetaan valtakunnallisesti, mutta toteutuskeinot ovat työvoimaviranomaisen päätettävissä. Valtion ohjauskeinot ovat vähäiset suhteessa nykytilaan. Tästä syystä valtionrahoituksen korvamerkintä on

Lausunto

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

17.11.2022

tarpeen. Korvamerkintää puoltaa myös se, että TE-palveluja on vastikään vahvistettu 70 miljoonalla eurolla. Eduskunta on myöntänyt lisärahoituksen nimenomaan toukokuun 2022 alussa käyttöön otetun työnhakijan asiakaspalvelumallin käyttöönottoon tarvittavan henkilöresurssin palkkaamiseen.

Valtion vastuu työvoimasta

Valtiolla olisi viime kätinen kokonaisvastuu työvoimasta, työllisyydestä ja työvoimapalvelujärjestelmän toimivuudesta.

Valtioneuvosto vahvistaisi työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä hallituskausittain työllisyyden edistämisen valtakunnalliset tavoitteet, joita voitaisiin tarkistaa, jos työmarkkinatilanteessa tapahtuu olennaisia muutoksia.

Mikäli työvoimaviranomaisen kyky työvoimapalvelujen järjestämiseen olisi kahden peräkkäisen vuoden aikana merkittävästi heikentynyt verrattuna muihin työvoimaviranomaisiin, voitaisiin ministeriön aloitteesta käynnistää neuvottelumenettely. Viimesijainen keino tilanteen kuntoon saattamiseksi olisi valtioneuvoston päätös uudesta työllisyysalueesta. **Neuvottelumenettelyyn jouduttaessa on työvoimapalveluiden saatavuus jo merkittäväällä tavalla vaarantunut. Tämä kasvattaa erityisesti paljon palveluja tarvitsevien ja heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien pysyvän syrjäytymisen riskiä. Pron käsitys on, että valtion tosiasialliset keinot vaikuttaa työllisyyspolitiikan valtakunnallisten tavoitteiden saavuttamiseen vähenevät olennaisesti. Valtion vastuu työvoimasta on hyvin abstrakti.**

Ohjaus ja valvonta

Valtioneuvoston työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen asettamassa valtakunnallisessa neuvottelukunnassa olisivat edustettuina kunnat, työ- ja elinkeinoministeriö ja muut työllisyysasioiden ohjaamisesta vastaavat ministeriöt. Lisäksi neuvottelukunnassa olisi edustus valtion aluehallinnosta sekä työ- ja elinkeinoelämän järjestöistä. Neuvottelukunnan tehtäviin kuuluisi mm. työvoimapalvelujärjestelmän toimivuuden ja siihen sisältyvän rahoitusjärjestelmän toimivuuden seuranta, joka toteutettaisiin hallituskausittain laadittavalla selvityksellä. **Pro pitää tarpeellisena, että neuvottelukunnan työssä hyödynnetään työvoima- ja yrityspalveluissa työskentelevän henkilöstön käytännön työssään hankkimaa kokemustietoa. Neuvottelukunnan työhön on tarpeen liittää mekanismi, jolla henkilöstön osallisuus valtakunnallisessa kehittämistyössä varmistetaan. Vastaavalla tavalla henkilöstön osaaminen ja kokemus on tarpeen hyödyntää alueellisten yhteistyö- ja seurantakeskustelujen yhteydessä.**

Työvoimapalveluiden ja niihin liittyvien tehtävien laillisuusvalvonta olisi aluehallintoviraston tehtävä. Aluehallintovirasto valvoisi myös KEHA-keskusta sen hoitaessa työttömyysturvatehtäviä. Valvontatehtävä on tarkoitus keskittää yhdelle aluehallintovirastolle **Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on valvonut työvoimaviranomaisten toimintaa työllisyyden kuntakokeilualueilla. Pysyvä valvontatehtävä on luonteva jatkumo ja soveltuu aluehallintovirastolle.**

Työttömyysturvatehtävät

Uudenmaan TE-toimistossa tällä hetkellä keskitetysti hoidettavien harkintaa vaativien työttömyysturvatehtävien säilyttäminen valtakunnallisena ja sijoittaminen KEHA-keskukseen on asiakkaiden tasapuolisen palvelun varmistamiseksi perusteltua.

Lausunto

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

17.11.2022

Muutokset ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen tehtäviin

Muutokset KEHA-keskuksen roolissa ja tehtävissä ovat merkittäviä. Vaikka KEHA-keskuksesta siirtyisi kuntiin julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin liittyviä maksatustehtäviä sekä talous- ja henkilöstöhallinnon, asianhallinnan ja virastopalvelujen tehtäviä (yhteensä 130 htv), tulisi virastolle suuri määrä uusia tehtäviä (335 htv) TE-toimistoista ja ELY-keskuksista. Kokonaan uusia tehtäviä olisivat työvoimapalvelujen tiedolla johtamisen tehtäväkokonaisuus, kansainvälisen rekrytoinnin edistäminen, palkkaturvatehtävät, harkintaa vaativat työttömyysturvatehtävät, työttömyysturvaan, yritysten aloittamiseen ja kehittämiseen liittyvät neuvontatehtävät sekä työvoimaviranomaisten oikeudellinen neuvonta. Muita erikseen säädettyjä tai määrättyjä tehtäviä olisivat mm. nuorten hyvinvoinnin ja elämänhallinnan valmennus (ONNI-toiminta) ja monialaisten palveluiden kehittämisen tuki. **Pro pitää ehdotettujen nykyisellään jo pääosin valtakunnallisesti keskitettyjen ja toimiviksi hioutuneiden tehtäväkokonaisuuksien sijoittamista KEHA-keskukseen perusteltuna.**

Yritysten kehittämispalvelut

Nykyisin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin sisältyvät (yritystoiminnan kehittämispalveluja) koskevat säännökset siirrettäisiin osaksi valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annettua lakia (758/2021) sisältöä muuttamatta. Yritysten kehittämispalvelujen valtion rahoitusosuuden maksaminen palveluntuottajalle siirtyisi KEHA-keskukselta toimivaltaiselle ELY-keskukselle. **Pro pitää yritysten kehittämispalvelujen integraation parantamista ja yhteensovittamista muihin yritystoiminnan avustuksiin (yrityksen kehittämisavustus ja toimintaympäristön kehittämisavustus) asiakaslähtöisenä ja kannatettavana ehdotuksena.**

Työntekijän oleskelulupa

Pro kannattaa kaksivaiheisesta lupaprosessista luopumista ja saatavuusharkinnan siirtämistä Maahanmuuttovirastolle. Muutokset nopeuttavat ja sujuvoittavat työntekijän oleskeluluvan myöntämistä.

2. VaikutuksetTiivistelmä vaikutuksista ja riskeistä

Järjestämisvastuun siirron vaikutuksien arviointia vaikeuttaa tosiasia, ettei palvelurakenteen hajauttamisen vaikutuksista ole saatavissa tietoa. Poliittinen päätös kuntasiirron valmistelusta tehtiin ennen kuin käynnissä olevista kuntakokeiluista oli käytettävissä minkäänlaisia tuloksia.

Järjestämisvastuun siirto jo itsessään on riski. Etukäteen ei ole varmuutta toimiiko hajautettu malli missään suhteessa keskitetympää paremmin. Epävarmuustekijöitä liittyy sekä palvelujärjestelmän toimivuuteen että rahoitusjärjestelmässä tapahtuviin merkittäviin muutoksiin. Valtiolta tehtäviensä mukana siirtyvän henkilöstön erityinen huolenaihe liittyy kuntatalouden kehitysnäkymiin sekä kuntien pidemmällä aikavälillä työvoimapalveluihin suuntaamiin resursseihin ja sitä kautta palvelussuhteen jatkuvuuteen.

Taloudelliset vaikutukset

Uudistuksen arvioidaan vahvistavan julkisen talouden rakenteellista tasapainoa noin 160–230 miljoonalla eurolla vuodessa. Arvio perustuu oletukseen työllisyyden vahvistumisesta 7 000–10 000 lisätyöllisellä. Työllisyysvaikutukset on arvioitu vuoden 2029 tasossa. Lyhyellä

Lausunto

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

17.11.2022

aikavälillä järjestämisvastuun siirron tunnustetaan voivan heikentää julkista taloutta (mm. muutoskustannusten) sekä tuottavan tehokkuustappioita ja kustannusten nousua.

Monialaisen tuen yhteistoimintamallin asiakasohjauksen muutosten ennakoidaan lisäävän lyhyellä aikavälillä julkisia menoja. Pitkällä aikavälillä menojen uskotaan vähenevän, mikäli työllistämisessä avoimelle sektorille onnistutaan nykyistä nopeammin.

Työttömyysetuuksien rahoitusmallin muutos kasvattaa kuntien osuuden kokonaisrahoituksesta vuoden 2019 tason 11 prosentista arviolta noin 21 prosenttiin.

Kunnille siirtyvien työvoimapalveluiden toteutuneet kustannukset olivat 2019 vuositasolla noin 520 miljoonaa euroa. Palveluista muodostuu noin 365 miljoonaa euroa ja ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintamenoista (ml. KEHA-keskus) yhteensä noin 155 miljoonaa euroa (2017–2019 keskiarvotietoja). Kotoutumiskoulutuksen menot ovat noin 29 miljoonaa euroa (vähentää kuntien menoja). Siirtyvät toimintamenot on arvioitu vuoden 2019 työajanseurannan ja kirjanpidon tietojen perusteella tehtyyn kustannuslaskentaan TE-toimistoissa, ELY-keskuksissa ja KEHA-keskuksessa. Kustannusten muodostumiseen liittyy kuitenkin huomattavassa määrin varauksia ja oletuksia.

Tämänhetkisten laskelmien mukaan alle kymmenellä kunnalla seuraisi työvoimapalvelujen uudistuksesta yli 0,6 prosenttiyksikön laskennallinen veroprosentin korotuspaine. Alueellisesti tarkasteltuna kuntien rahoituksen tasapaino vahvistuu kaikilla Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingissä sekä Kanta-Hämeessä, Pirkanmaalla ja Pohjanmaalla. Suurin negatiivinen nettovaikutus uudistuksella olisi Kainuun hyvinvointialueella.

Tietojärjestelmämuutoksista arvioidaan kunnille aiheutuvan 15–25 miljoonan kertaluonteiset kustannukset. Pysyvien kustannusten ennakoidaan olevan vuositasolla 5–10 miljoonaa euroa. Vaihteluväli on suuri ja kustannuksiin liittyy epävarmuutta.

Valtiolta siirtyisi kuntiin tai työvoimapalveluiden järjestämisestä vastaaviin kuntayhtymiin yhteensä noin 4 210 henkilötyövuotta vastaava henkilöstö liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti. Valtio korvaisi kuntien ja kuntayhtymien vastuulle siirtyvän lomapalkkavelan (vuoden 2021 lopussa noin 17,1 miljoonaa euroa). Lomapalkkavelasta on kirjaus voimaanpanolaissa (6 § 2 mom.). Palkkaharmonisoinnin kustannusten suuruusluokkaa ei kyetä vielä arvioimaan, vaan vasta uudistuksen toimeenpanon myötä. **Pro korostaa, että palkkaharmonisointi on työnantajan lakisääteinen velvollisuus, johon on varattava tarvittava rahoitus ja sen toimeenpano on aloitettava viivyttämättä heti uudistuksen astuttua voimaan.**

Valtiolta siirtyvän henkilöstön suurimmat huolenaiheet liittyvät kuntatalouden kehitykseen. Hallituksen esityksessä on useammassa kohdassa viitattu kuntien mahdollisuuksiin sopeuttaa talouttaan kolmen vuoden siirtymäkauden aikana. Valtion henkilöstön huoli on näin ollen todellinen. Kuntien taloudellinen tilanne vaihtelee suuresti. Samoin keinovalikoima ja kyky talouden sopeuttamiseen. Siirtyvän henkilöstön aseman turvaksi tarvitaan muutakin kuin voimaanpanolain henkilöstön siirtymäsäännöksen kirjattu liikkeenluovutuksenperiaatteen noudattaminen. Olemme jo edellä todenneet tarpeen valtionrahoituksen korvamerkintään.

Esityksellä olisi välittömiä vaikutuksia valtiontalouteen. Julkisen talouden kevään 2022 suunnitelmassa ei ole huomioitu järjestämisvastuun siirtämisen vaikutuksia valtion talousarvioon ja jo ennen järjestämisvastuun siirtoa tarvittavaa lisärahoitusta käsiteltäisiin

Lausunto

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

17.11.2022

lisätalousarvioprosesseissa. Lisäkustannukset syntyvät tietojärjestelmien muutostarpeista sekä siirtymävaiheen muutuskustannuksista. Mahdolliset lisärahoitustarpeet käsiteltäisiin osana vuosien 2024–2027 julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioesitysten valmistelua.

Suurimmat muutuskustannukset valtiolla aiheutuisivat tietojärjestelmistä. Järjestämisvastuun siirtoon perustuvat kertaluonteiset kustannukset olisivat vuonna 2023 4 miljoonaa euroa ja vuonna 2024 9,9 miljoonaa euroa. Vuodesta 2025 eteenpäin jatkuvien kustannusten arvioidaan olevan 11,6 miljoonaa euroa. Kuntakäyttäjien määrän kasvua ja siitä aiheutuvia kustannuksia ei kyetä arvioimaan.

Muut muutoksista valtiontaloudelle aiheutuvat kustannukset ovat lausuntokierroksen jälkeen täsmentyneet. Kustannuksia on ennakoitu pääosin vuosille 2023–2025. Epäselväksi jää miten pitkälle ajanjaksolle Uudenmaan ELY-keskuksen Oikeudelliset palvelut -yksikön viiden henkilötyövuoden lisätyöpanos tarvitaan. Vuodelle 2023 muutuskustannukset ovat yhteensä 4,059 miljoonaa euroa.

Pro korostaa, että muutoksen kohteena oleva henkilöstömäärä on suuri ja siirtymistä tapahtuu paitsi valtion ja kuntien välillä myös valtionhallinnon sisällä. On varmistettava, että muutostukeen ja muihin muutuskustannuksiin sekä tietojärjestelmien muutoksiin varataan tarvetta vastaavat määrärahat.

Aluehallintovirastolle aiheutuisi valvontatehtävästä noin kymmenen henkilötyövuoden lisäresurssin tarve, mistä aiheutuisi kustannuksia noin miljoona euroa vuosittain. **Länsi-Suomen aluehallintovirastolle kertyy kuntakokeilujen aikana kokemusta ja lisätietoa valvontaan tarvittavista resursseista. Aluehallintovirastolle on turvattava riittävät lisäresurssit, mikäli nyt arvioitu tarve osoittautuu riittämättömäksi. Muistutamme, että tehtävään sisältyy myös oma-aloitteinen valvonta. Työvoimaviranomaisten lukumäärän mahdollinen lisääntyminen saattaa johtaa myös valvontaviranomaisen työmäärän lisääntymiseen.**

Yrityksille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia on arvioitu olevan lähinnä työvoima- ja yrityspalveluja ostopalveluina tuottaville yrityksille. Yksityisten yritysten markkinaosuuden ennakoidaan pienentyvän nykyisestä (61 %). **Esitetyistä arvioista on kuitenkin vaikea vetää pidemmälle meneviä johtopäätöksiä ostopalvelumarkkinoiden kehityksestä.**

Vaikutukset kotitalouksille ovat täysin riippuvaiset siitä saavutetaanko uudistuksen työllisyysvaikutukset. Jos työllisyys paranee, paranee kotitalouksien taloustilanne. Päinvastainen kehitys taas aiheuttaisi paineita kuntaverotuksen korottamiselle.

Järjestämisvastuun siirron taloudellisista vaikutuksista on erilaisten epävarmuustekijöiden ja varaumien vuoksi vaikea muodostaa täsmällistä kuvaa.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kuntalain 22 §:n sisältöön vedoten työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirron kunnille arvioidaan parantavan palvelun käyttäjän osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Asiakaskuntaan sisältyy myös ryhmiä, jotka eivät halua osallistua tai yhteiskunnassa toimimisen valmiudet eivät riitä osallistumiseen perinteisten vaikutuskanavien kautta. **Pro korostaa vaikuttamisen ja osallistumisen kanavien ja muotojen monipuolisuuden tärkeyttä.**

Lausunto

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

17.11.2022

Itsenäisen järjestämisvastuun voisi 20 000 työvoimapohjalla saada vain 26 Manner-Suomen kuntaa. **Uudistuksen toteuttaminen vaatii kunnilta toimeenpanovaiheessa, mutta myös jatkossa saumatonta yhteistyötä. Yhteistyön tarve korostuu mm. hankintatoimissa. Hankintojen hajauttamisessa riski kustannustason noususta ja hankintaosaamisen heikentymisestä näyttää vaikutustenarvioinnissa esitetyn perusteella olevan hyötyjä suurempi.**

Valtion ohjauskeinot julkisten työvoimapalvelujen hoidossa heikkenevät merkittävästi. Samalla seurannan, tiedon ja tiedolla johtamisen merkitys korostuu. **Pro pitää tärkeänä, että ELY-keskuksilla on lakiin kirjattuna alueellinen työllisyyden ja työelämän edistämisen tehtävä, joka varmistaa niiden monipuolisen elinvoimatehtävien asiantuntijuuden hyödyntämisen jatkossakin. Vaikka hallituksen esityksessä on pyritty kuvaamaan työ- ja elinkeinoministeriön, KEHA-keskuksen ja ELY-keskusten tiedolla johtamisen tehtäviä ja roolitusta, on työnjaosta edelleen vaikea saada otetta. Valtion toimivalta ja työvoimaviranomaista ohjaava rooli sekä valtion toimijoiden välinen työnjako jää osin epäselväksi. Tämä voi merkittävästi haitata palvelujen uudelleenjärjestämistä ja aiheuttaa tarpeetonta kitkaa työvoimaviranomaisten ja valtion toimijoiden välille. Työllisyyspalveluihin liittyvien vastuiden, ohjauksen ja keskinäisen työnjaon on oltava säädöstasolla selkeä ja ymmärrettävä.**

Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta on tärkeää, mutta näin mittavassa työnjaon muutoksessa havaittujen negatiivisten vaikutusten korjaaminen voi olla vaikeaa ja ennen muuta kallista.

Vaikutukset henkilöstöön

TE-toimistojen, ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen hoitamat työvoimapalvelut sekä niihin liittyvät tukipalvelutehtävät siirtyisivät pääosin uusille työvoimaviranomaisille. Henkilöstö siirtyisi tehtävien mukana liikkeenluovutuksella vanhoina työntekijöinä. Valtiolta siirtyvän henkilöstön määrä olisi yhteensä noin 4 210 henkilötyövuotta: TE-toimistoista noin 4 000, KEHA-keskuksesta enintään 130, ELY-keskuksista noin 75 ja TE-asiakaspalvelukeskuksesta viisi. Siirtyvän henkilöstön määrä on arvioitu virastojen työajankirjauksista vuodelta 2021 ja arviointiin liittyy huomattavaa epävarmuutta.

Henkilöstösiirtojen riskejä on tunnistettu: henkilöstön jaksaminen, uusien työnantajien pitovoima, työtehtävien mielekkyys ja osaavien työntekijöiden saatavuus sekä muutos- ja siirtymävaiheen kuormitus ja mahdollinen virkapaikan vaihtuminen. **Hallituksen esityksen keskeinen ongelma on, ettei siinä haluta ottaa minkäänlaista kantaa keinoihin, joilla pito- ja vetovoimaa voidaan parantaa. Henkilöstöriskit on otettava vakavasti. Osaavan ja motivoituneen henkilöstön turvallinen siirtyminen uuden työnantajan palvelukseen on varmistettava sekä voimaannapolain siirtymäsäännöksiä täydentämällä että vahvistamalla toimeenpanossa noudatettavat henkilöstöpoliittiset periaatteet.**

Järjestämisvastuun siirron ennakoidaan johtavan työn uudelleen organisointiin. Muutokset työtehtävissä saattaisivat aiheuttaa palkkatasoon liittyviä tarkistustarpeita vaativuustason muuttuessa jo ennen virkaehtosopimuskauden päättymistä. Koska jokaisessa kunnassa ja kuntayhtymässä on oma tehtävien ja palkkojen vaativuusjärjestelmänsä, ei ole olemassa valtakunnallisia tilastotietoja, joiden avulla olisi mahdollista kuvata vähimmäispalkkoja koskevien palkkahinnoittelukohtien sisällä olevia eri palkkatasoja tai verrata sitä valtiolta siirtyvien työntekijöiden tehtäviin. **Valtiolta kuntiin siirtyvällä henkilöstöllä ei siis ole tarkkaa käsitystä sen enempää tulevasta työnantajasta kuin keskeisestä palvelussuhteen ehdosta – palkkatasosta.**

Lausunto

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

17.11.2022

Pro edellyttää, että järjestämisvastuun siirrossa noudatetaan seuraavia hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteita:

- Määritellään yksiselitteisesti mikä osa työpanoksesta on kohdistuttava siirtyviin tehtäviin, jotta henkilö siirtyy tehtävien mukana kuntaan. Vakiintuneen käytännön mukaisesti siirtyminen tapahtuu, mikäli yli 50 % työpanoksesta kohdistuu siirtyviin tehtäviin.
- Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun siirtämisellä kuntiin ei tavoitella henkilöstövähennyksiä.
- Voimaannpanolain henkilöstöä koskevaa siirtymäsäännöstä (6 § Henkilöstön siirtyminen) täydennetään lisäämällä siihen viiden vuoden irtisanomissuoja, jonka aikana työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla.
- Järjestämisvastuun siirrossa noudatetaan valtioneuvoston 31.3.2022 hyväksymän periaatepäätöksen linjauksia monipaikkaisen työn, asumisen ja opiskelun edistämisestä ja henkilöstön siirtymiset paikkakunnalta toiselle minimoidaan.
- Mahdolliset tehtäväjärjestelyt toteutetaan niin, että valtiolta siirtyvän henkilöstön palkkataso voidaan säilyttää ja henkilöstölle tarjotaan mahdollisuuksia osaamisen ja asiantuntijuuden kehittämiseen sekä uralla etenemiseen.
- Uusille työvoimaviranomaisille järjestämisvastuun siirto tarjoaa mahdollisuuksia valtiolta siirtyvän henkilöstön asiantuntijuuden, kokemuksen ja osaamisen hyödyntämiseen.
- Uudistus toteutetaan hyvää ja osallistavaa henkilöstöpolitiikkaa noudattaen.

KEHA-keskukseen siirtyisi TE-toimistoista, ELY-keskuksista sekä TE-asiakaspalvelukeskuksesta yhteensä noin 335 henkilötyövuotta. TE-toimistosta siirtyisi 200 henkilötyövuotta ja ELY-keskuksista (ml. TE-asiakaspalvelukeskus) kaikkiaan 135 henkilötyövuotta.

ELY-keskuksiin siirtyisi TE-toimistoista 40–50 henkilötyövuotta yritystoiminnan kehittämis- ja neuvontapalveluihin liittyviä tehtäviä. Yritystoiminnan kehittämispalveluiden maksatustehtävistä siirtyisi ELY-keskukseen yksi henkilötyövuosi.

TE-toimistojen työlupatehtävät noin 60 henkilötyövuotta siirtyisi Maahanmuuttovirastoon.

Pro edellyttää, että henkilöstösiirrot valtionhallinnon sisällä toteutetaan monipaikkaisen työn linjauksia (VN/962/2020-VM-53, 24.5.2021) noudattaen. Vastaanottavassa virastossa on käytössä eri palkkausjärjestelmä. Siirtojen yhteydessä on varmistettava, että siirtyvän henkilöstön palkkataso säilyy.

Uudistuksella olisi vaikutuksia myös muiden valtion viranomaisten toimintaan ja henkilöstöön.

Aluehallintoviraston lisäresurssitarve on todettu jo edellä.

Otsikon Oikeusrekisterikeskus alla sivulla 186 kerrotaan, että järjestämisvastuun siirrolla voi olla vaikutuksia työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla hoidettaviin tehtäviin sekä ministeriön ohjausvastuisiin ja prosesseihin sekä näin ollen aiheutua tarve arvioida

Lausunto

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

17.11.2022

uudistuksen vaikutuksia myös ministeriön tehtäviin. **Toteamus on erikoisessa paikassa ja viittaus vaikutuksiin jää epämääräiseksi.**

Digi- ja väestötietovirastolle on turvattava arvioitu kahden henkilötyövuoden lisäresurssitarve vuosille 2023–2024 sekä yhden henkilötyövuoden resurssitarve ajalle 1.5.2024–30.4.2025.

Järjestämisvastuun siirrosta olisi vaikutuksia Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle (Palkeet) ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskukselle (Valtori). Uudistus vähentäisi Palkeiden arvion mukaan resurssitarvetta 13–16 henkilöllä. Valtorin alustavan arvion mukaan vähenevä työmäärä vastaisi yhteensä noin 40–50 henkilötyövuoden työpanosta. **Pro edellyttää, että kuntasiirron aiheuttama muutos hoidetaan Palkeissa ja Valtorissa tehtäväjärjestelyillä niin, että palvelussuhteet valtiolla jatkuvat ja irtisanomisilta vältytään.**

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa nostetaan esille riskejä, jotka liittyvät esim. yhdenvertaisen palvelun saamiseen, palvelujen sisällöllisiin, laadullisiin tai määrällisiin eroihin sekä rahoitusmallin aiheuttamiin vinoutumiin palvelujen kohdentamisessa eri työnhakijaryhmille ja kustannusten nousuun hankittaessa palveluja pienille asiakasryhmille. **Riskien toteutumisen estämiseksi ei esitetä konkreettisia keinoja, vaan tyydytään viittaamaan yhteistyö-, hankinta- ja viestintäverkostojen kehittymisen ja toimivuuden seurantaan. Riskienhallintamekanismin puuttuminen on hallituksen esityksen yksi heikkous. Valtiolla jää vastuu työvoimasta, mutta ohjauskeinoksi narulla työntäminen.**

Liikkuvuus mainitaan muutaman kerran useimmiten kansainvälisen liikkuvuuden yhteydessä. Alueelliseen liikkuvuuteen hajauttamisella ei ole tutkimusten mukaan ollut suurta merkitystä. Kohtaanto mainitaan Työmarkkinatorin kohtaantotoimintona kaksi kertaa. Kohtaanto-ongelman laajuus on kuitenkin järjestyttävä: syyskuun tilastojen mukaan maassa oli työttömiä työnhakijoita 232 900 ja avoimia työpaikkoja 171 500. Alityöllisiä osa-aikatyötekeviä on 100 000. Esityksen arvioitujen työllisyysvaikutukset (7 000–10 000) perustuvat kannustavaan rahoitusmalliin ja erityisesti työttömyysetuutta saavien, heikossa työmarkkina-asemassa olevien, nuorten ja maahanmuuttajien palveluprosessien ja työllisyyden parantumiseen. **Herää kysymys mihin ongelmiin järjestämisvastuun siirrolla yritetään vastata? Työvoimapalvelujen hajauttamisen todellisten työllisyysvaikutusten arviointi on mahdotonta. Epävarmuudesta huolimatta ollaan valmiita mittakaavaltaan merkittävään muutokseen, jonka alkuvaiheen muutokset voi pikemminkin hidastaa 80 % työllisyysasteen tavoittelua.**

Sukupuolivaikutusten arvioinnissa siirtyvän henkilöstön osalta viitataan voimassa olevaan tasa-arvolainsäädäntöön. Samalla todetaan, että oikeus- ja valvontakäytännössä on katsottu, että jotkut muutostilanteet, kuten liikkeenluovutus, voivat olla hyväksyttävä peruste palkkaerolle tietyn siirtymävaiheen ajan. Uusien työnantajien on ryhdyttävä toimenpiteisiin perusteettomien palkkaerojen poistamiseksi kohtuullisessa ajassa. **Pro muistuttaa, että kunnissa ja kuntayhtymissä palkka maksetaan paikallisen palkkausjärjestelmän mukaisesti. Palkkataso vaihtelee työnantajakohtaisesti ja palkitsemiskäytännöissä on eroja. Työvoima- ja yrityspalveluissa työskentelevän henkilöstön palkkatasa-arvon ja samapalkkaisuuden toteuttaminen ilman valtakunnallista koordinaatiota on mahdotonta. Vastuu palkkatasa-arvon ja samapalkkaisuuden toteuttamisesta on yksiselitteisesti työnantajalla. Kyse on myös mitä suurimmassa määrin työnantajan**

Lausunto

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

17.11.2022

kilpailukyvyistä ja henkilöstön sitoutumisesta työskentelemään julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden tehtävissä.

3. Toimeenpano ja seuranta

Muutoksen johtaminen, yhteistoiminta ja uudistuksen toimeenpanon tukeminen on kuvattu yleisellä tasolla monipuolisesti ja kattavasti. **Pro toteaa, että valmistelu-, lainsäädäntö- ja toimeenpanovaiheessa ratkaisevaa on saattaa hyvät aikomukset konkreettisiksi teoiksi koko uudistuksen kohteena olevan henkilöstön kanssa.**

Pro korostaa työ- ja elinkeinoministeriön, kuntakokeilujen ja muodostuvien työvoimaviranomaisten saumattoman yhteistyön merkitystä KEHA-keskuksen ja ELY-keskusten kanssa sekä siirtymävaiheessa että järjestämisvastuun siirron jälkeen. Osa julkisuudessa esitetyistä puheenvuoroista ei ole ollut omiaan herättämään valtiolta siirtyvän henkilöstön luottamusta mahdolliseen uuteen työnantajaan. Viimeistään nyt on tehtävä kaikki mahdollinen luottamuksen synnyttämiseksi.

Pro näkee myönteisenä, että yhteistoimintaneuvotteluihin valmistautuminen ja niiden toteutus on huomioitu myös muutostaloudessa vuosina 2023–2024 (210 000 euroa/vuosi). **Pro korostaa, että henkilöstön edustajille on annettava vapautusta virkatehtävistä kaikki tarvittava aika sekä erittäin laajoihin, useassa eri vaiheessa käytäviin ja pitkäkestoihin yhteistoimintaneuvotteluihin, että henkilöstön muuhun tukemiseen uudistuksessa.**

Valmistelu- ja toimeenpanoprosessi uusine tehtävineen ja kouluttautumisvaatimuksineen kuormittaa paljon ainakin TE-toimistojen, KEHA-keskuksen ja ELY-keskusten E-vastualueiden muutoksen kohteena olevaa henkilöstöä. Kuormitus ja epävarmuus näkyy jo mm. osaavan henkilöstön poikkeuksellisen poistumana. **Henkilöstön jaksamisen tukemiseen ja työtaakan kohtuullistamiseen tarvitaan nopeasti konkreettisia toimia, joita ei vielä ole nähty. Pro on erittäin huolissaan myös henkilöstön vaihtuvuudesta. Muutosprosessin aikana ei ole varaa menettää osaamista huonojen työolosuhteiden vuoksi.**

4. Lakiehdotukset

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä

Pro ehdottaa, että lain 3 luvun 3 §:ään (Työllisyyden edistämisen valtakunnallinen neuvottelukunta ja sen tehtävät) lisätään työvoima- ja yrityspalvelutehtävissä työskentelevän henkilöstön edustus tai muu menetelmä, jolla henkilöstön osallisuus varmistetaan.

Pro ehdottaa, että 3 luvun 23 §:ää (Alueelliset työllisyyden edistämisen yhteistyö- ja seurantakeskustelut) lisätään työvoima- ja yrityspalvelutehtävissä työskentelevän henkilöstön osallistuminen.

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaansäätö

Pro ehdottaa, että lakiin lisätään henkilöstön irtisanomissuojaa koskeva säännös.

Perusteluina viittamme lausunnossa esille tuotuihin näkökohtiin.

Lausunto

Julkinen sektori / Sari Jokikallas

17.11.2022

Voimaanpanolain henkilöstöä koskevaa siirtymäsäännöstä (6 § Henkilöstön siirtyminen) täydennetään lisäämällä siihen viiden vuoden irtisanomissuoja, jonka aikana työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelussuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Pro ehdottaa, että siirtyvien tehtävien valtionosuusrahoitus korvamerkitään työvoima- ja yrityspalvelujen hoitamiseen.

5. Muut huomiot

Digitalisaation ja digitaalisten palvelujen kehittäminen on ollut koko julkisen hallinnon tavoiteasetannassa ainakin strategisella tasolla keskeisessä osassa jo vuosia. **Hallituksen esityksessä digitalisaation hyödyntämisen mahdollisuudet on jätetty täysin käsittelemättä.**

Niko Simola
Johtaja

Sari Jokikallas
Sopimusälavastaava/asiantuntija