

Vantaan kaupunki
asiantuntijalausunto
Työllisyyspalveluiden johtaja
Susanna Taipale-Vuorinen

18.11.2022

HE 207/2022 HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE JULKISEN TYÖVOIMA- JA YRITYSPALVELUIDEN UUELLEEN JÄRJESTÄMISESTÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Vantaan kaupunki kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toteaa, että esitys on kokonaisuudessaan oikean suuntainen, mutta vaatii muutamia huomioita ja korjauksia.

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 hoitava henkilöstö siirtyisi liikkeenluovutuksella kuntiin tai kuntayhtymiin.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä ja laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Laki julkisesta työ- voima- 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.

Järjestämisvastuun tulee olla jokaisella kunnalla

Työllisyys- ja elinkeinopalveluiden siirto kunnille on odotettu muutos, joka tulee toteuttaa palveluiden vaikuttavuuden parantamiseksi. Lain tulisi mahdollistaa joustavien ja asiakaslähtöisten lähipalveluiden toteuttaminen. Kokonaisuus vaatii vielä eräitä tarkennuksia, jotta uudistukselle asetetut tavoitteet saavutetaan ja varmistetaan samalla kunnallisen itsehallinnon toimintaedellytykset. **Vantaan kaupunki pitää tärkeänä, että järjestämisvastuu on jokaisella kunnalla. Samalla työllisyyttä ja elinvoimaa voidaan edistää yhteistyön vapaaehtoisella tiivistämisellä kaikkien toimijoiden kanssa ja näin varmistetaan ja kohdennetaan oikein asiakkaan tarpeen mukaiset palvelut.**

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.

Vantaan kaupunki pitää kuntapohjaiseen työvoimapalvelumalliin siirtymistä hyvänä, mutta tämän esityksen mukaan tehtävä olisi siirtymässä yhteistoiminta-alueille, joka ei vastaa Vantaan kaupungin näkemystä. Esitetty malli ei tue kunnallista itsehallintoa vaan kaventaa kaupungin tosiasiallista itsenäistä toimintamahdollisuutta. Tämän takia työllisyyden edistämiseksi asetettuja tavoitteita saattaa olla vaikeampi toteuttaa. Lisäksi **Vantaan kaupunki toteaa, että järjestämisvastuun ja rahoitusvastuun tulisi olla kunnalla itsellään.** Järjestämisvastuun ja rahoitusvastuun erottamisella toisistaan, pyrkimyksillä mahdollisimman suuriin alueisiin ja ylisääntelyllä ei päästä hyödyntämään uuteen mallin oleellisesti liitettyä kuntaekosysteemiä parhaalla mahdollisella tavalla. **Vantaan kaupunki näkee, että kuntien tulisi voida vapaaehtoisesti keskenään sopia kuntalain mukaisesti siitä, kuinka yhteistyö toteutetaan.**

Vantaan kaupunki huomauttaa, että Työllisyys- ja elinvoimapalveluiden merkitys kunnan kokonaisuudessa kasvaa sosiaali- ja terveydenhuollon siirtyessä hyvinvointialueille. Tämä tulee huomioida, kun totutetaan näin merkittävää uudistusta.

Kuntien rahoitus

Valtio sitoutuu korvaamaan tehtävävastuiden siirrosta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti. Rahoitusmallia on lisäksi korjattu lausunto- kierrokselle esille tulleiden puutteiden osalta. Työllisyyden ja elinkeinoelämän edistämisestä on uudistuksen myötä tulossa merkittävä osa uuden kunnan tehtäviä. 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 suhdanne- tilanteen 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. **Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan tehtävät siirretään vaatimuksiin nähden aliresursoituna kunnille. Työllisyyden kuntakokeiluista saatujen kokemusten mukaan uusi asiakaspalvelumalli (pohjoismainen työ- voimapalvelumalli, Poma) on aliresursoitu suhteessa asiakastyön lisäsääntelyn aiheuttamiin resurssitarpeisiin. Tämän takia Vantaan kaupunki näkee, että lisäsääntelyä tulee purkaa ja palvelua tulee voida kohdentaa paremmin asiakkaan palvelutarpeen mukaan.**

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 sekä ICT-stä. Rahoituslaskelmissa pitääkin huomioida siirtyvän toiminnan kokonaiskustannukset täysimääräisesti eikä vain henkilöstökulut. **Vantaan kaupunki edellyttää kaikkien syntyvien kulujen täysimääräistä huomiointia sekä siirtymävaiheen kulujen täysimääräistä korvaamista kunnille.** Uudistus edellyttää kunnilta toimeenpanovaiheessa mittavaa ponnistusta ja kustannuksia tulee syntyään jo ennen vuotta 2025. Kuntia tulee tukea uudistuksen toimeenpanovaiheessa myös taloudellisesti.

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) tultaisiin jakamaan vieraskielisyyden perusteella. **Vantaan kaupungin näkemyksen mukaan vieraskielisyyden kustannukset tulee kohdentaa sinne, missä palvelua todellisuudessa tarjotaan ja ne tulee kompensoida kokonaisuudessaan kaupungeille.** 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 poikkileikkaustilanteesta uudistusta edeltävän viimeisimmän käytettävissä olevan vuoden tiedoilla. Kuntakohtaisissa tiedoissa saattaa kuitenkin olla merkittävää vuosivaihtelua. **Vantaan kaupunki näkee, että poikkileikkausta tulisi tarkastella pidemmällä aikaväliltä yli erilaisten suhdannetilanteiden, jotta kompensatiomalli vastaisi paremmin uuden rahoitusmallin kunnille tuomaa todellista työttömyyden sosiaaliturvamenojen kasvua.**

Lopuksi

Hyvinvointialueen vastuu työllisyyden hoidosta

Suurena ongelmana voi pitää sitä, että hyvinvointialueilla ei ole lakisääteistä tehtävää pitkäaikaistyöttömien työkyvyn parantamiseksi eikä niiden rahoitusmalli kytkeydy työllisyyteen. Kuntien kustannukset työttömyysturvasta kytkeytyvät kuitenkin jatkossakin erityisesti pitkäaikaistyöttömyyden kehitykseen.

Ohjausjärjestelmä

HE:ssä esitetty ohjausjärjestelmä alueellisine yhteistyö- ja seurantakeskusteluineen on suurimpien kaupunkien elinvoiman näkökulmasta liian rajoittava ja jättää huomiotta laajemman strategisen elinvoimanäkökulman. Valtion tulisi pyrkiä kuuden suurimman kaupungin kanssa laajempaan kumppanuuteen, joka kattaa TE-palveluiden lisäksi osaajien houkutteluun, osaamisen kehittämiseen, jatkuvaan oppimiseen, TKI-toimintaan ja yksityisten investointien kiihdyttämiseen liittyvät kysymykset.

Rekrytoinnit

Kunnat pitäisi ottaa mahdollisimman pian mukaan keskusteluihin TE-toimistojen rekrytointipolitiikasta. Kuntien tulee olla mukana vuonna 2024 ennen järjestämisvastuun siirtoa tapahtuvissa rekrytoinneissa sen jälkeen, kun järjestämisvastuualueiden laatimat tehtäväkuvat on vahvistettu TE2024-siirtoa koskevassa yt-menettelyssä. Kunnat tarvitsevat TE-toimiston henkilöstön osaamista, jonka siirtyminen kitkatta kuntiin on tärkeää. Työllisyysalueen tulee kuitenkin itse voida vaikuttaa oman tulevan henkilöstönsä rekrytointiin, koska ennen järjestämisvastuun siirtoa tehty rekrytoinnit vaikuttavat tuleviin TE-palveluiden järjestämisen edellytyksiin.

Keha-keskuksen rooli

Lakiin tulee kirjata kunnille edellytykset rakentaa omia moduuleja valtion tarjoamien järjestelmien päälle. Tämä vaatii esimerkiksi avoimen lähdekoodin ratkaisuja tietojärjestelmäkehityksessä. Suurimmilla kunnilla on mahdollista toimia KEHA-keskusta ketterämmin ja luoda omia vaikuttavia tietojärjestelmäratkaisujaan. Tämä ei ole kuitenkaan mahdollista, mikäli KEHA-keskusta ei laissa veloiteta tekemään laajaa yhteistyötä kuntien kanssa ja ottamaan tietojärjestelmäkehityksessä aidosti huomioon kuntien mahdollisuudet rakentaa modulaarisia ratkaisuja.

Kunnalle tulee mahdollistaa suora pääsy tietovarantoihin, mikä mahdollistaa työllisyysalueiden ja kuntien tiedolla johtamisen. Lisäksi kunnalla tulee olla riittävä määrä keinoja työllisyyden parantamiseksi. Tämä tarkoittaa lainsäädännön riittävää väljyyttä, mikä tulee huomioida myös palkkatukilainsäädännössä ja kotoutumista koskevassa lainsäädännössä.

Yritysten kehittämispalvelut

Kaupungit toimivat aktiivisesti yhteistyössä paikallisten yritysten kanssa. Yhteinen kehittäminen on keskeistä jo nykyisessä toimintaympäristössä. Tämän takia olisi tärkeä nähdä yritysten kehittämisen palvelut myös osana siirtyviä palveluita.