

21.11.2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

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

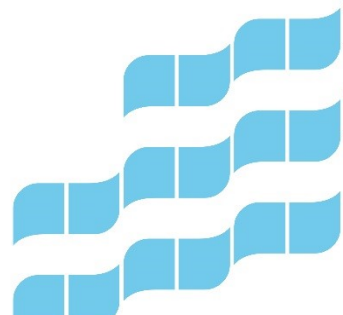
Tampereen kaupunki kiittää eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto asiassa.

Esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman toteuttamiseen. Hallitusohjelman keskeisenä tavoitteena on työllisyyden vahvistaminen ja työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin. Syyskuussa 2020 pidetyn hallituksen budjettiriihen päätösten mukaan hallitus tekee hallituskauden aikana taloutta vahvistavia työllisyystoimia, joiden tavoitteena on saavuttaa 8000 lisätyöllisen työllisyysvaikutukset.

Tavoitteet ja tarkoitus

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtoa koskevan uudistuksen tavoitteena on kasvattaa työllisyyttä edistämällä työn kysyntää ja tarjontaa valtion ja kuntien välisellä yhteistyöllä sekä vahvistaa alueiden elinvoimaa ja kilpailukykyä asiakaslähtöisillä palveluilla hyödyntämällä kuntaekosysteemin mahdollisuuksia. Yksi uudistuksen keskeisistä elementeistä on kannustava rahoitusmalli. Tavoitteena on laajentaa kuntien vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta siten, että rahoitusvastuu kannustaa kuntaa huolehtimaan alueen työllisyydestä sekä järjestämään työttömille työnhakijoille mahdollisimman tehokkaasti palveluja, jotka johtavat työllistymiseen. Uudistuksella tavoitellaan 7 000–10 000 henkilön työllisyysvaikutusta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä, jossa säädettäisiin kunnan järjestämistä julkisista työvoimapalveluista ja niihin liittyvistä tehtävistä. Nykyinen laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta kumottaisiin. Vastuu työnhakijoille ja yrityksille ja muille työnantajille tarjottavista työvoimapalveluista siirrettäisiin pääosin kunnille. Työvoimapalveluiden järjestäminen ja muut



21.11.2022

työvoimapalveluihin liittyvät lakisääteiset tehtävät muodostaisivat kunnille uuden valtionosuustehtävän.

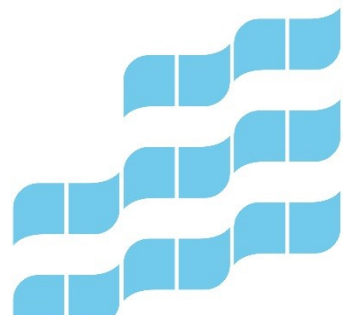
Työttömyysetuuksien rahoitusvastuita uudistettaisiin siten, että kunnan rahoitusvastuu laajenisi työmarkkinatuen lisäksi koskemaan peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa. Lisäksi rahoitusvastuu alkaisi nykyistä työmarkkinatuen rahoitusvastuuta aikaisemmin ja kasvaisi portaittain työttömyyden pitkittyessä. Kunnan rahoitusvastuu ei myöskään katkeaisi työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta kuten nykyisin.

Työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtyessä kunnille kunnilla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa työttömyysetuuksista syntyvään rahoitusvastuuseen järjestämällä työttömille palveluja, jotka johtavat työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Valtiolla olisi jatkossakin kokonaisvastuu työllisyydestä ja työvoimapalvelujärjestelmän valtakunnallisesta toimivuudesta. Valtio vastaisi kuntien työllisyydenhoidon tehokkuuden seurannasta ja arvioinnista sekä laillisuusvalvonnasta. Valtio tarjoaisi työvoimapalveluihin liittyvät valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut sekä ylläpitäisi valtakunnallisia tietovarantoja.

Valtion paikallisviranomaisina toimivat työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin ja niiden nykyisin hoitamat tehtävät, joita ei ehdoteta siirrettäväksi kunnille, sijoitettaisiin valtionhallinnon sisällä uudelleen pääosin KEHA-keskuksen tehtäviksi. Poikkeuksena olisivat työ- ja elinkeinotoimiston nykyisin hoitamat työntekijän oleskeluluvan osalupaan liittyvät tehtävät, jotka siirrettäisiin Maahanmuuttovirastolle. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta kumottaisiin ja korvattaisiin uudella lailla työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta. Lisäksi säädettäisiin nuorten työllistymistä edistävästä matalan kynnyksen monialaisen tuen yhteispalvelusta.

Yleistä

Tampereen kaupunki kannattaa kuntapohjaiseen työvoimapalvelumalliin siirtymistä. Työllisyys- ja elinkeinopalvelujen siirto kunnille on odotettu muutos, joka tulee toteuttaa palvelujen vaikuttavuuden parantamiseksi. Kokonaisuus vaatii kuitenkin vielä eräitä tarkennuksia, jotta uudistukselle asetetut tavoitteet saavutetaan ja varmistetaan samalla kunnallisen itsehallinnon toimintaedellytykset.



21.11.2022

Järjestämisvastuu

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan järjestämisvastuun edellytykset on asetettu tarpeettoman tiukoiksi.

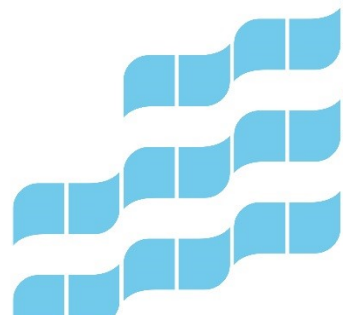
Kunta voisi ehdotetun 2 luvun 2 § mukaan järjestää kunnan vastuulle kuuluvat työvoimapalvelut itse, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Jos kunnan työvoiman määrä on alle 20 000 henkilöä, sen on muodostettava palvelujen järjestämiseksi yhteistoiminta-alue (työllisyysalue) yhden tai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

Työssäkäyntialueen yhtenäisyyden vaatimuksen vuoksi ehdotettu laki edellyttää käytännössä keskuskaupungin ja sitä ympäröivien kuntien muodostamaa yhteistoiminta-aluetta. Suurin osa suuristakaan kaupungeista ei edellä mainituilla edellytyksillä voisi järjestää palveluja yksinään työvoiman riittävästä määrästä huolimatta.

Kokonaisuutena tarkasteltuna tehdyn esityksen mukaan työvoimapalvelujen järjestämistehtävää ollaan tosiasiallisesti siirtämässä suurelta osin kuntien sijasta yhteistoiminta-alueille, joka ei vastaa kuntien uudistuksille asettamia toiveita ja odotuksia. Kokonaisuutena ehdotetussa ratkaisussa ei pohjimmiltaan vaikuta olevan kyse tehtävän siirtämisestä valtiolta kuntien hoidettavaksi, vaan kuntapohjaisen alueellisen työvoimahallintotason perustamisesta. Mallin suuri heikkous on lisäksi se, että tehtävien rahoitus tulee joka kunnalle, mutta kustannukset ja järjestämistehtävät vastuineen vain järjestäjälle.

Esityksen mukaan työllisyysalueen kunnat voivat keskenään sopia työnjaosta palvelujen tuottamiseksi. Tämä mahdollistaa jossain määrin kuntien potentiaalin hyödyntämisen, mutta ei poista mallin keskeisiä ongelmia, jotka liittyvät siihen, että järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu ei ole mallissa samoissa käsissä. Yhteistoimintavelvoite rajoittaa kunnallista itsehallintoa rajoittamalla kuntalaisten suoraan valitseman toimielimen päätösvaltaa.

Ehdotetun työvoimapalveluiden järjestämislain 3 luvun 4 § 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 viranomaisiin. Mikäli tilanne



21.11.2022

ei korjaantuisi, laatisivat ministeriöt arvion siitä, onko työvoimaviranomaisena toimivan kunnan tai kuntayhtymän kyky järjestää työvoimapalveluja merkittävästi vaarantunut. 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. Työ- ja elinkeinoministeriön valvontarooli on poikkeuksellinen. Lähinnä vastaava arviointimenettely kunnissa on kuntalain 118 §:n mukainen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely.

Luottamalla kuntien kykyyn, osaamiseen ja haluun järjestää palvelut parhaalla mahdollisella tavalla löydetään kullekin alueelle parhaat tavat palvelujen organisointiin ja yhdyspintojen rakentamiseen. Vaatimus yhdenvertaisista palveluista ohjaa kuntia yhteistyöhön niiden palvelujen kohdalla, joissa tarvitaan kuntien välistä yhteistyötä.

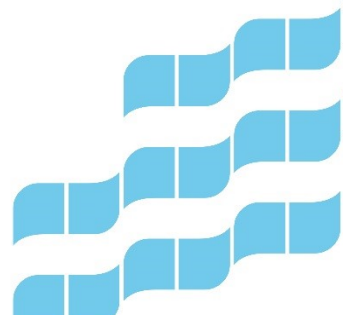
Kunnille siirtyvien tehtävien rahoitus ja palvelut

Tampereen kaupunki pitää tärkeänä, että uudistuksessa toteutuu sille tavoitteeksi asetettu kustannusneutraliteetti niin siirtyvien palvelujen ja tehtävien kuin työttömyysturvan kannustinjärjestelmän kompensaaationkin osalta, mutta esittää samalla huolensa, että kaikin osin tämä tavoite ei ole toteutumassa.

Tampereen kaupunki pitää hyvänä hallituksen esitysluonnoksen tavoitetta saada TE-palveluille lisää vaikuttavuutta tuomalla ne osaksi kuntien palveluekosysteemiä. Siirtyvien palvelujen kustannusten on arvioitu olevan noin 700 miljoonaa euroa. Uusi työnhaun pohjoismainen malli (poma) on kasvattanut ja edelleen kasvattaa kustannuksia.

Valtionosuusjärjestelmään on tulossa kaksi uutta valtionosuuskriteeriä 1) laaja työttömyys ja 2) työikäisen väestön määrä. Työttömien kotoutumiskoulutusten kustannukset jaetaan vieraskielisyyden perusteella. Tampereen kaupunki pitää valtionosuuden jakoa kuntien välillä perusteltuna *palvelujen rahoituksen* osalta, sillä sitä muutettiin painotuksen osalta lausuntokierroksen jälkeen.

On sinänsä tavoiteltavaa, että valta ja vastuu työllisyyden edistämisestä olisivat nykyistä enemmän kunnilla, mutta pohjoismaisen työnhaun malli rajaa palvelun järjestämistapaa liikaa ja kaventaa siten kunnan vapautta löytää uusia tapoja järjestää nykyistä vaikuttavampaa työllisyyspalvelua. Lisäksi valtion tehtäviin määrittämät



21.11.2022

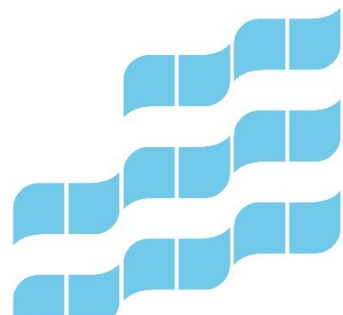
henkilöstövoimavarat eivät riitä palvelumallin toimeenpanoon. Pirkanmaan kunnat laittavat kuntakokeilussa saman verran kuntahenkilöstöä (n. 200 htv) kokeilulain toimeenpanoon kuin valtiokin, jotta kokeilussa kunnille siirtyneistä valtion tehtävistä pohjoismaisen työnhaun mallin voimaantumisen jälkeen selvittää. Kokeilulain mukaan valtion tehtävät rahoitetaan valtiolta. Ilman merkittävää henkilöstövoimavarojen lisäystä valtiolta tai asiakaspalvelumallin lainsäädännön keventämistä uudistukselle asetettu palvelujen täysimääräisen korvaamisen kustannusneutraliteettiperiaate ei toteudu.

Palveluiden osalta lakiluonnos vastaa pääosin nykyistä lainsäädäntöä ja nyt käytössä olevat työ- ja elinkeinotoimiston palvelut siirtyvät uudelle työvoimaviranomaiselle. Tampereen kaupunki odottaa lähitulevaisuudessa toteutettavaa palvelureformia, joka mahdollistaisi laissa säädettyjen palveluiden laaja-alaisen, ketterän ja räätälöidyn kehittämisen suhteessa muuttuviin asiakas- ja työmarkkinatilanteisiin. Palvelureformin yhteydessä tulisi välttää ylisääntelyä. Työvoimaviranomaisen toimintaa tulisi ohjata tavoitteilla ja kannustavalla rahoitusmallilla, jotka automaattisesti ohjaavat palvelujen sisältöjen sekä hankinta- ja palkkiomallien oikeasuuntaiseen kehittämiseen.

Lainsäädännössä tulee huomioida kuntien tapa rakentaa palvelut ekosysteemissä. Kuntapalvelut tulisi rinnastaa valtion työllisyysmäärärahoihin tuotettaviin palveluihin ja nämä palvelut tulee lukea viralliseen aktivointiasteeseen. Kuntouttavan työtoiminnan siirtyessä vuonna 2023 hyvinvointialueille kunnille tarvitaan uusia palveluja heikommassa työmarkkina-asemassa oleville asiakkaille. Esimerkkinä tällaisesta palvelusta voisi olla työelämävalmennus.

Lakiuudistuksen kustannusarviossa tulee huomioida siirtyvän henkilöstön, henkilöstökulujen ja lisäksi muut palvelujen tuottamisen edellyttämät kuluerät. Kuluja syntyy mm. tiloista, laitteista sekä hallinnon tukipalveluista, kuten palkanmaksusta ja henkilöstöhallinnosta. Rahoituslaskelmissa pitääkin huomioida siirtyvän toiminnan kokonaiskustannukset täysimääräisesti.

Toteutuessaan uudistus tulee aiheuttamaan kunnille merkittäviä ICT-muutuskustannuksia, joita syntyy mm. asiakastietojärjestelmien osalta. Jos lähtökohtana pidetään hallituksen esityksen vaikuttavuusarviota, sen mukaan kunnille aiheutuu kertaluonteisesti noin 15 – 25 miljoonan euron muutuskustannukset. Tämän lisäksi jatkuvien ICT-kulujen arvioidaan kasvavan 5-10 miljoonaa euroa. Muutuskulut tulee korvata kunnille täysimääräisesti.



21.11.2022

Työttömyysturvaetuuksien maksuvastuun kompensaatio

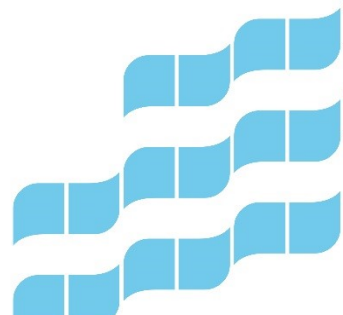
Kunnan vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksessa laajennettaisiin. Uudistuksen lähtökohta on, että työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentaminen kompensoitaisiin kunnille täysimääräisesti.

TE-palvelujen järjestämisvastuun siirron rahoitusmallissa tulee ottaa huomioon suurten kaupunkien erityispiirteet ja tarpeet sekä suhdannevaihtelut seuraavasti: 1) työttömyysturvan maksuosuuden kompensaatiomalli rakennetaan niin, että työikäisen väestön kasvu ei johda alikompensoimiseen ja kompensaation jakautumista mallin sisällä tarkistetaan vuosittain suhteessa työikäiseen väestön määrään ja 2) rahoitusmalliin lisätään työttömyysturvan maksuosuuden muutosrajoitin, joka mahdollistaa poikkeuksellisten suhdannetilanteiden huomioon ottamisen.

Tampereen kaupunki edellyttää, että työttömyysturvaan liittyvän rahoitusmallin kompensaation tapahtuu uudistuksen periaatteiden mukaisesti eli kustannusneutraalisti. Valtion tulee kantaa julkiselle taloudelle palveluista aiheutuvat suhdanneriskit. Matalasuhdanteessa työttömyys kasvaa tavalla, johon julkisilla työllisyyspalveluilla voidaan vaikuttaa vain osin. Kuntien ei pitäisi joutua luottamaan valtion hyvántahtoisuuteen, mikäli työttömyysturvakustannukset kasvavat äkillisesti. Nyt esitetty kunnan maksuvastuun kasvu työttömyysetuuksista siirtää suhdanneriskiä valtiolta kuntatalouteen.

Suurissa kaupungeissa väestökehityksen vuoksi kasvavia kustannuksia ei voi siirtää kunnille ja betonoida kompensaatorahoituksen tasoa pysyväksi poikkileikkaustilanteen pohjalta. Asiaa ei voi kestävästi perustella vain sillä, että näin on toimittu myös aiemmissa vastaavissa uudistuksissa. Jotta kuntien suhdanneriskiä pienennettäisiin, järjestämisvastuullisten alueiden työttömyysturvakustannusten kasvulle pitäisi asettaa matalasuhdanteen varalle muutosrajoitin. Tällöin myös todettaisiin, ettei olla enää tilanteessa, jossa työvoimaviranomainen voi merkittävästi vaikuttaa omalla toiminnallaan työllisyyden paranemiseen ja siten kannustava rahoitusmalli ei toimi.

Tampereen kaupunki edellyttää, että rahoitusmallissa tulee ottaa huomioon kasvavien kaupunkien väestömäärä, työikäisen väestön ja potentiaalisten tuensaajien määrän kasvu. Valtionosuusrahoitusta koko kuntatasolle tulee tarkistaa vuosittain koko maan tasolla kunkin vuoden toteutuneiden kustannusten perusteella siten, että



21.11.2022

rahoitusvastuun kompensatio koko kuntatasolle seuraa suhdannetilannetta ja työikäisen väestön kehitystä.

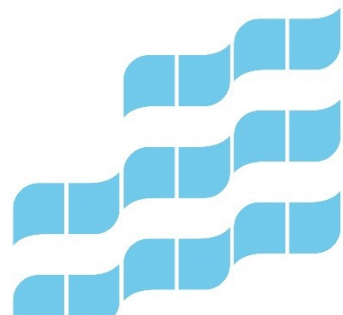
Työikäinen väestö kasvaa suurimmissa kaupungeissa, mutta pienenee suurimmassa osassa Suomea. Jos työttömyysturvan rahoitusmallin kompensaation taso on staattinen, muuttovoittokuntien kasvava työvoima jää alikompensoiduksi ajan myötä.

Hyvinvointialueilla tulisi olla kannusteet monialaista tukea tarvitsevien asiakkaiden riittävien palvelujen järjestämiseksi ja näin ollen hyvinvointialueiden tulisi olla osavastuussa pitkään työttöminä olleiden työttömyysturvaan liittyvistä kustannuksista.

Esitetyssä työttömyysetuuden rahoitusvastuuta koskevassa ratkaisussa kunnille muodostuisi merkittävästi nykyistä enemmän rahoitusvastuuta maahanmuuttajille maksettavasta työmarkkinatuesta. Tämä johtuu siitä, että maahanmuuttajat osallistuvat kotoutumisen alkuvaiheessa usein työllistymistä edistäviin palveluihin, joiden ajalta maksettavan työmarkkinatuen rahoituksesta valtio vastaa. Työmarkkinatuen rahoitukseen tehtäisiin poikkeus, jonka mukaan kunnalla ei olisi rahoitusvastuuta maahanmuuttajien työmarkkinatuesta vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä. Kansainvälistä suojelua saavien ja heihin rinnastettavien henkilöiden erityisen haavoittuva asema otettaisiin huomioon siten, että valtio kantaisi vastuun työmarkkinatuen kustannuksista edellä mainittua pidempään. Edellä mainittujen henkilöiden osalta valtio vastaisi työmarkkinatuen kustannuksista kolme vuotta ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä. Edellä tarkoitetut poikkeukset koskisivat vain työmarkkinatukea. Tästä seuraa, että henkilön maahanmuuttajataustasta huolimatta kunnan rahoitusvastuu koskisi tilanteita, joissa maahanmuuttajalle maksettaisiin perus- tai ansiopäivärahaa. Kaikkiaan kompensatioaika on eri selvityksiin perustuen maahanmuuttajien keskimääräiseen työllistymiseen kuluvan ajan suhteen riittämätön.

Ohjaus

Esityksen mukainen kuntien ohjausjärjestelmä, jossa kuntia ohjaisivat työ- ja elinkeinoministeriö, KEHA-keskus sekä ELY-keskus ja valvoisi edellisten lisäksi myös aluehallintovirasto, ei ole kuntien itsehallinnon kannalta tarkoituksenmukainen. Alueellinen yhteistyömalli seurantakeskusteluineen on suurempien kaupunkien elinvoiman näkökulmasta liian rajoittava ja jättää huomiotta laajemman strategisen elinvoimanäkökulman. Valtion tulisi pyrkiä kuuden suurimman kaupungin kanssa



21.11.2022

laajempaan kumppanuuteen, joka kattaa TE-palvelujen lisäksi osaajien houkutteluun, osaamisen kehittämiseen, jatkuvaan oppimiseen, TKI-toimintaan ja yksityisten investointien kiihdyttämiseen liittyvät kysymykset.

Tampereen kaupunki esittääkin, että ohjausjärjestelmään säädetään poikkeus kuuden suurimman kaupungin kohdalla ja ko. kaupungit katsotaan erityistehtäväalueiksi, joilla on kansallinen elinvoimatehtävä.

Tietosuoja ja tietojärjestelmät

Tampereen kaupunki kiinnittää huomiota tietosuojasääntelyn epätarkoituksenmukaisuuteen vaikuttavan asiakaspalvelun järjestämisessä. Riittävä asiakastietojen luovuttaminen tulee mahdollistaa vähintään My data -periaatteella.

Tampereen kaupunki kantaa huolta siitä, että TE2024-uudistuksen hyödyt ovat vaarassa jäädä toteutumatta, ellei KEHA-keskuksen hallinnoima TE-digi-hanke etene samanaikaisesti. Kunnille tulee myös antaa kaikki mahdolliset edellytykset rakentaa omia digitaalisia ratkaisujaan paremman asiakaspalvelun, palvelukohtaannon, vaikuttavuuden osoittamisen ja tiedolla johtamisen toteuttamiseksi. Lakiin tulee kirjata kunnille edellytykset rakentaa omia moduuleja valtion tarjoamien järjestelmien päälle. Tämä vaatii esimerkiksi avoimen lähdekoodin ratkaisuja tietojärjestelmäkehityksessä.

Lisätietoja Regina Saari
työllisyysjohtaja
Tampereen kaupunki
p. 050 346 9603
etunimi.sukunimi@tampere.fi

