

Patrik Tötterman

22.11.2022

392/04.01.01/2022

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

HE 207/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

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. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT kannattaa lakiesityksen tavoitteita, mutta ei pidä kaikkia nyt esitettyjä uudistuksia tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisina.

Järjestämisvastuun määräytyminen

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT kannattaa työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtoa kuntiin. KT katsoo, että työvoimapalvelujen järjestämisvastuu tulee antaa kaikille kunnille ja samalla tarjota kunnille vapaus muodostaa yhteistoiminta-alueet palvelujen tarjoamiseksi. KT:n näkemyksen mukaan sääntelyn tulisi mahdollistaa joustavien ja tarkoituksenmukaisten sekä eri asiakkaiden palvelutarpeita vastaavien yhteistoiminta-alueiden muodostumisen. Lainsäädännön tulisi olla riittävän väljä, jotta se huomioisi kuntien itsehallinnon ja mahdollistaisi kuntien sopimuksiin perustuvan tarkoituksenmukaisen yhteistyön.

Lakiesityksen 12 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi yhteistoiminta-alueet (työllisyysalueet) niin, että ne muodostavat maantieteellisesti yhtenäisen, työmarkkinoiden ja työssäkäynnin kannalta toimivan alueen. Lain säännöskohtaisissa perusteissa määritellään maantieteellinen yhtenäisyys yhteisen rajan kautta. Jokaisen työllisyysalueeseen kuuluvan kunnan tulee siis omata vähintään yhden toisen kunnan kanssa yhteinen raja. Työmarkkinoiden toimivuus edellyttäisi puolestaan lähtökohtaisesti sellaisen keskuskaupungin sisällyttämistä työllisyysalueeseen, johon pendelöinti pääasiassa suuntautuisi.

Työllisyysalueiden muodostumisesta säätäminen esitetyllä tavalla ei kuitenkaan täysin turvaa työmarkkinoiden ja työssäkäynnin toimivuutta tai ota huomioon eri asiakas-segmenttien kielellisiä tai palveluun liittyviä tarpeita. Pendelöinti ei välttämättä kohdistu, ehkä pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta, alueen keskuskaupunkiin. Tosiasialliset työssäkäyntialueet voivat muodostua pikemminkin raideliikenteen liikennepaikkojen tai muun julkisen liikenteen perusteella. Näin ehdotettu työllisyysalueiden muodostuminen voi paremminkin rikkoa alueen luonnollisen työssäkäyntialueen.

Ehdotus merkittävällä tavalla rajoittaa myös suurten kaupunkien mahdollisuuksia tarjota itsenäisesti työvoimapalveluja. Työllisyysalueiden maantieteellinen yhtenäisyys (keskuskaupunkimalli) käytännössä pakottaa esimerkiksi maakunnalliset keskuskaupungit muodostamaan ympäristökuntiensa kanssa yhteisen työssäkäyntialueen, koska nämä eivät siihen pystyisi ilman keskuskuntaa.

Patrik Tötterman

22.11.2022

392/04.01.01/2022

Äärimmäinen esimerkki kaupunkien järjestämismahdollisuuksien rajaamisesta on Espoon ja Kauniaisten kaupungin maantieteellinen suhde toisiinsa. Kauniaisen olisi nyt esitetyssä mallissa pakko järjestää yhteinen työllisyysalue Espoon kanssa, mutta se ei voisi muodostaa yhteistä työllisyysaluetta esimerkiksi Kirkkonummen tai Siuntion kanssa ilman Espoon mukanaoloa.

Ehdotettu malli ei myöskään mahdollista palvelujen järjestämistä eri asiakassegmenteille toisistaan poikkeavilla tavoilla. Henkilö- ja työnantaja-asiakkaiden palvelutarpeet ovat hyvin erilaisia, ja myös palvelutarpeeseen vastaamiseksi muodostettavat yhteistoiminta-alueet voivat edellyttää erilaista kuntakokoonpanoa. Jos edellä esitetyssä esimerkissä Kauniainen haluaisi muodostaa suomenkieliset palvelut Espoon kanssa ja ruotsinkieliset palvelut Kirkkonummen, Siuntion ja Espoon kanssa, se ei olisi nyt esitetyn lain mukaan mahdollista.

Varsinainen tieto siitä, millainen olisi palvelutarpeiden tyydyttämisen näkökulmasta optimaalisin tapa järjestää palvelut, on kunnissa. Tämän vuoksi KT ehdottaa, että ehdotetun työvoimapalveluiden järjestämislain 12 §:n järjestämistä koskevista rajoituksista luovutaan. Kunnilla olisi silloin kuntalain (410/2015) mukaisesti mahdollisuus sopia keskenään, kuinka ne työvoimapalvelut järjestävät.

Kunnille siirtyvät julkiset työvoimapalvelut

Esityksen myötä kunnille siirtyvät julkiset työvoimapalvelut vastaisivat pääosin työ- ja elinkeinotoimiston nykyisin tarjoamia työvoima- ja yrityspalveluja. Sen sijaan yritystoiminnan kehittämispalvelut eivät siirtyisi kuntien järjestämisvastuulle, vaan olisivat osa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten yrityspalvelukokonaisuutta. Kun uudistuksella tavoitellaan uudenlaista laaja-alaisen kuntaekosysteemin varaan rakennettua paikallista toimintamallia, on ongelmallista, jos palvelut siirtyvät sellaisenaan sisällöllisesti ja vain osittain.

Julkisen työvoimapalvelun siirtäminen sellaisenaan edellä mainituin poikkeuksin mahdollistaa kuntaekosysteemin hyödyntämisen siis vain osittain. Henkilöasiakkaan palveluiden kohdalla palveluiden siiloutuminen eri hallinnonalojen välillä jää esityksen myötä edelleen riskiksi, koska palvelut ja niiden sisältö määrittävät mahdollisten palvelukokonaisuuksien muodot. Henkilöasiakkaan palveluita koskevan sääntelyn uudelleen arviointi on paikallaan vielä ennen järjestämisvastuun siirtoa.

Sen sijaan yritystoiminnan kehittämispalveluiden osalta Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT esittää, että myös nämä siirtyisivät kuntien järjestettäväksi. Kaikkien yrittäjän ja yritysten tarvitsemien palveluiden tulisi olla lähipalveluita ja saatavilla yhden toimijan järjestämänä. Nyt TE-toimistoista kuntiin siirtyisivät alkavan yrittäjän neuvontapalvelut, henkilöstön osaamisen kehittämispalvelut, työntekijöiden esittely ja työtarjoukset, mutta ELY-keskuksille jäisivät analyysi- konsultointi- ja koulutuspalvelut. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n näkemyksenä on, että myös nämä tulisi integroida kuntien tarjoamiin elinvoimapalveluihin. Tällä hetkellä kunnasta riippuen elinvoimapalveluina järjestetään mm. toimitiloja kaavoittamalla ja rakentamalla teollisuus- ja liiketilaa, kehittämishankkeiden fasilitointia, kansainvälistymisen tukea, ajankohtaista tietoa alueen energia- ja raaka-ainetarjonnasta sekä henkilöstön koulutuksen suunnittelua ja toteutusta. Alueella toimivan yrittäjän tulisi saada tarvitsemansa palvelut yhden toimijan järjestämänä.

Patrik Tötterman

22.11.2022

392/04.01.01/2022

Rahoitus

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT kannattaa esitystä, jonka mukaan valtio korvaa työvoimapalveluiden siirrosta aiheutuneet kustannukset kokonaisuudessaan. Nyt annetussa lakiesityksessä on myös huomioitu lausuntopalaute ja pääosin tehty sen mukaiset korjaukset. Esitetty rahoitusmalli ei kuitenkaan huomioi ennakoimattomia tai tällä hetkellä vaikeasti arvioitavia kustannuksia, joita kuntiin uudistuksen myötä kohdistuu.

Tulevaisuudessa työllisyyden edistämisen palvelukokonaisuudet tulevat muodostamaan erittäin merkittävän osuuden kuntien käyttökustannuksista. Siirtyvät rahoitusvastuut muodostuvat siirtyvän henkilöstön palkkauskustannusten lisäksi työvoimapalveluiden järjestämiseksi ja hankkimiseksi tarkoitetuista kuluista. Uusi työvoimapalvelumalli on kuluvan vuoden aikana kasvattanut kustannuksia. Nyt ehdotetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamista siten, että uuden valtionosuuden määrä laskennallisesti määräytyisi sekä työikäisen väestön että työttömyyden perusteella. Kotoutumiskoulutuksen arvioidut kustannukset määräytyisivät puolestaan vieraskielisyyden perusteella. Vuoden 2025 osalta huomioitaisiin 50 prosenttia vuoden 2023 arvioiduista kuntakohtaisista toteutuneista kustannuksista ja vuoden 2026 osalta 25 prosenttia arvioiduista vuoden 2024 toteutuneista kuntakohtaisista toteutuneista kustannuksista. Nämä vastaavasti vähentävät laskennallisin perustein kohdennettavaa osuutta.

Todellisten kustannusten huomioiminen siirtymävaiheessa on perusteltu ja kannatettava lähtökohta. Nyt esitetyssä laissa todelliset kustannukset tulisivat arvioiduksi kuitenkin kustannuksista, jotka syntyvät ennen palveluiden siirtymistä kuntiin. Esimerkiksi ensimmäisen toimeenpanovuoden (vuosi 2025) toteutuneita kustannuksia ei huomioitaisi. Esityksen mukaan vuosien 2023 ja 2024 valtion järjestämien työvoimapalveluiden kustannukset eivät kuitenkaan vaikuttaisi varsinaisiin laskentaperusteisiin ja näin niiden vaikutus kuntakompensaatioon lakkaisi siirtymäajan jälkeen.

Uudistus tulee aiheuttamaan kunnille merkittäviä lisäkustannuksia, joita tällä hetkellä ei pystytä täysin ennakoimaan. Näitä ovat ainakin ICT-muutokset ja palkkauksen yhteensovittamisesta aiheutuvat kustannukset. Tämän lisäksi työvoimapalveluiden järjestämistarve on vahvasti riippuvainen taloudellisesta tilanteesta. KT pitää tärkeänä, että rahoituksen riittävyyden ja jakoperusteiden tarkistamisesta tulisi antaa erillismääräys toimeenpanolaissa niin, että tarkistus tehtäisiin ennen 1.1.2027 täysmääräisen valtionosuusjärjestelmän kriteerien perusteella annettavan rahoituksen voimaantuloa.

Toinen kokonaisuus muodostuu työttömyysturvan rahoitusvastuusta. Tätä koskeva kompensatio määräytyisi ehdotuksen mukaan vuonna 2023 maksettujen työttömyysetuuksien perusteella. Vuosittaisen vaihtelun tasaamiseksi Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT ehdottaa, että kompensatio määräytyisi sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevan uudistuksen tapaan vähintään kahden vuoden keskiarvona. Työvoimapalveluiden tarve on kuitenkin sosiaali- ja terveystalouteen verrattuna suhdanneherkempää, jolloin on perusteltua, että tarkasteluajanjakso olisi tätäkin pidempi.

Työvoimapalveluilla voidaan vain osittain vaikuttaa työmarkkinoiden toimivuuteen ja työllisyyteen. Näin on laita myös pitkäaikaistyöttömyyden kohdalla. Markkinoihin ja sitä kautta työvoiman kysyntään vaikuttavat lukuisat globaalit ilmiöt, joihin kunnat eivät voi vaikuttaa. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa, kiihtyvä inflaatio ja energianhintojen nousu ovat esimerkkejä tällaisista. Ehdotuksessa kompensaatioon voitaisiin

Patrik Tötterman

22.11.2022

392/04.01.01/2022

kuitenkin tehdä tarkistuksia vain vuosittain kansaneläkeindeksin antaman korjauksen verran. Koska kompensaation määräytymisperuste ei tällöin huomioi globaalien työllisyyteen vaikuttavien tekijöiden lisäksi paikallisia äkillisiä rakennemuutoksia, alueellisesti vaikuttavia eri toimialojen suhdanne-eroja tai muuttoliikettä kuntien välillä, jää suhdanneriski kuntien kannettavaksi. KT:n näkemyksenä on, että myös työttömyys-turvan osalta uudistuksen vaikutuksia tulee seurata kriittisesti ja tarvittaessa tarkistaa sote-uudistuksen jatkotyön yhteydessä.

Vahva valtion päätöksenteko-oikeus sekä valvonta- ja ohjausrooli

Esityskokonaisuus antaa erityisen vahvan valvonta- ja ohjausroolin valtiolle. Lakiesitys antaa myös valtioneuvostolle vahvan päätöksenteko-oikeuden järjestää työvoimapalvelut kuntien omasta päätöksenteosta riippumatta. Esityksen mukaan valtioneuvosto voi viimekädessä päättää yhteistoiminta-alueiden muodostumisesta, hallintomallista ja kustannusten jaosta. Sillä olisi toimivalta päättää alueiden muuttamisesta, jos työvoimaviranomaisena toimivan yhteistoiminta-alueen työikäisen väestön määrä laskee alle 20 000 henkilön. Näin myös tilanteissa, joissa työvoimapalveluiden määrällinen volyymi, osuvuus ja tuloksellisuus ovat vähintäänkin riittäviä. Edelleen työ- ja elinkeinoministeriö laatisi valtakunnalliset tavoitteet ja alueellisten työllisyyden edistämisen yhteistyö- ja seurantakeskustelujen myötä paikallisesti tultaisiin jyvittämään eri toimijoille valtakunnalliset tulostavoitteet. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT katsoo, että näin vahva valvonta- ja ohjausrooli on ongelmallinen ja voi johtaa sekä palveluiden järjestämisen että myös työvoimapalveluita tuottavan henkilöstön kannalta epäselviin ja epätarkoituksenmukaisiin tilanteisiin.

Ehdotetun työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 16 §:n 2 momentissa säädetään valtioneuvoston päätöksenteko-oikeudesta, kun tilanne kunnassa tai työllisyysalueessa muuttuu. Ehdotetun voimaantulon 5 §:ssä säädetään järjestämistä vastuu siirtymisestä, 6 §:ssä henkilöstön siirtymisestä, 9 §:ssä omaisuuden siirtymisestä ja 10 §:ssä sitovien sopimusten ja vastuiden siirtymisestä valtiolta kunnille tai työllisyysalueille. Nyt ehdotetussa lakikokonaisuudessa jää sen sijaan epäselväksi, miten näiden siirtyminen tapahtuisi, jos valtioneuvoston päättää työllisyyden hoidosta myöhemmin toisin.

KT korostaa, että työvoimapalveluiden järjestämisvelvollisuutta koskevassa lainsäädännössä on vältettävä ei-tarkoituksenmukaista sääntelyä, jotta uudistukselle asetettavat tavoitteet voidaan saavuttaa. Tarkoituksenmukaisinta olisi luopua jo aikaisemmin esittämällemme tavalla työllisyysalueiden sääntelystä ja toissijaisesti vähentää 16 § 2 momentissa valtioneuvostolle annettavaa päätöksenteko-oikeutta.

Henkilöstön siirtyminen liikkeenluovutuksella

KT on tuonut kantanaan lainvalmistelun aikana esiin sen, että henkilöstön siirtoa ei tulisi toteuttaa liikkeen luovutuksena. Kuitenkin lakiesityksen mukaisesti työ- ja elinkeinotoimistoista, ELY-keskuksista ja KEHA-keskuksesta henkilöstö siirtyy kuntien palvelukseen liikkeenluovutuksella kuntiin tai yhteistoiminta-alueille riippumatta siitä, täytyvätkö valtion virkamieslaissa liikkeenluovutukselle säädetyt tunnusmerkit. Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT pitää tärkeänä, ettei siirtyvän henkilöstöstä säädetä tätä tiukemmin.

Työllisyyden kuntakokeilujen kokemus on osoittanut, että henkilöstön tasapuolisen kohtelun turvaaminen on muutoksen kriittinen menestystekijä. Esimerkiksi erot

Patrik Tötterman

22.11.2022

392/04.01.01/2022

kuntien ja TE-toimistojen henkilöstön palkoissa, työtiloissa tai työmäärissä ovat vaikeuttaneet yhteisen toimintatapojen ja -kulttuurin rakentumista. KT pitää erityisen tärkeänä, että esitys mahdollistaa henkilöstön tasapuolisen kohtelun, eikä siirtyvälle henkilöstölle säädetä parempia työehtoja kuin vastaanottavien kuntien henkilöstöllä on.

Liikkeenluovutus merkitsee sitä, että työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista palvelussuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät uudelle työnantajalle. Näin ollen henkilöstön asema säilyy liikkeen luovutuksessa ennallaan. Valtiolta siirtyvä henkilöstö siirtyy kuntiin vanhoina työntekijöinä eikä ole perusteita sille, että heidän asemansa olisi parempi kuin jo kunnan palveluksessa olevilla. Siirtyvän henkilöstön osalta palvelussuhteen ehdoissa noudatetaan valtion virkaehtosopimusta sopimuskauden loppuun. KT toteaa, että ehdotetun säätelyn lisäksi ei tarvita enempää palvelussuhdeturvaa lisääviä säännöksiä.

Ehdotetun työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaapannosta annetun lain 14 §:ssä säädetään työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta. Pykälän 1 momentin 2) kohdassa säädetään, että työvoimaviranomaisella on oikeus saada toimeenpanon valmistelussa välttämättömät tiedot siirtyvästä henkilöstöstä. Säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille, että tiedonsaantioikeus ulottuisi jo toimeenpanon valmisteluun. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT haluaa tuoda esille, että kuntien tulisi saada riittävän ajoissa siirtyvää henkilöstöä koskevat tiedot. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei määritellä, mitä olisivat henkilöstön siirtymistä koskevat välttämättömät tiedot. KT esittää muutettavaksi esitettyä säännöstä niin, että käsite "välttämättömät" muutetaan käsitteeksi "riittävät". Uudistuksen kannalta on tärkeää onnistua henkilöstön siirrossa. Tämä edellyttää KT:n näkemyksen mukaan sitä, että uudelle työnantajalle siirtyy sellainen olennainen tieto, jolla on merkitystä uudistuksen toimeenpanossa.

Asiakastietojen käsittely

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:n näkemyksen mukaan lakiluonnoksen 13 luvun säännösedotukset ovat pääsääntöisesti asianmukaisia. Poikkeuksena on terveydentilaa- ja työ- ja toimintakykyä koskevan tiedon käsittely. Lakiesityksen 114 §:ssä esitetään ne henkilöasiakkaan tiedot, joita työvoimaviranomainen voisi käsitellä. Pykälän 1 mom. 8) kohdassa säädetään voimassa olevan lain tapaan työvoimaviranomaisen luvasta käsitellä vain sellaisia terveydentilaa ja työ- ja toimintakykyä koskevat tietoja ja arvioita, joilla on vaikutusta henkilön työllistymiseen ja jotka ovat välttämättömiä palvelujen tarjoamiseksi. Voimassa olevan lain toimeenpanon yhteydessä on kuitenkin tullut esille, että sana "välttämätön" on ongelmallinen. Tämä on johtanut siihen, ettei sellaista tietoa ole voitu tallentaa, joka olisi asiakkaan palvelutarpeen mukaisten palvelujen tarjoamisen kannalta tarpeellista. Tällaisia tietoja ovat olleet esimerkiksi henkilöasiakkaan itsearviointit omasta työ- ja toimintakyvystä (esim. Kykyviisari). Kuitenkin työvoimapalveluja tuottavan palveluntuottajan tai hanketoimijan on lupa kerätä ja käsitellä tällaista tietoa. Näin jatkosuunnitelmien tekemisen kannalta tarpeellista tietoa palvelun aikaisesta koetun työkyvyn muutoksesta ei ole voitu käsitellä eikä tallentaa.

KT:n näkemyksen mukaan säännös tulisi muotoilla siten, että 114 § 1 momentin 8) kohdassa sana "välttämättömiä" muutettaisiin muotoon "tarpeellisia". KT haluaa tuoda esille, että tietosuoja-asetuksen perusteella rekisterinpitäjällä on oikeus käsitellä

Patrik Tötterman

22.11.2022

392/04.01.01/2022

tarpeellisia tietoja lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi sekä julkisen vallan käyttämiseksi.

Lakiesityksen 115 §:n perusteella työvoimaviranomaisella olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta työvoimapalvelujen toimeenpanossa välttämättömät tiedot esimerkiksi hyvinvointialueilta. Myös tässä KT esittää sanamuodon muuttamista muotoon "tarpeelliset". Edelleen KT:n näkemyksenä on, että lakiesityksen 116 §:ssä tulisi säätää vastavuoroisesti myös hyvinvointialueiden tiedonsaantioikeudesta terveydentilaa ja työ- ja toimintakykyä koskeviin tietoihin, joita työvoimaviranomaisella on, ja tämän lisäksi muihin tietoihin (esim. koulutus, työhistoria, ammatti jne.), mitkä ovat tarpeellisia työnhakija terveydentilan tai työ- ja toimintakyvyn arvioimiseksi. Työ- ja toimintakyvyn arviointi ei tapahdu käytännössä pelkästään kliinisten havaintojen perusteella, vaan arviointi tulee taustoittaa esitietoihin, mikä linkittyy aikaisempiin terveystietoihin sekä henkilön työ- ja koulutushistoriaan. Tiedonsaantioikeuden lisääminen hyvinvointialueille olisi perusteltua myös ottaen huomioon esitetyn lain 37 § 2 momentti, jonka perusteella työnhakijan työ- ja toimintakykyä arvioitaisiin yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajan kanssa.