

Olli Mäenpää

20.1.2023

Hallintovaliokunnalle

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

Kuntien tehtäviin ja rahoitusvastuuseen kohdistuvat muutokset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kahta merkittävää muutosta, jotka kohdistuvat kuntien tehtäviin ja rahoitusvastuuseen. Kuntien tehtävien kannalta varsin merkittävänä voidaan pitää ehdotusta, jonka mukaan julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirrettäisiin työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Samalla julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät hankinta- ja maksatustehtävät tulisivat kuntien tehtäviksi.

Kuntien rahoitusvastuun ja kuntatalouden kannalta olennaisena voidaan pitää myös ehdotusta, jonka mukaan kuntien vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta laajenisi vähitellen. Kunnat vastaisivat tulevaisuudessa työmarkkinatuen lisäksi myös peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosan rahoituksesta. Kunnan rahoitusvastuu kasvaisi portaittain työttömyyden pitkittyessä. Vähimmillään se olisi 10 prosenttia ja enimmillään 50 prosenttia, kun työnhakijalle on maksettu etuutta 700 päivältä.

Esitykseen sisältyvät keskeiset ehdotukset perustuvat pääosin huolelliseen ja monipuoliseen valmisteluun. Esityksen perusteluista käy ilmi, että ehdotuksia valmisteltaessa on vertailtu useita erilaisia vaihtoehtoja ja arvioitu tietopohjaisesti niiden hyötyjä ja haittoja sekä toteuttamismalleja. Myös eri tahojen kuulemista on painotettu. Ehdotettujen säännösten perustelut ovat pääosin yksityiskohtaisia ja ehdotusten sisältöä ja soveltamista selventäviä. Kaikilta osin ei kuitenkaan ole saatavissa riittävää informaatiota kuntien rahoitusvastuun kustannusvaikutuksista.

Työvoimapalvelujen toteuttamisen siirtäminen kuntien tehtäväksi

Kuntien lakisääteinen yhteistoiminta ja työllisyysalue

1. lakiehdotuksen 12 §:n mukaan kunta voi järjestää sille annettavat työvoimapalvelutehtävät itsenäisesti, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Muutoin kuntien tulisi muodostaa palveluiden järjestämiseksi työllisyysalue, jonka työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Työllisyysalueen muodostavien kuntien tulee 13 §:n mukaan sopia työvoimapalveluiden ja niihin liittyvien tehtävien järjestämisestä. Lakiehdotuksen 15 §:stä käy ilmi, että sopimus koskisi yhteistä toimielintä tai kuntayhtymän perustamista. Työllisyysalue toimisi siten vastuukunta- tai kuntayhtymämallin mukaisesti.

Perustelujen mukaan pääosa kunnista järjestäisi palvelut yhdessä muiden kuntien kanssa lakisääteisessä yhteistoiminnassa. Tältä osin kysymys on kuntien lakisääteisestä yhteistoiminnasta, joka sinänsä on vakiintunut kuntien tehtävien hoitamistapa. Kuntien erilaisista yhteistoimintavelvoitteista on myös vakiintuneesti säädetty tavallisella lailla, vaikka kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan tällaiseen yhteistoimintaan lähtökohtaisesti rajoittaa jossain määrin kunnallista itsehallintoa. Ehdotetulle lakisääteiselle yhteistoiminnalle voidaan arvioida olevan aiheelliset ja varsin painavat asialliset perusteet, jotka liittyvät etenkin työvoimapalvelujen tehokkuuteen ja toimivuuteen riittävän työvoimapohjan perusteella.

Toisaalta pelkästään kuntien vapaaehtoiseen yhteistoimintaan perustuva työvoimapalvelujen toteuttaminen ei perusteluissa esitetyn selvityksen mukaan välttämättä turvaisi riittävällä ja yhdenvertaisella tavalla palvelujen asiakkaiden oikeuksia. Lisäksi voidaan arvioida, että työllisyysalueella on mahdollisuus yksittäistä kuntaa paremmin vastata odottamattomista kustannuksista esimerkiksi merkittävässä rakennemuutostilanteissa.

Kuntien yhteistoiminnan velvoittavuudelle voidaan siten katsoa olevan painavat ja asianmukaiset perusteet. Lakiin olisi kuitenkin yhteistoimintaan osallistuvien kuntien itsehallinnollisen päätösvalan turvaamiseksi perusteltua lisätä äänivaltaaleikkuri tai vastaava rajoitus, jonka mukaan yhteistoiminnassa sovellettava päätöksentekojärjestelmä ei saa antaa yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvalan mahdollistavaa asemaa.

Valtioneuvoston määräysvalta

Valtioneuvostolla olisi ehdotuksen mukaan toimivalta päättää työllisyysalueista, jos kunnat itse eivät pääse sopimukseen edellytykset täyttävistä alueista. Valtioneuvoston päätösvalta koskisi 16 §:n 1 momentin mukaan työllisyysalueen muodostamista tai kunnan kuulumista työllisyysalueeseen sekä kustannusten jakoa, hallintomallia, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteita sekä muita yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömiä asioita, joista kunnat eivät ole sopineet.

Valtioneuvoston määräysvalta olisi säännösehdotuksen mukaan laaja-alainen, ja sillä olisi rajoittavaa vaikutusta kuntien itsenäiseen päätösvaltaan, koska kuntien sopimustoimivalta korvautuisi valtioneuvoston päätöksellä. Lähtökohtana olisi kuitenkin kuntien itsenäinen päätösvalta yhteistoiminnasta sopimiseen. Valtioneuvoston toimivaltaa rajoittavat lisäksi ehdotetun lain muut säännökset yhteistoiminnasta sekä hallinnon yleiset oikeusperiaatteet. Lisäksi valtioneuvoston määräys olisi voimassa vain siihen asti, kunnes kunnat pääsevät sopimukseen yhteistoiminnasta. Toisaalta valtioneuvosto voisi voimaannapolaissa säädettävillä edellytyksillä myöntää poikkeuksen järjestämisvastuulliselle taholle asetettavista vaatimuksista, mikä lisää velvoitteen oikeasuhtaisuutta. Valtioneuvoston määräysvalan voidaan katsoa näissä puitteissa sopeutuvan kunnallisen itsehallinnon vaatimuksiin.

Kuntien taloudelliset edellytykset huolehtia uusista tehtävistä ja rahoitusvastuusta

Kuntien taloudellista asemaa määrittävä rahoitusperiaate edellyttää, että kunnille pitää taata tosiasialliset taloudelliset edellytykset suoriutua niille säädetyistä tehtävistä ja velvoitteista. Rahoitusperiaatteen kannalta on merkitystä ensinnäkin sillä, että kunnille osoitettaisiin täysimääräinen valtionosuusrahoitus niille siirtyvien työvoimapalveluiden järjestämiseen kuuluvien tehtävien hoitamiseksi. Koska kunnille siirrettäväksi ehdotetut tehtävät olisivat kuntien uusia valtionosuustehtäviä, niiden valtionosuus on 100 prosenttia tehtävien laskennallisista kustannuksista. Tätä voidaan pitää rahoitusperiaatteen perusteiden kannalta asianmukaisena.

Ehdotetussa työttömyysetuuksien rahoitusmallissa kuntien rahoitusvastuu kasvaisi portaittain. Kuntien lisääntyvä rahoitusvastuu työttömyysetuuksista kompensoitaisiin kunnille valtionosuusjärjestelmän kautta poikkileikkaushetken mukaisena. Esityksen tarkempien ja erilaisia vaihtoehtoja vertailevien perustelujen mukaan kuntien rahoitusvastuu laajeneminen ei aiheuttaisi ongelmia rahoitusperiaatteen kannalta, vaikka se saattaakin lisätä kuntatalouden suhdanneherkkyyttä. Esityksen perustelujen. Perusteluissa esitettyjen tietojen perusteella on kuitenkin vaikea selvittää ja arvioida rahoitusvastuun lisääntymisen merkitystä rahoitusperiaatteen kannalta kuntatasolla.

Kuntien rahoitusvastuuta rajoittaisi toisaalta se, että kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ja heihin rinnastettavien maahanmuuttajien osalta kunnalla ei olisi rahoitusvastuuta työmarkkinatuesta kolmen vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä. Muiden maahanmuuttajien osalta rahoitusvastuuta ei olisi yhden vuoden ajalta.

Rahoitusmalliin sisältyisi kuntakohtainen kannustin, jonka perusteella yksittäinen kunta pystyisi hyötymään rahoituskompensaatiota lyhentämällä tehokkaasti työttömyysjaksoja ja ehkäisemällä pitkäaikaistyöttömyyttä. Näin määritelty rahoitusmallin kannustavuus todennäköisesti suuntaisi kuntia edistämään työllisyyttä mahdollisimman tehokkaasti. Perusteluihin sisältyvän selvityksen mukaan kannustinmallin toteuttamisen ei toisaalta voitane arvioida johtavan maan eri osissa olevien kuntien asukkaiden epäyhdenvertaiseen kohteluun tai heikentävän heidän tosiasiallisia mahdollisuuksiaan saada perusoikeuksien toteutumisen kannalta välttämättömiä palveluja.

Rahoitusmallin toimivuutta ja kuntakohtaisia vaikutuksia on joka tapauksessa välttämätöntä seurata ja arvioida huolellisesti. Seuranta toteutettaisiin lakisääteisen kuntatalousohjelman perusteella, minkä lisäksi asetettaisiin työllisyyden edistämisen valtakunnallinen neuvottelukunta. Lisäksi elinkeinoministeriö ja ELY-keskukset kävisivät säännöllisesti alueelliset yhteistyö- ja seurantakeskustelut kuntien ja kuntayhtymien kanssa. Seurantaa koskevaa sääntelyä voitaneen pitää riittävänä.