



Perustuslakivaliokunta; kuuleminen 18.1.2023

**HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE JULKISTEN TYÖVOIMA- JA YRITYSPALVELUIDEN
UUDELLEEN JÄRJESTÄMISTÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 207/2022 VP)**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä ja laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) ja laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) 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.

Esityksessä ehdotetaan julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirrettäväksi valtiolta kunnille. Työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin. Kunnille siirtyviä tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyisi liikkeenluovutuksella valtiolta kuntiin ja kuntayhtymiin. Julkisten työvoimapalveluiden järjestäminen muodostaisi kunnille uuden valtionosuustehtävän. Kuntien vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta laajennettaisiin. Eräitä valtion tehtäviä järjesteltäisiin valtion sisäisesti.

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä (jäljempänä *järjestämislaki*) sisältäisi yleiset säännökset kunnan järjestämisvastuusta. Lisäksi järjestämislaki sisältäisi säännökset työnhakijan palveluprosessista ja julkisista työvoimapalveluista sekä niihin liittyvistä tehtävistä.

Tausta ja tavoitteet

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman keskeisenä tavoitteena on työllisyyden vahvistaminen ja työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin. Hallitusohjelman mukaan kuntien roolia työllisyyspalveluiden järjestäjänä vahvistetaan. Ensimmäisenä toimenpiteenä käynnistettiin 1.3.2021 työllisyyden edistämisen kuntakokeilut, joissa kokeilukunnat vastaavat osin alueensa työ- ja elinkeinopalveluiden tarjoamisesta. Ke-

vään 2021 puoliväliriihessä hallitus päätti julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2022–2025. Samalla hallitus päätti jatkaa valmistelua TE-palvelujen siirtämiseksi kunnille.

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.

Keskeiset ehdotukset

Järjestämisvastuu

Julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirrettäisiin työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille. Kunnille siirtyisivät myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (jäljempänä *ELY-keskus*) julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät hankintatehtävät ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen (jäljempänä *KEHA-keskus*) julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät maksatustehtävät. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuu muodostaisi kunnille uuden valtionosuustehtävän, johon kunnille osoitettaisiin täysimääräinen rahoitus.

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.

Työ- ja elinkeinotoimistojen 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.

Kunta voisi järjestää työvoimapalvelut 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. Lisäksi alueen tulisi olla maantieteellisesti yhtenäinen ja työmarkkinoiden kannalta toimiva. Kysymys olisi kuntien lakisääteisestä yhteistoiminnasta. Työllisyysalueen kuntien tulisi siirtää järjestämisvastuu joko vastuukunnalle tai kuntayhtymälle.

Ehdotettu työvoiman määrää koskeva 20 000 henkilön alaraja olisi tarpeen, jotta järjestämisvastuullisilla tahoilla olisi riittävät resurssit tehtävän hoitamiseen. Riittävillä resursseilla turvattaisiin osaltaan palveluiden yhdenvertaista saatavuutta ja toimivuutta eri alueilla. Kuten esityksessä todetaan, tavoitteena on, että alueet ovat riittävän suuria turvaamaan alueen asukkaiden palvelut yhdenvertaisesti, laadukkaasti ja kustannustehokkaasti, ottaen huomioon olemassa oleva kuntarakenne sekä kuntien

eriytyminen toisistaan sekä väestönkehityksen että taloudellisten voimavarojen osalta.

Valtioneuvostolla olisi viimekätinen toimivalta päättää työllisyysalueista, jos kunnat itse eivät pääse sopimuksiin edellytykset täyttävistä alueista. Valtioneuvostolla olisi viimekätinen päätösvalta myös tilanteessa, jossa kuntien sopiman työllisyysalueen työvoiman määrä olisi alle 20 000 tai työllisyysalue ei muodostaisi maantieteellisesti yhtenäistä, työmarkkinoiden ja työssäkäynnin kannalta toimivaa aluetta eikä valtioneuvosto olisi myöntänyt voimaannpanolaissa tarkoitettua poikkeusta.

Valtioneuvostolla olisi päätösvalta myös silloin, jos työvoimaviranomaisen kyky järjestää työvoimapalveluiden järjestämisestä annettavassa laissa tarkoitettuja työvoimapalveluja olisi merkittävästi heikentynyt muutoin kuin tilapäisesti työ- ja elinkeinoministeriön käynnistämässä neuvottelumenettelyssä laaditusta toimintasuunnitelmasta huolimatta.

Valtioneuvoston toimivaltaan kuuluisi edellä mainituissa tilanteissa päättää myös yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista, kuten kustannusten jaosta, hallintomallista ja virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista, joista kunnat eivät ole sopineet. Valtioneuvoston olisi kuultava ennen päätöksentekoa asianomaisia kuntia ja työllisyysalueen kuntia. Valtioneuvoston päätös yhteistoiminnan ehdoista olisi voimassa, kunnes asianomaiset kunnat toisin sopivat.

Valtioneuvosto voisi myöntää poikkeuksen järjestämisvastuulliselle taholle asetettavista vaatimuksista voimaannpanolaissa säädettävillä edellytyksillä. Poikkeaminen olisi mahdollista, jos työvoimapalvelujen järjestämisen edellyttämän toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei saaristaisuuden tai pitkien etäisyyksien vuoksi olisi muutoin tarkoituksenmukaista tai jos se olisi tarpeen suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi, saamelaiden kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaamiseksi tai jos työllisyysalueen muodostaminen muutoin edellyttäisi useamman työssäkäyntialueen yhdistämistä. Poikkeusmahdollisuus liittyisi järjestämisvastuun siirtoon ja siitä säädettäisiin erillisessä voimaannpanolaissa. Poikkeamista koskevat hakemukset tulisi toimittaa työ- ja elinkeinoministeriölle viimeistään 31.10.2023.

Kunnille siirtyvien tehtävien rahoitus

Kuntien järjestämisvastuulle siirrettävät työvoimapalvelut säädettäisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain mukaisiksi valtionosuustehtäviksi. Kyseessä on kunnille uusi valtionosuustehtävä, johon myönnettäisiin täysimääräinen rahoitus. Kunnille siirtyvien työvoimapalveluiden kustannukset ovat vuoden 2022 talousarvion tasossa karkeasti arvioiden vajaat 700 miljoonaa euroa sisältäen 70 miljoonan euron lisäyksen pohjoismaiseen työnhaunmalliin.

Siirtyvien työvoimapalveluiden rahoitus kohdennettaisiin valtionosuuksien kustannuspohjaan kahdella eri kriteerillä: tehtävien arvioiduista kustannuksista 50 prosenttia kohdennettaisiin työttömien määrän perusteella ja 50 prosenttia 18—64-vuotiaiden asukkaiden määrän perusteella. Kotoutumiskoulutuksen arvioidut kustannukset kohdennettaisiin kuitenkin vieraskielisyyden perusteella, lukuun ottamatta kansainvälistä suojelua saavien ja heihin rinnastettavien henkilöiden kotoutumiskoulutusta, johon kunnille osoitettaisiin erillinen laskennallinen korvaus.

Malliin sisällytettäisiin kahden vuoden siirtymäaika, jolla toteutettaisiin vaiheittainen siirtyminen laskennalliseen valtionosuusrahoitukseen siirtyvien tehtävien osalta. Kunnille siirtyvien tehtävien arvioituista kustannuksista kohdennettaisiin arvioitujen kuntakohtaisten toteutuneiden kustannusten perusteella 50 prosenttia vuonna 2025 ja 25 prosenttia vuonna 2026. Laskennallisin perustein kohdennettava osuus olisi mainittuina vuosina vastaavasti pienempi. Kolmantena vuonna rahoitus määräytyisi kokonaan laskennallisin kriteerein.

Kunnan vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta

Työttömyysetuuksien rahoitusvastuita uudistettaisiin siten, että kunnan rahoitusvastuu laajenisi työmarkkinatuen lisäksi koskemaan peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosaa. Lisäksi rahoitusvastuu alkaisi nykyistä työmarkkinatuen rahoitusvastuuta aikaisemmin ja kasvaisi portaittain työttömyyden pitkittyessä. Rahoitusvastuu alkaisi 10 prosentin suuruisena, sen jälkeen, kun työnhakijalle on maksettu työttömyysetuutta 100 päivältä, ja kasvaisi portaittain työttömyyden pitkittyessä. Kunnan rahoitusosuus olisi 200 maksupäivään saakka kymmenen prosenttia työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan määrästä. Työnhakijan etuuspäivien kertymän ollessa 201–300 päivää, kunnan rahoitusosuus olisi 20 prosenttia, 301–400 etuuspäivän ajalta 30 prosenttia ja 401–700 etuuspäivältä 40 prosenttia. Enimmillään kunnan osuus olisi 50 prosenttia sen jälkeen, kun työnhakijalle on maksettu etuutta 700 päivältä.

Rahoitusvastuu koskisi myös palvelun ajalta maksettavaa työttömyysetuutta, mikä tarkoittaisi sitä, että kunnan rahoitusvastuu ei katkeaisi työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavan työttömyysetuuden osalta. Kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden ja heihin rinnastettavien maahanmuuttajien osalta kunnalla ei kuitenkaan olisi rahoitusvastuuta työmarkkinatuesta kolmen vuoden ajalta ensimmäisestä kotikunta-merkinnästä. Muiden maahanmuuttajien osalta rahoitusvastuuta ei olisi yhden vuoden ajalta.

Työvoimapalvelujen ohjaus ja valvonta

Valtiolla olisi kokonaisvastuu työllisyydestä ja työvoimapalvelujärjestelmän toimivuudesta. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi työvoimapalvelujen yleisestä ohjauksesta, kehittämisestä ja valvonnasta sekä seurannasta ja arvioinnista.

Työllisyyden edistämiseksi asetettaisiin hallituskausittain valtakunnalliset tavoitteet, jotka valtioneuvosto vahvistaisi työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä. Valtakunnallisissa tavoitteissa voitaisiin määritellä tavoitteita esimerkiksi työvoimapalveluiden yhdenvertaisen toteutumisen ja vaikuttavuuden edistämiseksi, osaavan työvoiman saatavuudelle ja osaajien maahanmuuton edistämiseksi sekä työvoimapalvelujen tiedonhallinnan ja digitalisaation kehittämiselle.

Valtioneuvosto asettaisi työ- ja elinkeinoministeriön yhteyteen työllisyyden edistämisen valtakunnallisen neuvottelukunnan, jossa olisivat edustettuina ainakin kunnat, työ- ja elinkeinoministeriö ja muut työllisyysasioiden ohjaamisesta vastaavat ministeriöt. Lisäksi neuvottelukunnassa olisi edustus valtion aluehallinnosta sekä työ- ja elinkeinoelämän järjestöistä.

Neuvottelukunnan tehtävänä olisi tukea työ- ja elinkeinoministeriötä työllisyyden edistämisen ohjaamisessa, seurata ja ennakoita työvoimapalvelujärjestelmän toimivuutta ja käsitellä työllisyyden edistämistä koskevia kehittämistarpeita.

Kuntien tukemiseksi työllisyyden edistämisessä työ- ja elinkeinoministeriö ja ELY-keskus kävisivät työvoimaviranomaisten kanssa säännöllisesti alueelliset yhteistyö- ja seurantakeskustelut. Keskusteluissa tarkasteltaisiin työllisyydenhoidon vaikuttavuutta, kehittämisen ja yhteistyön tarpeita seuranta- ja analyysitiedon sekä työllisyyden edistämiseksi asetettujen valtakunnallisten tavoitteiden perusteella.

Ehdotetussa laissa työvoimapalveluiden järjestämisestä säädettäisiin myös neuvottelumenettelystä tilanteessa, jossa työvoimaviranomaisen kyky työvoimapalvelujen järjestämiseen olisi kahden peräkkäisen vuoden aikana merkittävästi heikentynyt verrattuna muihin vastaaviin työvoimapalveluja järjestäviin työvoimaviranomaisiin. Tilanteen arviointi perustuisi palvelujen järjestämistä ja saatavuutta koskevaan kokonaisarviointiin. Menettely käynnistettäisiin työ- ja elinkeinoministeriön aloitteesta. Työ- ja elinkeinoministeriö ja työvoimaviranomainen sekä valtionvarainministeriö neuvottelisivat ja sopisivat tilanteen korjaamiseksi laadittavasta toimintasuunnitelmasta ja sen seurannasta. Työvoimaviranomaisen tulisi laatia ja käsitellä viivytyksettä toimintasuunnitelma ja saattaa sitä koskeva päätös työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön tietoon mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten.

Aluehallintovirasto valvoisi työvoimaviranomaisia. Aluehallintoviraston toimivalta olisi kuntalaissa säädettyä kantelun johdosta suoritettavaa lailisuusvalvontaa laajempi. Aluehallintovirastolla olisi toimivalta suorittaa valvontaa myös omasta aloitteestaan esimerkiksi valvontasuunnitelman pohjalta. Laissa säädettäisiin toimista, joihin aluehallintovirasto voisi ryhtyä valvonnan perusteella. Valvonnan yhtenäisyyden turvaamiseksi valvontatehtävä on tarkoitus keskittää yhdelle aluehallintovirastolle.

Julkisia työvoimapalveluja koskeva sääntely

Työnhakijan palveluprosessia sekä työnhakijalle asetettavaa työnhakuvelvollisuutta koskeva sääntely vastaisi sisällöltään voimassa olevaa sääntelyä, joka on syntynyt perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 44/2021 vp). Kyseiseen sääntelyyn liittyy eduskunnan vastauksessa EV 212/2021 vp esitetyt lausumat. Työnhakijan palveluprosessiin liittyvät tehtävät ja työnhakuvelvollisuuden asettaminen olisivat työvoimaviranomaisen tehtäviä.

Myös julkisena työvoimapalveluna järjestettävien palveluiden palveluvalikoima vastaisi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyjä palveluja, pois lukien yritysten kehittämispalvelut, jotka olisivat jatkossakin ELY-keskusten järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja. Nykyinen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin sisältyvä sääntely on syntynyt perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2012 vp, PeVL 32/2022 vp). Julkisia työvoimapalveluja koskevaan sääntelyyn tehtäisiin joitakin muutoksia, joiden ei esityksessä arvioida olevan ongelmallisia perusoikeussääntelyn kannalta. Työnantajalle myönnettäviä tukia koskevat säännökset on sisällytetty esitykseen pääosin sellaisina kuin ne esitetään uudistettavaksi hallituksen esityksessä HE 175/2022 vp. Lakiin sisältyisi säännökset palkkatuesta ja 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuesta sekä työolosuhteiden järjestelytuesta.

Julkisten työvoimapalveluiden tarjoaminen perustuisi jatkossakin asiakkaan palvelutarpeeseen. Työvoimaviranomaisen tulisi järjestää työvoimapalveluja asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisesti. Laissa säädettyjen julkisten työvoimapalveluiden järjestäminen kuuluisi kuntien valtionosuustehtävään. Kunta voisi järjestää yleisen toimivaltansa puitteissa myös muita palveluja, joilla edistetään työnhakijoiden työllistymistä, mutta näihin ei myönnettäisi valtionosuutta.

Julkisiin työvoimapalveluihin kuuluvien tukien ja korvausten maksaminen siirtyisi KEHA-keskukselta työvoimaviranomaiselle. Kunkin työvoimaviranomaisen tehtävänä olisi huolehtia myöntämiensä tukien ja korvausten maksatuksesta. Tämä tarkoittaisi KEHA-keskuksen keskitetysti hoitaman maksatuksen hajauttamista.

Työllistymisen monialainen edistäminen

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Laissa säädettäisiin työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoimintamallista ja nuorten monialaisen tuen yhteispalvelusta.

Monialaisen tuen yhteistoimintamalli koskisi nykyistä yhteispalvelua vastaavasti työvoimapalveluista sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista vastaavien viranomaisen yhteistoimintaa. Monialaisen tuen yhteistoimintamallin toimijoita olisivat työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kansaneläkelaitos. Esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi uusista palveluista, vaan velvollisuudesta yhteensovittaa nykyiset lakisääteiset palvelut työttömän työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi. Toimijat arvioisivat työttömän palvelutarpeen, laatisivat yhdessä työttömän kanssa monialaisen työllistymissuunnitelman, antaisivat ohjausta ja vastaisivat työllistymisprosessin etenemisestä.

Monialaisen tuen yhteistoimintamallin asiakkuus perustuisi jatkossa työttömän tosiasialiseen palvelutarpeeseen työttömyyden keston sijaan. Työtön voitaisiin ohjata monialaiseen palvelutarpeen arviointiin, jos hänen työllistymisensä esteenä olisivat sellaiset työllistymiseen vaikuttavat työ- ja toimintakyvyn rajoitteet tai elämänhallinnan ongelmat, jotka eivät ratkea yksinomaan viranomaisten välisellä konsultaatiolla.

Lakiin ehdotetut asiakastietojen käsittelyä koskevat säännökset vastaisivat pääosin kumottavaksi ehdotetun työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa säädettyä. Nykyisen lain asiakastietojen käsittelyä koskevat säännöksiä on vastikään muutettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (HE 225/2021 vp, PeVL 14/2022 vp).

Laissa säädettäisiin myös nuorten työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteispalvelusta, jolle työvoimaviranomaiset järjestäisivät toimintaedellytykset. Tarkoitus on, että palvelu olisi nuorille suunnattua nykyisen Ohjaamo-toiminnan kaltaista palvelua, joka olisi nuorten helposti saavutettavissa.

Työttömyysturvatehtävät

Työvoimaviranomainen ratkaisisi toimialueellaan työnhakijan työttömyysturva-oikeutta koskevat edellytykset ja antaisi asiakkaanaan olevaa työnhakijaa koskevan työttömyysetuuden maksajaa eli Kansaneläkelaitosta tai työttömyyskassaa sitovan työvoimapoliittisen lausunnon niistä työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä, joihin ei liity työvoimapoliittista

harkintaa tai joihin liittyy vain vähäistä harkintaa. Kyseiset työvoimapolitiittiset lausunnot vastaisivat niitä lausuntoja, joita kukin työ- ja elinkeinotoimisto ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleva kunta nykyisin antaa asiakkaanaan olevista työnhakijoista.

KEHA-keskus antaisi työvoimapolitiittiset lausunnot työnhakijan työttömyysetuuden saamisen edellytyksistä työvoimapolitiittista harkintaa vaativissa tilanteissa. Harkintaa vaativat työvoimapolitiittiset lausunnot koskisivat nykyistä vastaavasti muun muassa työllistymistä yrittäjänä tai omassa työssä, muuta kuin työsuhteessa tehtyä työtä, yrityksessä työskentelyn päättymistä, yritystoiminnan lopettamista, koulutusta vailla olevaa nuorta koskevia edellytyksiä ja työvoimapolitiittisesti moitittavaa menettelyä. Harkintaa vaativien työttömyysturvatehtävien säilyminen nykyistä vastaavasti valtakunnallisesti keskitettynä mahdollistaisi soveltamis- ja ratkaisukäytännön sekä käsittelyaikojen yhdenmukaisuuden turvaamisen.

Työttömyysturvatehtävät Ahvenanmaan maakunnassa

Ahvenanmaan maakuntahallitus on ollut yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriöön ja kiinnittänyt huomiota siihen, että työttömyysturvalain esityksissä 11 luvun muutoksissa tulisi ottaa huomioon, että Ahvenanmaan maakunta antaa nykyisin työnhakijan työttömyysturvaoikeuteen liittyviä työvoimapolitiittisia lausuntoja. Sekä Ahvenanmaan maakuntahallituksen että työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan nykytilan säilyttäminen on tarkoituksenmukaista, eikä sitä ole ollut tarkoitus tältä osin muuttaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö tulee työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle myöhemmin annettavassa vastineessa esittämään, miten asia voitaisiin ratkaista. Asiaa valmistellaan yhteistyössä Ahvenanmaan maakuntahallituksen ja Ahvenanmaalla työnvälityksestä vastaavan viranomaisen kanssa.

Asiakastietojen käsittely ja valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut

Asiakastietojen käyttötarkoitukset ja käsiteltävät tiedot sekä tiedonsaantioikeuksia koskeva sääntely vastaisivat pääasiassa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyä. Sääntelyä kuitenkin täsmennettäisiin joidenkin viranomaisten tiedonsaantioikeuksien osalta. Lisäksi säädettäisiin tiedonsaantioikeudesta uusiin viranomaistehtäviin liittyen.

Työvoimaviranomaisen tiedonsaantioikeus vastaisi voimassa olevassa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa työ- ja elinkeinotoimistolle säädettyä tiedonsaantioikeutta. Nykytilaan nähden uusi olisi säännös, joka koskee työvoimaviranomaisen oikeutta saada tietoja sakkorekisteristä palkkatuen ja 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuen myöntämisen edellytysten selvittämiseksi. Työnantajaan liittyvistä palkkatuen edellytyksistä säädettäisiin ehdotetun lain 83 §:ssä ja 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuen myöntämisen esteistä säädettäisiin ehdotetussa 95 §:n 2 momentissa.

KEHA-keskuksen, työ- ja elinkeinoministeriön sekä aluehallintoviraston tiedonsaantioikeuksista säädettäisiin erikseen. KEHA-keskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön tiedonsaantioikeus liittyisi laissa säädettyjen työvoimapalvelujen toimeenpanoon, seurantaan ja arviointiin sekä työ- ja elinkeinoministeriön osalta myös työvoimapalvelujen ohjaukseen liittyvien tehtävien hoitamiseen. Aluehallintovirastolle säädettäisiin tiedonsaantioi-

keus ehdotetussa 25 §:ssä tarkoitetun valvonnan suorittamiseksi. Tiedonsaantioikeus koskisi mainittujen tehtävien hoitamiseksi välttämättömiä tietoja.

Työvoimapalvelujen palveluntuottajan tiedonsaantioikeus vastaisi voimassa olevassa laissa säädettyä ottaen huomioon työvoimapalveluja järjestävissä viranomaisissa tapahtuvat muutokset. Palveluntuottajalla olisi oikeus saada työvoimaviranomaiselta ja KEHA-keskukselta henkilöasiakasta koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä palvelun tuottamiseksi ja toteuttamiseksi. Lisäksi palveluntuottajan tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä täydennettäisiin siten, että terveydentilaa koskevien tietojen luovuttaminen olisi mahdollista vain, jos asiakas antaa mainittujen tietojen luovuttamiseen yksilöidyn kirjallisen suostumuksen.

Ehdotettu säännös työvoimakoulutuksen opiskelijavalintaa koskevasta tiedonsaantioikeudesta olisi uusi. Mainittu tiedonsaantioikeutta koskeva säännös on katsottu tarpeelliseksi, sillä nykyisin opiskelijavalintaa koskeva tiedonsaantioikeus perustuu hakijan antamaan suostumukseen. Ehdotetulla säännöksellä voitaisiin turvata hakijoiden yhdenvertaista kohtelua valintatilanteessa, kun valintaryhmän jäsenet voisivat tutustua hakijoiden hakemuksiin yhdenvertaisesti, ei riippuen siitä, onko hakija antanut suostumuksensa tietojen luovuttamiseen vai ei.

Valtakunnallinen tietojärjestelmäpalvelukokonaisuus, joka sisältäisi valtakunnallisen tietovarannon, asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden ja Työmarkkinatori-palvelualustan, vastaisi pääosin nykyisin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 ja 13 a luvuissa säädettyä. Tätä kokonaisuutta koskeva lainsäädäntö on vastikään uudistettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 14/2022 vp).

KEHA-keskus vastaisi jatkossakin valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen ylläpidosta ja kehittämisestä. Työvoimaviranomaisilla olisi velvollisuus käyttää valtakunnallista tietovarantoa, asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta ja palvelualustaa. Työvoimaviranomaisilla olisi mahdollisuus hankkia valtion tarjoamaa asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta täydentäviä lisäosia eli moduuleita.

Valtakunnallisen asiakastietovarannon tarkoituksena olisi koota yhteen työvoimapalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa syntyvät asiakkaita, palveluntuottajia ja palveluja koskevat tiedot. KEHA-keskus ja työvoimaviranomaiset olisivat valtakunnallisen tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Rekisterinpitäjien välinen vastuunjako vastaisi voimassa olevan lainsäädännön mukaista vastuunjakoa KEHA-keskuksen ja työ- ja elinkeinotoimistojen sekä KEHA-keskuksen ja työllisyyden edistämisen kuntakokeiluissa mukana olevien kuntien välillä siten, että KEHA-keskus vastaisi tietovarannon yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetuista tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvistä rekisterinpitäjän vastuista ja työvoimaviranomaiset muista rekisterinpitäjän vastuista omien asiakkaidensa osalta.

KEHA-keskus vastaisi valtakunnallisen asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden käyttöoikeuksien määrittelystä. Käyttöoikeuksia myöntäisivät KEHA-keskuksen lisäksi työvoimaviranomaiset.

Muutoksenhaku

Esityksen 1. lakiehdotuksen mukaan työvoimaviranomaisen ja KEHA-keskuksen kyseisen lain nojalla antamiin päätöksiin saisi pääsääntöisesti

hakea oikaisua. Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen noudatettaisiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu lakia. Myös kunnallisen työvoimaviranomaisen päätöksistä valitettaisiin hallintovalituksella.

Eräitä asioita koskisi edellä mainitusta poikkeava muutoksenhakutie. Työnhakijaksi rekisteröimisen epäämistä, muutosturvakoulutusta ja lain 103 §:n 3 momentissa tarkoitettua niin sanottua harkinnanvaraista kulu-korvausta koskevasta päätöksestä valitettaisiin sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakuntaan. Nämä asiat liittyvät asioihin, joita sosiaali-turva-asioiden muutoksenhakulautakunta käsittelee työttömyysturvalain nojalla.

Lisäksi 1. lakiehdotukseen sisältyy muutoksenhakukieltoja, joista sääde-tään nykyisin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 14 lu-vussa. Kyseiset muutoksenhakusäännökset ovat muotoutuneet pääosin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 32/2012 vp, PeVL 6/2022 vp).

Esityksen 1. lakiehdotuksen 147 §:n 2 momenttiin sisältyvä työllistymis-suunnitelmaa koskeva muutoksenhakukielto olisi uusi. Kielto hakea oikai-sua ja valittaa työllistymissuunnitelmasta koskisi suunnitelman sisältöä.

Työllistymissuunnitelmassa sovitaan työnhakijan palvelutarpeen mukai-sista palveluista, jotka ovat työvoimaviranomaisen harkinnassa ja joihin työnhakija on velvollinen osallistumaan. Lisäksi työllistymissuunnitel-massa asetetaan työnhakijalle työnhakuvelvollisuus, ellei lain säännök-sistä muuta johdu. Työnhakija, joka ei noudata työllistymissuunnitelmaa, voi menettää oikeuden työttömyysetuuteen määrärajaksi tai toistaiseksi. Työllistymissuunnitelmaa on siten pidettävä viranomaisen päätöksenä, joka ei perustuslakivaliokunnan käytännön valossa rajaudu muutoksen-haun ulkopuolelle ilman nimenomaista säännöstä.

Jos työnhakija menettäisi työttömyysetuuden työllistymissuunnitelmaan liittyvän laiminlyönnin vuoksi, työllistymissuunnitelman sisältö on saatet-tavissa työttömyysturva-asiana muutoksenhakuelimen arvioitavaksi. Työnhakijalla on siten oikeussuojakeino käytettävissään työllistymissuun-nitelmaan kohdistuvasta muutoksenhakukiellosta huolimatta.

Kielto hakea oikaisua tai valittaa suunnitelmasta ei rajoittaisi muutoksen-hakua erillisistä palvelua tai etuutta koskevista työvoimaviranomaisen päätöksistä, joihin ei ole kohdistettu erillistä muutoksenhakukieltoa. Esi-merkiksi työnhakijan oikeudesta muutosturvakoulutukseen annettaisiin erillinen muutoksenhakukelpoinen päätös.

Säännös olisi laintasolla uusi, mutta se ei tosiasiallisesti muuttaisi nykyti-laa, koska työllistymissuunnitelman on käytännössä katsottu jäävän muu-toksenhakumahdollisuuden ulkopuolelle ja työnhakuvelvollisuuden aset-tamiseen liittyvästä muutoksenhakukiellosta on säädetty voimassa ole-vassa laissa erikseen.

Pääasialliset vaikutukset

Työvoimapalveluiden uudelleen järjestämisen ja esityksen välittömät vai-kutukset kohdistuvat työnhakijoihin, työvoima- ja yrityspalveluja käyttäviin työnantajiin ja yrityksiin, nykyisin työvoima- ja yrityspalveluita ja niihin liit-tyviä tehtäviä hoitavaan henkilöstöön sekä valtion ja kuntien tehtäviin, hal-lintoon ja talouteen. Kuntien tehtävät kasvaisivat ja valtion tehtävät työ-voimapalvelujen järjestämisessä vähenisivät huomattavasti.

Uudistukseen liittyviä riskejä arvioitiin osana esityksen valmistelua. Uudistuksen merkittävimmät riskit liittyvät työvoimaviranomaisen tehtäviin, tietojärjestelmiin, tiedolla johtamisen ja strategisen tason riskeihin sekä kustannuksiin. Riskien tunnistamisen lisäksi on arvioitu riskien laatua esimerkiksi keskinäisvaikutuksien, laajuuden ja toteutumistodennäköisyyden perusteella.

Työllisyysvaikutukset

Esitetyt muutokset vahvistaisivat työllisyyttä arviolta noin 7 000–10 000 työllisellä. Työllisyyden kasvu perustuu työ- ja elinkeinopalvelujen tuottavuuden, saatavuuden ja vaikuttavuuden kasvuun. Yhtenä keskeisenä työllisyyttä ja oikea-aikaista palvelua edistävänä rakenteellisena tekijänä toimisi kannustava rahoitusmalli, jonka arvioidaan kannustavan työvoimaviranomaisia vaikuttavampien palveluiden suunnitteluun ja palveluprosessien kehittämiseen ja siten vaikuttamaan työttömyyden keston lyhenemiseen.

Rahoitusmallin ulkopuolisiin työllisyysvaikutuksiin sisältyy epävarmuuksia johtuen olemassa olevien tutkimusten laadullisesta luonteesta. Kirjallisuuden pohjautuen tehtäviensirron voidaan arvioida helpottavan lähipalveluiden saatavuutta ja näin nopeuttavan työnhakijan pääsyä työvoimapalveluiden piiriin ja sitä kautta työllistymistä. On myös mahdollista, että työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirto lisää paikallistasolla tapahtuvaa palveluintegraatiota, mikä tehostaisi työnhakijoiden palvelupolkuja. Lisäksi työvoimapalveluiden siirrolla paikallistasolle arvioidaan tutkimuskirjallisuuteen perustuen olevan vahvistava vaikutus erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien, nuorten ja maahanmuuttajien palveluprosesseihin ja työllisyyden parantumiseen.

Esityksen työllisyysvaikutuksia voivat vähentää vastaavasti muun muassa alueellisen yhdenvertaisuuden heikentyminen sekä työvoiman alueellisen liikkuvuuden hidastuminen.

Taloudelliset vaikutukset

Kunnille siirtyvien työvoimapalveluiden kustannukset ovat valtion vuoden 2022 talousarvion tasossa noin 700 miljoonaa euroa sisältäen 70 miljoonan euron lisäyksen uuteen asiakaspalvelumalliin. Kunnille siirtyisi pääosa työ- ja elinkeinotoimistojen tarjoamista palveluista, joihin nykyisin käytetty rahoitus kohdennettaisiin kuntien valtionosuuksiin. Valtionosuusrahoituksen määrää tarkistetaan vuosittain kustannustason muutoksella. Lisäksi jälkikäteen kahden vuoden viiveellä tehtävällä kustannustenjaon tarkistuksella on tarkoitus varmistaa, ettei valtionosuusjärjestelmän laskennallinen kustannuspohja erkaannu toteutuneesta kehityksestä koko maan tasolla.

Rahoitusmallin kannustavuus on tarkoitettu toimimaan ohjauskeinona, joka palkitsee tehtäviä tehokkaasti toteuttavia kuntia, mikä voi pitkällä aikavälillä näkyä kunnan taloudellisessa asemassa.

Esityksen vaikutukset valtiontalouteen syntyisivät muutoksista työvoimapalveluiden rahoitukseen, esityksen aiheuttamista tietojärjestelmien muutostarpeista sekä siirtymävaiheen muutuskustannuksista. Keskeisenä periaatteena olisi se, että siirtyvien palveluiden järjestämisestä aiheutuvat, budjetoidut kustannukset, siirtyisivät osaksi kuntien valtionosuutta. Tietojärjestelmämuutoksista valtiolle aiheutuvat kustannukset perustuisivat

palvelualustan, asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden, työvoimapalvelujen valtakunnallisen tietovarannon sekä eri viranomaisten tietojärjestelmien, kuten tulotietojärjestelmän, välisten rajapintojen ylläpitämisestä, kehittämisestä ja laajentamisesta työvoimaviranomaisten käyttöön. Uudistuksen muutuskustannukset syntyisivät henkilöstömuutoksiin valmistautumiseen liittyvään muutoksen tukeen, kuten muutosvalmennuksiin ja perehdytysohjelman laatimiseen. Lisäksi muutuskustannuksia syntyy muun muassa yhteistoimintaneuvottelujen valmistelusta ja toteutuksesta.

Vaikutukset työnhakijoihin ja työnhakijoille tarjottaviin palveluihin

Uudistuksella ei olisi vaikutuksia työnhakijoiden palveluprosessia koskeviin säännöksiin. Työvoimaviranomaiset järjestäisivät työnhakijan palveluprosessin 2.5.2022 käyttöön otetun uuden asiakaspalvelumallin mukaisesti.

Työnhakijan palveluprosessi edellyttää keskustelun järjestämistä työvoimaviranomaisessa, mikä voi laajentaa palveluverkostoa ja lisätä työvoimaviranomaisten palvelupisteiden määrää. Palveluverkoston laajentumisella ja mahdollisella lähipalvelupisteiden nykyistä suuremmalla määrällä voisi olla myönteisiä vaikutuksia heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien, esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien, vammaisten, pitkäaikaissairaiden ja maahanmuuttajien asemaan sekä heidän käyttämiin palveluihin.

Työvoimaviranomaiset voisivat sovittaa yhteen työnhakija-asiakkaiden palveluprosesseja kuntien muiden toimintojen, kuten elinvoima- ja osamispalvelujen kanssa.

Voimaantulo ja uudistuksen toimeenpano

Ehdotetuista laeista järjestämislaki, laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä sekä laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta saatettaisiin voimaan erillisellä voimaantuloilla (laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulo 4. lakiehdotus), joka on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Voimaantuloilla myös kumottaisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettu laki 1.1.2025 lukien.

Lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1.1.2025. Järjestämislain lainkohdat, jotka koskevat järjestämisvastuullisten tahojen muodostamista ja siihen liittyvää ilmoittamisvelvollisuutta sekä valtioneuvoston päätöksentekooikeutta tulisivat voimaan 1.4.2023. Kuntien tulisi muodostaa työllisyysalueet sekä jättää mahdolliset poikkeuslupahakemukset 31.10.2023 mennessä. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuu ja niihin liittyvät tehtävät siirtyisivät kunnille 1.1.2025, jotta toimeenpanoon valmistautumiseen jää aikaa. Myös henkilöstön siirtoihin liittyvät yhteistoimintaneuvottelut edellyttävät, että lakien vahvistamisen ja voimaantulon välille jää riittävästi aikaa neuvottelujen läpi viemiseen. Virastokohtaisten neuvottelujen aloittaminen edellyttää, että työvoimaviranomaiset on muodostettu.

Uudistuksen toimeenpanon tueksi toteutetaan muutosohjelma, joka laaditaan kuntien ja valtion yhteistyössä. Muutos ohjelman keskiössä on henkilöstön tukeminen muutokseen valmistautumisessa ja uudistuksen toi-

meenpanossa. Ohjelmassa määritellään toimeenpanon valtiollisen ohjauksen ja tuen organisoiminen sekä valmistelun koordinointi aihepiireittäin.

LIITE

Ppt-esitys