

Lahden kaupunki, Kaupunginhallitus, 13.06.2022

§ 246

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

2664/03.00.00.00/2022

Asian valmistelija / lisätietojen antaja

Työllisyyspalvelujohtaja Taisto Tuominen, p. 044 482 6976

Elinvoimajohtaja Markus Lankinen, p. 040 701 7328

Päätös

Esittelijän peruutettua päätösehdotuksensa kaupunginhallitus jätti asian käsittelemättä.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja Timonen Pekka

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää antaa perusteluosassa esitetyn lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Samalla kaupunginhallitus tarkastaa pöytäkirjan tämän asian osalta heti.

Perusteluosa

Tiivistelmä hallituksen esityksestä

Esityksen mukaan vastuu työnhakijoille sekä yrityksille ja muille työnantajille tarjottavista työvoimapalveluista siirrettäisiin pääosin kunnille. Työvoimapalveluiden järjestäminen ja muut työvoimapalveluihin

liittyvät lakisääteiset tehtävät muodostaisivat kunnille uuden valtiosuustehtävän. 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. Työvoimapalveluiden järjestämismvastuun siirtyessä kunnille, esityksen mukaan kunnilla olisi nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa työttömyysetuuksista syntyvään rahoitusvastuuseen järjestämällä työttömille palveluja, jotka johtavat tehokkaasti työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.

Lahden kaupungin lausunto

Lahti tukee esitettyä työvoimapalveluiden kokonaisuudistusta ja peräänkuuluttaa kuntien toimintamahdollisuuksien määrätietoista lisäämistä elinvoimapalveluiden tuottamisessa. Lahti on pitkään ollut erityisen haastavassa työllisyystilanteessa ja tästä johtuen kaupunki osallistuu työllisyyden edistämisen kuntakokeiluun, joka toteutetaan yhteistyössä Asikkalan, Hollolan, Kärkölan ja Orimattilan kanssa. Kokeilu jatkuu määräaikaisena vuoden 2024 loppuun saakka.

Lahden kaupunki pitää kannatettavan ja tarpeellisen lakiesitysluonnoksen joitakin näkökulmia kuitenkin siinä määrin kaupungin kannalta ongelmallisena, että niitä tulee tarkentaa ja/tai muuttaa.

1. Lahden kaupunki näkee mm. Kuntaliiton tavoin, että työvoimapalveluiden järjestämismvastuu ja siihen liittyvä rahoitusvastuu

tulee olla jokaisella kunnalla. Päijät-Hämeen yhteisillä työmarkkinoilla kaupunki on kiinnostunut sopimusperusteisestä yhteistyöstä muiden kuntien kanssa siten, että paikallinen yritys- ja työntekijätuntemus sekä joidenkin erityisryhmien palvelutuotannon tehostamismahdollisuuksia voidaan joustavasti hyödyntää.

2. Työttömyysturvaetuuksien kompensatio korvattaisiin esityksen mukaan kunnille poikkileikkaustilanteen mukaisesti ja kompensatian suuruutta ei esityksen mukaan tarkistettaisi myöhemmin. Näkemyksemme mukaan kompensatiota tulisi tarkistaa esimerkiksi vuosittain vastaamaan edellisten vuosien toteutumaa.

3. Palkkatuen myöntäminen tulisi olla jatkossa mahdollista myös kunnalle tai kuntayhtymälle sekä näiden määräysvallassa olevalle yhteisölle. Työnsuunnittelijoiden palkkaaminen pitäisi myös mahdollistaa nykyiseen tapaan. Kunnat voisivat sopia palkkatuen myöntämiseen liittyvät menettelyt siten, ettei kunta myöntäisi itselleen palkkatukea.

4. Esitetty siirtymäaika on ehdottomasti liian lyhyt ottaen huomioon, että osa kustannuksista perustuu valtion viranomaisen (TE-toimisto ja ELY-keskus) aiemmin tekemiin päätöksiin. Näkemyksemme mukaan siirtymäaika tulisi olla merkittävästi pidempi. Lahden kaupunki pitää erittäin tärkeänä, että TE-toimisto ja ELY-keskus velvoitetaan neuvottelemaan uuden lain mukaisen työvoimaviranomaisen kanssa sellaisista kulueristä, joiden kustannusvaikutukset ulottuvat 1.12.2024 jälkeiselle ajalle. Näitä ovat esimerkiksi palvelu- ja koulutushankinnat sekä henkilöstön rekrytoinnit.

TE2024 – Lahden toimintaympäristökuvaus

Nykytilassa Lahden seudun toimintaympäristö on työllisyydenhoidossa haastava ja valtakunnallisesti jopa ainutkertainen. Työttömyysaste laski Lahdessa 2022 huhtikuussa edellisvuodesta -3,7 %-yksikköä, mutta työttömyystilanne on suurista kaupungeista yhä vaikeimpia. Lahden työttömyysaste oli vuoden 2022 huhtikuun lopussa oli 12 suurimman kaupungin korkein, 13,5 % (koko maa 9,1 %). Nuorisotyöttömyysaste oli 2. korkein, 15,1 % (koko maa: 10,4 %) ja ulkomaalaisten työttömyysaste 3. korkein, 27,7 % (koko maa 19,3 %). Lahdessa pitkäaikaistyöttömien määrä nousi peräti 66,9 % kolmessa vuodessa ja on kääntynyt hitaasti laskuun (huhtikuu 2019 – huhtikuu 2022). (Lähde: TEM Työnvälitystilasto)

Merkittävin Lahden elinvoimaan ja työttömyyden aiheuttamiin kustannuksiin vaikuttava tekijä on ollut rakenteellinen työttömyys. Rakennetyöttömyyttä ilmenee paljon jo alle 30-vuotiailla. Alueella on rakennetyöttömyyteen vaikuttavia syrjäytymisen riskitekijöitä enemmän kuin muualla maassa keskimäärin, mikä ilmenee aiemmissa rahoituksen kohdentamispäätöksissä. Helmikuussa 2022 julkaistun Eduskunnan tarkastusvaliokunnan selvityksen mukaan syrjäytymisen ehkäisyyn on Lahdessa kohdennettu esimerkiksi vuonna 2020 alle 30-vuotiaille vertailukunnista eniten euroja sekä alle 18-vuotiaiden että yli 18-vuotiaiden ikäryhmissä. Vuosina 2019 – 2020 kohdennus korjaaviin palveluihin lisääntyi. Lahti on ollut kuitenkin ainoa vertailukunnista vuosina 2016 – 2019, jossa syrjäytyminen lisääntyi alle 25-vuotiailla. (Lähde: Nuorten syrjäytymisen ehkäisyn palvelurakenne, rahavirrat sekä seurannan haasteet. (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2022).

Toinen merkittävä elinvoimaan ja työttömyyden aiheuttamiin kustannuksiin vaikuttava tekijä on työpaikkojen ja työnhakijoiden kohtaanto-ongelma. Samanaikaisesti kun Lahti on työttömyydessä suurten kaupunkien hännillä, avoimia työpaikkoja on paljon.

Haasteista huolimatta Lahden (seudun) merkitys Suomen työmarkkinoilla vahvistuu jo lähitulevaisuudessa. Perusteita:

1. Koronavuosi on heikentänyt Lahden työllisyystilannetta koko maata vähemmän. Koronavuonna koko maan työttömien määrä kasvoi 36,6 % kun vastaavasti Lahden työttömien määrä kasvoi 31,3 %. Koko maan työvoiman määrä kasvoi 0,2 %, mutta Lahden työvoiman määrä kasvoi tuplasti koko maan lukua enemmän eli 0,4 %.

2. Työpaikkaomavaraisuus pysynyt vahvana. Vuonna 2020 Lahdessa työpaikkaomavaraisuus on 106,4 % eli Lahdessa on enemmän työpaikkoja kuin työllistä työvoimaa. Koronavuodesta huolimatta työpaikkaomavaraisuus oli noin vuoden 2012 tasossa (106,8 %). Lisäksi Lahdessa työvoiman määrän on ennustettu laskevan merkittävästi muuta Päijät-Hämettä hitaammin. Mikko Kesä Oy:n Lahden kaupungille 2022 tekemän selvityksen mukaan Lahden työvoima 2020 oli 55 499 ja 2035 ennuste on 54 027 eli laskua olisi - 2,7 %. Päijät-Hämeessä vastaavat luvut ovat 2020: 91 993 ja 2035: 83 579 eli laskua olisi peräti -9,1 %.

3. Avoimien työpaikkojen määrä kasvussa. Kolmessa vuodessa Lahden avoimien työpaikkojen määrä on lisääntynyt merkittävästi. 2022 huhtikuussa oli peräti 35,9 % enemmän avoimia työpaikkoja kuin kolme vuotta sitten (4/2022: 2 491, 4/2019: 1 833).

4. Pendelöinti Lahteen kasvussa. Lahdesta pendelöidään yhä Helsinkiin enemmän (2015 henkilöä) kuin Helsingistä Lahteen (658 henkilöä), mutta pendelöinti on lisääntynyt enemmän Helsingistä Lahteen päin (2020). Vuodesta 2010 vuoteen 2020 Helsingistä pendelöinti Lahteen on lisääntynyt 37,9 %, kun samalla ajanjaksolla Lahdesta Helsinkiin pendelöivien määrä on lisääntynyt vain 11,0 %.

5. Yritysten investoinnit Lahteen vahvistumassa. Yhtenä esimerkkinä Lahden seudun vahvistuvista työmarkkinoista on Fazer Oy:n suunnitteleman makeistehtaan rakentaminen ja toiminnan siirtäminen Lahteen 2025–2027. Uusi Lahden tehdas korvaisi nykyisin Vantaalla ja Lappeenrannassa sijaitsevat tehtaot. Yleinen arvio tehtaon työllisyysvaikutuksista on, että 900 suoraan työpaikkaa johtaa lisäksi 2 700 alihankkijapaikkaan, josta merkittävä osa on maakunnassa. Yksi tehdas kasvattaa vuoteen 2027-2029 mennessä työssäkäyvää työvoimaa noin 3 600 henkilön verran (Lähde: Elinvoima- ja työllisyyspalvelut, Lahden kaupunki). Arvio 900 suoraan työllistyvästä nostaisi Lahdessa työssäkävien määrää lähes 2 % (1,85 %). Alihankkijapaikat mukaan lukien, Lahden työpaikkojen määrä kasvaa peräti yli 7 % (7,4 %). Suhteessa yhtä iso lisäys esimerkiksi Helsingin työpaikkoihin tarkoittaisi yli 29 000 työpaikkaa. Fazer Oy:n investointi Lahteen todennäköisesti lisää myös Lahden pendelöintiä pääkaupunkiseudulta. Lähteet: Tilastokeskus (TEM Työnvälitystilasto ja Väestötilastopalvelu), Mikko Kesä Oy ja Lahden kaupunki, Elinvoima- ja työllisyyspalvelut

Lisäksi Lahden kaupunki kiinnittää huomiota seuraaviin näkökulmiin lausuntopalvelut.fi -sivustolla esitettyihin kohtiin:

Nykytila ja sen arviointi

Lahden kaupunki pitää kannatettavan ja tarpeellisen lakiesitysluonnoksen joitakin näkökulmia kuitenkin siinä määrin kaupungin kannalta ongelmallisena, että niitä tulee tarkentaa ja/tai muuttaa.

Lahden kaupunki näkee Kuntaliiton tavoin, että työvoimapalveluiden järjestämisvastuu tulee olla jokaisella kunnalla. Päijät-Hämeen yhteisillä työmarkkinoilla kaupunki on kiinnostunut sopimusperusteisestä yhteistyöstä muiden kuntien kanssa siten, että paikallinen yritys- ja työntekijätuntemus sekä palvelutuotannon tehostamismahdollisuuksia voidaan joustavasti hyödyntää.

Työllisyysalueen muodostavien kuntien tulisi saada sopia työvoimapalvelujen järjestämisvastuun toteuttamisesta kuntalain (410/2015) 8 luvun 49§ mukaisia kaikkia yhteistoimintamuotoja käyttäen. Lakiluonnoksessa yhteistoiminnalla asetettu vaatimus yhtenäisestä työssäkäyntialueesta ja yli 20.000 henkilön työvoimapohjasta on suurissa osin maata toteutuskelvoton ja liian tarkkarajainen.

Kuntaliiton esille nostama työttömyyden painoarvon korotustarve on Lahden kaupungille ja Lahden seudulle erityisen tärkeä. Lahdessa on maan pienempiä julkisen sektorin työmarkkinat ja suhdannemuutokset heijastuvat nopeasti ja voimallisesti koko seudun työmarkkinoihin. Työllisyyspalveluiden rahoitus on lakiluonnoksen mukaan kokonaisuudessaan noin 700 miljoonaa euroa vuoden 2022 tasossa. Lakiesitystä tulee täsmentää siten, että rahoitus kattaa kunnille tehtävistä aiheutuvat tosiasialliset kustannukset täysimääräisesti vuoden 2024 kustannustasoa vastaavasti.

Uudistuksen onnistumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että uudistuksen rahoitus ja resurssointi ovat uudistuksen tavoitteisiin nähden riittävät. Tehtävien siirto kunnille ja KEHA-keskukselle tulisi perustua asiakaslähtöisyyteen. Uudistuksessa olisi tarkoituksen mukaista siirtää

myös jotain tehtäviä perustettaville hyvinvointialueille KEHA-keskuksen asemasta.

Palkkatuen avulla on palkattu kolmannelle sektorille ja kuntiin henkilöitä, joiden tehtävänä on ollut suunnitella ja järjestää työttömille työ- ja koulutuspaikkoja sekä muita työllistämistä edistäviä palveluita. Myös TE-toimistot ovat palkanneet työllisyysmäärärahoilla lisähenkilöstöä kyseisiin tehtäviin. Kolmannen sektorin ja kuntien määräaikaisten työnsuunnittelijoiden merkitys on ollut merkitys paikalliselle työllisyydenhoidon ekosysteemille huomattava. Näiden resurssien vaikutuksia työllisyydenhoitoon ei ole arvioitu lainkaan. Näiden resurssien poistumista ei ole huomioitu riittävästi uudistuksen tavoitteissa eikä rahoituksessa.

Työkanava Oy:n toiminta käynnistyy 1.7.2022 lukien. Nykytilan arviossa kuvataan, miten työnhakijan tietoihin halukkuus työllistyä Työkanava Oy:n palvelukseen tulee kirjata. Nykytilan arviosta ei käynyt ilmi missä aikataulussa operatiivinen toiminta laajenee. Lahden kaupunki on jo aiemmin ilmoittanut kiinnostuksensa Työkanava Oy:n pilottialueena.

Osatyökykyisten ja heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien työllistämiseen tarvitaan kaikki keinot käyttöön. Suomessa välityömarkkinoiden kehittymättömyys on todellinen osa- tai täsmätyökykyisten työllistymisen este. Työkanava Oy:n pyrkii vastaamaan tähän tarpeeseen, ja toiminta-ajatus on erittäin kannatettava. Jotta vältyttäisiin esimerkiksi markkinavääristymältä, Työkanava Oy:n tulee olla selkeästi raamitettu toimintaperiaatteiltaan.

Käyttöoikeudet

Asiakastietojärjestelmän käyttöoikeudet voidaan myöntää virkamiehelle, jonka tehtävien suorittamiseksi tietojärjestelmän käyttö on välttämätöntä ja vain siinä laajuudessa kuin asiakastietojärjestelmän käyttö on välttämätöntä. Toimivien työnantaja- ja yrityspalveluiden kannalta, esimerkiksi rekrytointitoimeksiantoa hoidettaessa välttämättömyys voinee tarkoittaa koko maata ja kaikkia työllisyysalueita. On siis erittäin tärkeää huomioida asiakastietojärjestelmien käyttöoikeuksia suunniteltaessa, että virkamiehen välttämättömien tietojen sisältö ja laajuus vaihtelee työtehtävästä riippuen.

Tavoitteet

Uudistuksen tavoite on kannatettava. Tärkeää on varmistaa, että uudistuksen rahoitus ja resurssointi ovat uudistuksen tavoitteisiin nähden riittävät. Perustuslakivaliokunta on aiemmin korostanut, että kunnan tehtävistä säädettäessä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.

Kannustava rahoitusmalli yhdistettynä esimerkiksi siihen, ettei tulevaisuudessa voitaisi työllistää työttömiä kuntasektorille palkkatuella luovat vaikean toimintakentän. Kunta-alalla työskentelee 425 000 työntekijää, joten uudistus rajaisi yhden sektorin palkkatuen ulkopuolelle samalla kun kuntien vastuu työttömyysturvan rahoituksesta kasvaisi. Kuntatalouden kannalta uudistus on kustannuksia lisäävä ilman, että taattaisiin kuntien tosiasialliset edellytykset suoriutua tulevista velvoitteistaan.

Keskeiset ehdotukset

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun uudistaminen

Työnhakijoiden ja työnantajien palvelut oltaisiin esityksen mukaan siirtämässä pääosin kuntien tehtäväksi. Tämä uudistus on kannatettava, jos se toteutuisi kuntatasoisena niin järjestämisvastuun kuin rahoitusvastuun osalta kaikissa kunnissa.

Kunnat voisivat sopimuspohjaisesti sopia tiettyjen tehtävien, kuten esimerkiksi maahanmuuttaja-asiakkaiden sekä yritys- ja työnantaja-asiakkaiden palveluista yli kuntarajojen. Näiden palvelujen yhdenvertaisten tuottaminen vaatii kuntien välistä yhteistyötä.

Uudistuksen yhtenä keskeisenä tavoitteena oli TE-palvelujen tuominen paikallistasolle, eli kuntatasolle. Esitykseen sisältyvä yhteistoimintamalli ei toteuttaisi tätä tavoitetta. Pidämme tärkeänä, että järjestämisvastuu ja määrärahat olisivat samassa organisaatiossa. Tavoitteenamme uudistuksessa on löytää toimivat tavat palvelujen organisointiin ja tuottamiseen.

Kuntatasoinen järjestämisvastuu tukee myös aluekehityksen tasa-arvoa haastavien työmarkkina-alueiden näkökulmasta. Kuntakokeilu on osoittanut, että saman kuntakokeilun kuntien kesken on haasteellista toteuttaa palvelua niin, että keskenään esimerkiksi työnhakijavolyymilta ja -profiililtaan eroavat kunnat saavat toisistaan parhaan mahdollisen hyödyn yhteisen kuntakokeilun sisällä, kun lähtökohdat ovat hyvin erilaiset.

Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu

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. Lahden kaupunki täyttää tämän työvoiman määrään liittyvän vaatimuksen yksinään.

Esityksessä todetaan, että työllisyysalueelta edellytetään riittävän työvoimapohjan lisäksi maantieteellisesti yhtenäistä aluetta, joka on työssäkäynnin ja työmarkkinoiden alueen kannalta toimiva. Käytännössä tämä vaade laajentaa työllisyysalueita laajemmiksi kuin nykyisten TE-toimistojen ja ELY-keskusten toimialueet ovat. Jos uudistus toteutuisi esitetyssä muodossaan se loisi uuden kuntapohjaisen alueellisen hallinnon TE-palveluille, mikä ei käsityksemme mukaan ollut virallisena tavoitteena.

Uudistuksen valmistelussa ei ole riittävästi huomioitu, että järjestäjinä toimivat kunnat voisivat keskenään sopia työnjaosta palvelujen tuottamiseksi. Sama koskee myös työllisyysalueita ja niiden kuntia. Kuntalain 8 §:n mukaan kunta vastaa tehtäviensä rahoituksesta, joten kunnilla pitää olla mahdollisuus järjestää myös tehtävät itse näin halutessaan. Tämä vaihtoehto pitää olla mahdollista myös perustuslain 121 §:n mukaisen kuntien itsehallinnonkin vuoksi.

Esitetty ratkaisu työllisyysalueista saattaa vaarantaa kunnallisen itsehallinnon periaatteen, jonka mukaan kunnan päätösvalta kuuluu kuntalaisten valitsemissa toimielimille. Esityksessä on määritelty

työvoimaviranomainen ja sen vastuut. Näkemyksemme mukaan jokaista kuntaa tulisi pitää lain tarkoittamana työvoimaviranomaisena.

Valtioneuvoston työnjaon mukaan valtiovarainministeriö vastaa mm. kunta- ja aluehallinnon asioista, joten työ- ja elinkeinoministeriön rooli perustuu nykyiseen TE-palvelujen alue- tai paikallishallinnon ohjausmekanismiin, eikä vastaa tulevia tarpeita. Mikäli uudistukseen tarvittaisiin valtion valvontaroolia, tulisi siirtää aluehallintovirastolle ja/tai kunta- ja aluehallinnon asioista vastaavalle ministeriölle.

Esityksen mukaan henkilöasiakas voisi hakea palvelua myös muulta kuin kotikuntansa mukaan määräytyvältä työvoimaviranomaiselta, jos hän asuu tai oleskelee muussa kunnassa tai muun työllisyysalueen kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti työn, opiskelun, vapaa-ajan vieton, lähiomaisen tai muun läheisen asumisen tai muun vastaavan syyn vuoksi. Näissä tilanteissa kotikunnalla olisi velvollisuus korvata palveluista aiheutuvat kustannukset palvelut tarjoavalle työvoimaviranomaiselle. Käytännössä näissä tilanteissa henkilöasiakkaan kotikunnan työvoimaviranomaisella ei olisi tosiallista mahdollisuutta edistää henkilöasiakkaan työllistymistä, vaan kotikunnalle jäisi käytännössä pelkästään maksajan rooli. Esitettyä säännöstä tulisi täsmentää siten, että henkilöasiakkaan pääasiallinen asiointi tapahtuisi kotikunnan mukaisessa työvoimaviranomaisessa.

Samoin henkilöasiakas voisi hakeutua minkä tahansa työvoimaviranomaisen järjestämään työvoimakoulutukseen tai ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettuun työvoimakoulutukseen siitä riippumatta, mikä työvoimaviranomainen on sopinut koulutuksen järjestämisestä. Kotikunta olisi velvollinen

korvaamaan myös koulutuksesta aiheutuvat kustannukset. Esitettyä säännöstä tulee täsmentää työvoimakoulutuksen tai ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun työvoimakoulutuksen osalta siten, että koulutukseen hakeutuminen tulee perustua voimassa olevaan työllistymissuunnitelmaan.

Kunnille siirtyvien tehtävien rahoitus

Esityksen mukaan valtio sitoutuu korvaamaan tehtävävastuiden siirrosta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti. Näkemyksemme mukaan kuntien valtionosuuspohjaan siirtyvien tehtävien kustannuksen määriteltäisiin siirtovuoden eli 2024 talousarvion perusteella, eikä vuoden 2019 toteutuneiden kustannusten perusteella.

Esityksessä ehdotetaan palveluiden rahoituksen kohdentamista valtionosuuksien kustannuspohjaan pääasiassa kahteen kriteeriin perustuen. Tästä 70 prosenttia kohdentuisi työikäisen väestön (ikäryhmä 18–64-vuotiaat) ja 30 prosenttia laajan työttömyyden käsitteen perusteella, joka kattaisi sekä työttömät, että palveluiden piirissä olevat asiakkaat. Laajan työttömyyden käsitteen painoarvoa tulisi kasvattaa merkittävästi (+ 20 %), jolloin sen osuus oli vähintään 50 %. Lisäksi kriteereissä tulisi huomioida kattavammin työttömyyden rakenne, mm. pitkäaikaistyöttömät, työttömien ikärakenne, vajaakuntoisten osuus ja vieraskielisten osuus.

Työttömyysturvaetuuksien kompensatio korvattaisiin kunnille poikkileikkaustilanteen mukaisesti ja sen suuruutta ei esityksen mukaan tarkistettaisi myöhemmin. Näkemyksemme mukaan kompensatiota tulisi tarkistaa esimerkiksi vuosittain vastaamaan edellisten vuosien toteutumaa.

Esitetty siirtymäaika on ehdottomasti liian lyhyt ottaen huomioon, että osa kustannuksista perustuu valtion viranomaisen (TE-toimisto ja ELY-keskus) aiemmin tekemiin päätöksiin. Näkemyksemme mukaan siirtymäaika tulisi olla merkittävästi pidempi.

Lahden kaupunki pitää erittäin tärkeänä, että TE-toimisto ja ELY-keskus veloitetaan neuvottelemaan uuden lain mukaisen työvoimaviranomaisen kanssa sellaisista kulueristä, joiden kustannusvaikutukset ulottuvat 1.12.2024 jälkeiselle ajalle. Näitä ovat esimerkiksi palvelu- ja koulutushankinnat sekä henkilöstön rekrytoinnit.

Kunnan vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta

Rahoitusvastuun laajeneminen kattamaan kaikki työttömyysturvamuodot on merkittävä muutos. Kunnan rahoitusvastuu ei enää katkeaisi työnhakijan siirtyessä palveluun. TE-palveluiden siirtyminen kunnille on merkittävä muutos, josta seuraa käynnistymisvaiheen haasteita. Tästä on käytännön kokemuksia mm. TE-toimistouudistuksen yhteydessä vuoden 2013 alussa sekä työllisyyden kuntakokeilujen käynnistymisen yhteydessä. Kaikkia uudistuksia ei tulisi toteuttaa samaan aikaan, vaan esimerkiksi rahoitusvastuuseen liittyvä muutos tulisi siirtää tulevaisuuteen (siirtymäaika), jolloin uusilla työvoimaviranomaisilla olisi aikaa saada palvelukoneisto vastaamaan uudistuksen vaatimuksia.

Työttömyysetuuksien rahoitukseen esitetty kompensatiomalli tekee kunnista suhdannevaihtelujen rahoittajan, vaikka lomautetut jäävät kuntien rahoitusosuuden ulkopuolelle.

Esitetystä 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. Esitetty vuoden tai kolmen vuoden määräajat ovat liian lyhyitä, koska ajasta on kulunut merkittävä osa ennen kuin henkilöt hakeutuvat työvoimaviranomaisen asiakkaaksi ja palvelujen piiriin.

Esityksessä työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajeneminen kompensoitaisiin kunnille täysimääräisesti peruspalvelujen valtiosuusjärjestelmän kautta maksettavalla korvauksella. Kunnan peruspalvelujen valtiosuuteen lisättäisiin euromäärä, jonka yhteismäärä vastaisi työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta kunnille koko maan tasolla aiheutuvaa kustannusten lisäystä. Korvaus maksettaisiin kunnille niiden työikäisen väestön eli 18-64 vuotiaiden asukkaisen määrän mukaisessa suhteessa. Työikäisen väestön mukaan kohdentuvalla korvauksella ei pystytä tarkasti kohdentamaan valtiosuuden lisäystä

kustannusten kasvua vastaavasti. Tämän vuoksi valtionosuusjärjestelmään sisällytettäisiin erillinen tasausmenettely. Kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksen tasauksena kunnan valtionosuuteen tehtäisiin lisäys tai siitä tehtäisiin vähennys, jos kunnalle myönnetty korvaus ei vastaa työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta kunnalle aiheutuvaa kustannusten lisäystä. Valtionosuuden lisäykset ja vähennykset toteutettaisiin kuntien ja valtion välisessä suhteessa kustannusneutraalisti. Edellä mainitut korvaukset ja tasaukset määritettäisiin vuoden 2022 poikkileikkaustilanteen mukaisilla laskentatiedoilla eikä korvausten ja tasausten määrää tarkistettaisi jälkikäteen.

Esitetty tasausmenettely on kannatettava ratkaisu, mutta sen määrää tulee tarkastella vuosittain osana valtionosuusjärjestelmää, jotta se asettuu kuntakohtaisesti riittävän oikealle tasolle. Poikkileikkaustilanteessa tehty ja kiinnitetty määrittäminen voi johtaa kuntakohtaisesti merkittäviin eroavaisuuksiin mekanismin vaikutuksissa kunnan talouden tasapainoon.

Työvoimapalvelujen ohjaus ja valvonta

Esitettyssä rakenteessa palvelujen järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu erkanevat toisistaan. Jokainen kunta olisi rahoitusvastuullinen, mutta järjestämisvastuu olisi työvoimaviranomaisella, työllisyysalueen vastuullisella kunnalla. Vastuu palvelujen tuottamisesta jakautuisi järjestämisvastuullisille ja palvelutuottajille. Esitetty rakenne johtanee valvonnan kannalta monimutkaisen kehikon.

Tavoitteet tulisi asettaa kunta- ja aluehallinnon asioista vastaava ministeriö. Erillisen neuvottelukunnan tarpeellisuus ja rooli tulisi arvioida

mm. kunnallisen itsehallinnon ja olemassa olevien rakenteiden näkökulmasta. Esitys sisältää valtionhallinnon sisäisen ohjauksen rakenteita, jotka ovat ristiriidassa kunnalliselle itsehallinnolle.

Julkisia työvoimapalveluja koskeva sääntely

Työvoimaviranomaisen tulisi järjestää nykyisten julkisten työvoimapalvelujen palvelujen kaltaisia palveluja mm. työnvälityspalveluja, tieto- ja neuvontapalveluja, työnhaku-, ura- ja työhönvalmennusta sekä työvoimakoulutusta. Uudistuksen tavoitteena tulee olla hallinnollisen siirron lisäksi palvelujen uudistaminen. Esityksestä ei käy ilmi mitkä palvelut siirtyvät kunnille tai mitkä palvelut jäävät valtionvastuulle. Kunnille siirtyvän henkilöstön määrä jää epäselväksi, koska lukumäärät vaihtelevat eri kohdissa esitystä.

Henkilöasiakkaiden puhelinpalvelu sekä alkavan yrittäjän ja työnantaja-/yritysassiakkaan puhelinpalvelut voitaisiin tuottaa sopimusperusteisesti joidenkin työllisyysalueiden toimesta. Esityksessä valtiolle jäävissä tehtävissä on sellaisia tehtäviä, jotka tulisi siirtää kuntien vastuulle (eräät työttömyysturvan tekevät) ja sellaisia tehtäviä, jotka tulisi siirtää vuoden vaiheessa perustettaville hyvinvointialueelle (Onni-toiminta). KEHA-keskuksen eli kehittämis- ja hallintokeskuksen rooli nuorten hyvinvoinnin ja pärjäävyyden tuen valmennuksen toteuttamisessa tuntuu kovin keinotekoiselta. Matalankynnyksen kynnysten palvelujen organisointi kuuluu kunnallisen itsehallinnon piiriin.

Velvoitetöylyttäminen säilyy palveluvalikoimassa, mutta siihen liittyvä sääntely on kovin yleisellä tasolla, varsinkin kustannusten kattamiseen liittyvät menettelyt vaativat täsmentämistä.

Työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoiminta

Esityksen mukaan monialaisen tuen yhteistoimintamallin toimijoita olisivat työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kansaneläkelaitos, mutta ei kunta. Tämä puute tulee korjata tietosuojasäännösten näkökulmasta. Esityksen mukaan monialaisen tuen yhteistoimintamallin asiakkuus perustuisi jatkossa työttömän tosiasialliseen palvelutarpeeseen. Tämä muutos on tarpeellinen.

Matalankynnyksen kynnysten palvelujen organisointi kuuluu kunnallisen itsehallinnon piiriin.

Työttömyysturvaa koskevat tehtävät

Asiakkaiden palveluun liittyvät tehtävät tulisi siirtyä kokonaisuutena. Työttömyysturvatehtävän jakautuminen valtion ja kuntien toimivaltaan kuuluviin asioihin on epätarkoituksenmukaista. Varsinkin maksamiseen liittyvät asiat hoidetaan kolmannen tahon tehtävänä, joko Kelan tai työttömyyskassan toimesta.

Asiakastietojen käsittely ja valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut sekä palvelualusta

Tietosuoja ja yksityisyyden suoja vaatii yksityiskohtaisempaa sääntelyä.

Muutokset ELY-keskusten ja KEHA-keskuksen tehtäviin

Kansainvälisen rekrytoinnin edistämiseen liittyviä tehtäviä esitetään siirrettäväksi KEHA-keskukseen, vaikka ne voitaisiin tuottaa

sopimusperusteisesti joidenkin työllisyysalueiden toimesta. KEHA-keskuksen muuttuva rooli ei tue palkkaturva-asioiden siirtämistä KEHA-keskukseen. Palkkaturva-asioiden hoito voitaisiin siirtää myös aluehallintovirastoihin esimerkiksi työsuojelu -vastuualueelle, jolloin saataisiin myös synergiahyötyjä.

Yritysten kehittämispalvelut

Esityksen mukaan yritysten kehittämispalvelujen järjestäminen ei siirtyisi kuntien tehtäviksi, vaan ne säilyisivät jatkossakin valtakunnallisesti toimeenpantavina ELY-keskusten palveluina, osana niiden yrityspalvelujen kokonaisuutta. Yritysten kehittämispalvelut tulisi siirtää paikallistasolle eli kuntiin tuotettavaksi samaan tapaan kuin muutkin julkiset työvoima- ja yrityspalvelut.

Työntekijän oleskelulupa

Luopuminen nykyisestä kaksivaiheisesta lupaprosessista ja prosessin keskittäminen maahanmuuttovirastoon on kannatettava esitys, jos sillä saavutetaan prosessin nopeutumista. Miten varmistetaan, että lupaprosessi reagoi työnantajien työvoimantarpeisiin? Sekä miten saatavuusharkintaa sovelletaan käytännössä. Onko tähän tulossa suunnitteilla seurantaa käsittelyaikojen ja ratkaisujen perusteista.

Pääasialliset vaikutukset

Tiivistelmä keskeisistä vaikutuksista ja uudistuksen riskeistä

Uudistuksen toteutuessa kuntien tehtävät kasvaisivat ja valtion tehtävät työvoimapalvelujen järjestämisessä vähenisivät huomattavasti. Kunnille siirtyisi pääosa työ- ja elinkeinotoimistojen tarjoamista palveluista, joihin nykyisin käytetty rahoitus kohdennettaisiin kuntien valtionosuuksiin. Rahoitusmalli itsessään on erittäin haasteellinen, kun se otetaan käyttöön samanaikaisesti hallinnollisen siirron toteutuessa. Rahoitusmalli osana valtionosuusjärjestelmää on varsin monimutkainen, joten toimivuus ohjauskeinona voi olla epävarmaa.

Esitykseen sisältyvän riskiarvion mukaan uudistuksen merkittävimmät riskit liittyvät työvoimaviranomaisen tehtäviin, tietojärjestelmiin, tiedolla johtamisen ja strategisen tason riskeihin sekä kustannuksiin. Esitykseen sisältyy mm. valtion tehtäväksi jääviä tehtäviä, jotka osaltaan aiheuttavat työllisyydenhoidon palvelujen ja prosessien pirstaloitumista. Kuntien taloudelliset vastuut lisääntyvät merkittävässä mm. kannustavan rahoitusmallin johdosta.

Esitetyn uudistuksen rahoitusmalliin liittyy merkittävä riski kunnan talouden tasapainolle. Laskennallinen siirtyvien kustannusten korvaaminen valtionosuusjärjestelmässä heikentää joidenkin kuntien talouden tasapainoa. Työttömyysetuuksien kompensatio ja tasausmenettelyn määrittäminen poikkileikkaustilanteessa heikentää sellaisten kuntien talouden tasapainoa, joissa on jo ennestään suuri rakenteellinen työttömyys ja joissa pitkäaikaistyöttömyyden ratkaisu työllistämistoimilla on epätodennäköistä.

Vaikutukset kuntien talouteen

Esityksen kuntakohtainen kustannusten nykytila on muodostettu laskennallisesti, koska työvoimapalveluita ei nykyisin järjestetä kuntakohtaisesti. Kustannustiedon kuntakohtaiseen jakautumiseen liittyy hyvin paljon epävarmuutta. Uudistuksessa pitäisi varautua korjaamaan ns. valuviat mahdollisimman ketterästi.

Työttömyysturvaan liittyvä rahoitusvastuun muutos siirtää kunnille suhdannevaihtelujen rahoitusvastuuta. Esitetty 100 maksupäivää täyttyy noin 5 kuukauden työttömyyden jälkeen.

Esityksen mukaan henkilöasiakkaiden asiointi on mahdollista myös muualla kuin kotikunnan työllisyysalueella ja kotikunta on velvollinen maksamaan asioinnista korvausta sille työllisyysalueelle, jossa asiointi tapahtui. Samoin jos henkilöasiakas valitaan ja aloittaa esimerkiksi toisen työllisyysalueen hankkimassa työvoimakoulutuksessa, niin kotikunta maksaa koulutuspaikasta aiheutuneet kustannukset. Käytännössä kunta ei pysty vaikuttamaan kustannusten syntymiseen, vaan kunnalle jää esitetyissä tapauksissa pelkästään maksajan rooli. Lainsäädäntöön pitää sisällyttää mekanismeja tilanteen korjaamiseksi.

Valmennuksen yksikköhintana on käytetty vuoden 2019 hintaa, joka on muodostettu jakamalla valtakunnan tason kokonaiskäyttö valtakunnallisella valmennuksessa olleiden henkilöiden määrällä. Näkemyksemme mukaan yksikköhintaa olisi pitänyt vähintäänkin korottaa indekseillä.

Uudistuksen vaikutukset kuntien talouden tasapainoon sellaisissa kunnissa, joissa jo sote-uudistus heikentää tasapainoa, voi johtaa kestävämpään taloustilanteeseen ja kriisikuntakriteerien täyttymiseen. Kustannusten

korvaaminen ja tasausmenettely tulee tarkastella vuosittain valtionosuusjärjestelmässä. Kunnissa, joissa uudistus vaikuttaa talouden tasapainoa heikentävästi, uudistus johtaa veronkorotuspaineisiin.

Vaikutukset kuntien toimintaan

Valtion kanssa käytävien yhteistoimintaneuvottelujen jälkeen selviää kunnan organisaatioon valtiolta siirtyvän henkilöstön määrä. Joka tapauksessa työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtymisestä kuntien vastuulle aiheutuisi kunnille hallinnollista työtä, muutoksia organisaatiossa sekä johtamisjärjestelmässä. Muutokset koskisivat erityisesti palvelurakennetta, yhteistyötä ja palveluiden järjestämistä. Muutokset tulisi käsitellä yhteistoiminnassa. Muutoksen onnistunut toteuttaminen edellyttää pitkäaikaista yhteistyötä valtion/alueellisen TE-toimiston ja henkilöstöä vastaanottavan kunnan välillä. Tämä edellyttää molemmin puolista ja avointa keskustelua niin siirtyvistä työtehtävistä kuin henkilöstöstä.

Vaikutukset julkisen työvoima- ja yrityspalvelujen henkilöstöön

Esityksen mukaan siirto kuntiin katsottaisiin liikkeenluovutukseksi eli henkilöstö siirtyisi kunnan palvelukseen niin sanottuina vanhoina työntekijöinä. Kunta olisi velvollinen noudattamaan valtion työ- ja virkaehtosopimusta siirtohetkellä voimassa olevan sopimuskauden loppuun. Tämän jälkeen henkilöstö siirtyisi kuntia koskevan sopimuksen piiriin. Lakiesityksen vaikutusten perustelujen mukaisesti siirtyminen tarkoittaa muutoksia siirtyvän henkilöstön palkkaukseen ja työehtoihin. Asia on tuotava selkeästi esille siirtyvälle henkilöstölle. Kahden erilaisen työ- ja virkaehtosopimuksen soveltaminen aiheuttaa kuntiin tilanteen, jossa

samaa työtä tekevä henkilöstö saa eri perustein ja eri suuruista palkkaa. Tämä lisää epäselvyyksiä ja vaikuttaa työhyvinvointiin.

Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksessä todetaan, että palveluverkoston ja työvoimaviranomaisten palvelupisteiden määrän mahdollisella lisääntymisellä voisi olla myönteisiä vaikutuksia heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien, esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien, vammaisten, pitkäaikaissairaiden ja maahanmuuttajien asemaan sekä heidän käyttämiinsä palveluihin. Käytännössä uudistuksen myötä muodostettavat työllisyysalueet muodostuvat suuremmiksi mitä nykyisten TE-toimistojen toiminta-alueet ovat. Merkittävin syy tähän kytkös työmarkkina-alueeseen ja työssäkäyntialueeseen. Jos tämä kytkös poistettaisiin, niin silloin voisi toteutua esityksessä todettu palvelupisteiden määrän lisääntyminen riittävien taloudellisten reunaehtojen puitteissa.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

Järjestämismvastuu

Järjestämismvastuu tulisi olla kunnalla itsellään, mutta sen tuottamisesta tulisi voida sopia kuntien ja/tai palvelutuottajien kanssa.

Valtionosuusrahoitus kunnan järjestämismvastuulle siirtyviin työvoimapalveluihin

Uudistuksessa siirretään pysyvästi tehtäviä kuntien vastuulle. Rahoituksen kompensatio tulee tällöin hoitaa valtionosuutena. Muissa esitetyissä

malleissa ei voida taata rahoitusta, etenkin verotulojen suhdannevaihteluiden vuoksi.

Lakia alemman asteinen sääntely

Esitetyn uudistuksen mukaan henkilöasiakkaan kotikunnalla velvollisuus korvata työvoimaviranomaiselle kustannukset, jos henkilöasiakas käyttää 2 luvun 7 §:n 2 momentissa määritellyissä tilanteissa muun kuin kotikuntansa mukaan määräytyvän työvoimaviranomaisen palveluita. Esityksen mukaan korvauksen tulisi perustua tuotteistukseen tai tuotehintaan, jolla kunta seuraa omaa toimintaansa tai jolla kuntayhtymä laskuttaa jäsenkuntiansa. Palvelujen korvausperusteista ja laskutusmenettelystä voitaisiin säätää työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella. Tuotteistukseen liittyvien yhtenäisten ohjeiden valmistelu tulisi käynnistää viivytyksettä.

Toimeenpano ja seuranta

Esityksessä on todettu, että esitykseen sisältyvät lait tulisivat voimaan pääosin 1.12.2024. Järkevintä olisi siirtää lakien voimaantuloajankohdaksi 1.1.2025. Siirretty ajankohta olisi hallinnollisesti helpompi niin kunnille kuin valtiolle.

Muutosjohtaminen on tärkeä osa muutosta. Kasvupalvelu-uudistuksen osalta muutoksen johtaminen ei mennyt kovin mallikkaasti ja toivottavasti aiemmista voidaan oppia. Muutokseen liittyviä valmennuksia tulisi toteuttaa alueellisesti yhteistyössä TE-toimiston ja alueen kuntien kanssa. KEHA-keskuksen tulisi rakentaa muutosvalmennuksen malli, jota alueellisesti voitaisiin hyödyntää. Jo tässä vaiheessa tulisi tehdä tiivistä yhteistyötä nykyisten kuntakokeilujen kuntien kanssa.

Muutoksen toimeenpano vaatii laajaa yhteistoimintaa. Yhteistoiminnan laadukas toteuttaminen edellyttää valtion ja kuntien välistä avointa, selkää ja ratkaisukeskeistä keskustelua sekä sitoutumista muutoksen edistämiseen ja toteuttamiseen.

Esityksen mukaan perehdytysohjelma on osa muutosohjelmaa, ja se suunnitellaan yhdessä kuntien ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa. Perehdytysohjelma pitäisi käynnistää hyvissä ajoin ennen uudistuksen voimaantuloa. Kuntakokeilujen käynnistymisen yksi haaste oli perehdytykseen varatun ajan niukkuus.

Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä

Yleiset säännökset

Lain 3 §:n määritelmä työvoimaviranomaisesta pitää laajentaa kattamaan kaikki kunnat. Käytännössä on välttämätöntä, että rahoitusvastuu ja järjestämisvastuu on sama toimijalla. Tämä tukisi myös kunnallista itsemääräämisoikeutta ja lisäsi myös tietämystä kuka vastaisi kuntalaisten työvoimapalvelujen järjestämisestä.

Lakiuudistuksen yhteydessä olisi järkevää korvata useat työllistämissuunnitelmaa korvaavat suunnitelmaa (kohta 8) yhdellä saman nimisellä työllistämissuunnitelmalla (kohta 7). Sisällöllisesti ne voisivat olla nykyisen sisältöisiä, mutta niiden nimet tulisi yhdenmukaistaa. Palvelutarpeen määrittely on suunniteltu tapahtuvaksi työvoimaviranomaisen toimesta, eli työllisyysalueen järjestämisvastuullisen kunnan toimesta, eikä henkilöasiakkaan kotikunnan toimesta. Jos

työvoimaviranomainen määritelmä kattaisi kaikki kunnat, niin silloin tämä epälooginen työnjako poistuisi.

10 §:n mukaan henkilön työssäkäyntialue ulottuu 80 kilometrin etäisyydelle hänen tosiasiallisesta asuinpaikastaan. Esityksen mukaan henkilöasiakas voi asioida tietyin edellytyksin muuallakin kuin kotikuntansa mukaisessa työvoimaviranomaisen palvelupisteessä. (Henkilöasiakas voisi hakea palvelua myös muulta kuin kotikuntansa mukaan määräytyvältä työvoimaviranomaiselta, jos hän asuu tai oleskelee muussa kunnassa tai muun työllisyysalueen kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti työn, opiskelun, vapaa-ajanvieton, lähiomaisen tai muun läheisen asumisen tai muun vastaavaan syyn vuoksi). Esityksen mukaan kotikuntana pidetään kuntaa, joka väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) tarkoitetussa väestötietojärjestelmässä on merkitty työttömyysetuuden saajan kotikunnaksi. Työssäkäyntialueen määritelmää tulee täsmentää siten, että henkilöasiakkaan kotikunta ja sen työssäkäyntialue sisältyvät aina alueeseen, jolta henkilöasiakas on velvollinen hakemaan työtä. Nykyinen muotoilu johtaa tilanteisiin, jossa henkilöasiakkaan virallinen kotikunta maksaa kustannukset, vaikkei henkilöasiakas tosiasiallisesti asu kotikunnassaan ja ei hae edes työtä kotikunnan työssäkäyntialueelta.

Järjestämisvastuu

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuu tulee olla niillä kunnilla, joiden työvoiman määrä täyttää esityksessä mainitun vähimmäismäärän tai vaihtoehtoisesti kaikilla kunnilla. Samassa yhteydessä työvoimaviranomaisen määritelmä tulee muuttaa vastaamaan tätä. Esitykseen sisältyvä työvoiman määrää ei ole riittävästi perusteltu.

Työssäkäyntialueeseen tai työmarkkina-alueeseen liittyvät lisäehdot loukkaavat perustuslain 121 §:n mukaista kunnallista itsehallintoa mm. Oikeutta päättää kuntansa hallinnosta.

Pääministeri Sanna Marinin hallitus linjasi kevään 2021 puoliväliriihessä TE-palveluiden siirrosta paikallistasolle. Työ- ja elinkeinoministeriön nettisivuilla todetaan seuraavaa "TE-palvelujen siirto kunnille tuo palvelut lähemmäksi asiakkaita. Kun työllisyyspalvelut, kunnan koulutuspalvelut sekä elinkeinopalvelut ovat saman järjestäjän vastuulla tukevat palvelut nopeamman työllistymisen tavoitetta. Kunnilla on hyvät lähtökohdat tarjota asiakkaille kohdennettuja ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin sopivia palveluja". Lausunnolla oleva lakipaketti on ristiriidassa edellä olevan kirjauksen kanssa. Työllisyysalueet saattavat olla laajempia kuin nykyisten TE-toimistojen toimialueet ja järjestämismääräyksen mukainen käytännössä joka tapauksessa työllisyysalueille, jopa pääkaupunkiseudulla tai muissa kasvukeskuksissa.

Vaikka kaikki kunnat toimisivat työvoimaviranomaisina ja olisivat järjestämismääräyksiä, tuotettaisiin osa henkilöasiakkaiden palveluista sopimusperusteisesti eri kuntien kesken. Työnantaja- ja yritysasiakkaiden palveluiden tuottaminen rakentuisi pääosin sopimusperusteisesti.

Ohjaus ja valvonta

Valtioneuvoston työnjaon mukaan valtiovarainministeriö vastaa mm. kunta- ja aluehallinnon asioista, joten työ- ja elinkeinoministeriön rooli perustuu nykyiseen TE-palvelujen alue- tai paikallishallinnon ohjausmekanismiin, eikä vastaa tulevia tarpeita. Työ- ja elinkeinoministeriön työvoimapalvelun ohjauksesta vastannut osasto

lakkautettiin useita vuosia sitten ja sen tehtävät siirrettiin muille osastoille. Tämän tehtävien siirto on sirpaloittanut työvoimapalvelujen ohjauskyvykkyyttä työ- ja elinkeinoministeriössä. Ohjausmekanismin ja neuvottelukunnan rakentamisessa tulee huomioida perustuslain 121 §:n mukainen kunnallinen itsehallinto.

Työnhakijan palveluprosessista

Lakiesityksen 4. luvun 5 – 12 §:n sääntely on kovin yksityiskohtaista, jotka eivät huomioi henkilöasiakkaiden yksilöllisiä tarpeita. Säännöksiin tulisi lisätä asiakkaan tarpeista lähtevää tilanneharkintaa. Säännökset vastaavat nykyistä (2.5.2022 voimaan tullutta uutta asiakaspalvelumallin säännöksiä) ja sen kehittämistarpeet ovat varmasti niin KEHA-keskuksen kuin ELY-keskuksen tiedossa.

Palvelujen tuottamisen kannalta on tärkeää huolehtia riittävästä rahoituksesta palvelujen tuottamiseen ja hankintaan. Palveluprosessi noudattelee Pohjoismaisen asiakaspalvelumallin raameja, ja on sinällään isossa kuvassa toteutettavissa. Yksittäisiä kehittämiskohteista olisi palvelujen tuottamisessa huomioitava riittävä rahoitus etenkin täsmätyökykyisten ja vieraskielisten työllistämistä tukeviin palveluihin niin kunnan omana tuotantona kuin hankintoina. Näistä esimerkkeinä mainittakoon työkyvyn arviointiin kohdennetut palvelut ja työhönvalmennuspilotit suoraan työpaikoille yhteistyössä elinkeinoelämän kanssa.

Työnvälitys ja työnhakuvelvollisuus

Toimivat työnvälityspalvelut ja työnhakuvelvollisuuden asettaminen ovat työvoimaviranomaiset tärkeimpiä tehtäviä. Uuden asiakaspalvelumallin myötä voimaan astunut työnhakuvelvollisuus on osoittautunut kuitenkin tietyissä tapauksissa hankalaksi viranomaisen toteuttaa. Varsinkin pidempään työttömänä olleiden asiakkaiden kohdalla palveluprosessit ovat pitkiä ja erityisesti työkyvyssä olevien haasteiden selvittäminen kestää pitkään. Usein syynä pitkät jonot palveluissa ja riittämättömät resurssit asian hoitoon sosiaali- ja terveystieteillä. Näissä tapauksissa työvoimaviranomainen joutuu asettamaan työnhakuvelvollisuuden tietäen, että asiakkaan työkyvyssä on rajoitteita, mutta ilman asiaankuuluvaa terveydenhuollon lausuntoa asiasta. Työvoimaviranomainen joutuu siis arvioimaan asiakkaan jäljellä olevaa työkykyä, vaikka se tehtävä kuuluisi sosiaali- ja terveystieteellisille. Työnhakuvelvollisuuden asettamista tulisi selkiyttää erityisesti niissä tapauksissa, joissa asiakkaalla on hoitosuhde kesken sosiaali- ja terveystieteillä. Samoin esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan aikaista työnhakuvelvollisuutta tulisi selkiyttää.

Tieto- ja neuvontapalvelu, asiantuntija-arvioinnit, ammatinvalinnan- ja uraohjaus sekä valmennukset ja kokeilut

Laaja ja monipuolinen palveluvalikoima on edellytys työvoimaviranomaisen työn onnistumiselle. Kaikki asiakkaat eivät siirry vaivatta työstä työhön, vaan tarvitsevat erilaisia palveluja työnhakunsa tueksi. Näiden palvelujen monipuoliseen käyttöön asiakkaan tilanteen edistämiseksi tulisi työvoimaviranomaisia ja kuntia kannustaa. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin työttömyysturvan ja työttömän palveluun aktivoinnin välisen kytköksen poistamista niin, että palvelussa olemista ei enää laskettaisi ns. aktiivitoimenpiteeksi, eikä kunta hyötyisi taloudellisesti siitä, että asiakas

on aktiivitoimenpiteeksi kutsutussa palvelussa. Koska kaikkien palvelujen tavoitteena on edistää asiakkaan tilanteen etenemistä kohti koulutusta ja työtä, pitäisi jatkossakin kuntia kannustaa palvelujen käyttöön ja säilyttää palvelujen ja työttömyysturvan välinen kytkös.

Työkyvyn arvioinnin tueksi tarvitaan lisäresursseja ja kohdennettua palvelutarjontaa. Kyseessä on työkyvyn arvioinnin osalta ammatillisen kuntoutuksen palveluvalikkoon ja ammatilliseen osaamiseen alaan kuuluvasta, syvällistä ammattitaitoa vaativasta toimenpiteestä osana omavalmentajan muutenkin laajaa työnkuvaa.

Työvoimakoulutus

Työvoimakoulutusten suhteen on tärkeää mahdollistaa ja edelleen kehittää rakentavaa ja kriittisestikin kannustavaa vuoropuhelua koulutussektorin ja työnantajien kanssa erityisesti nuorten työnhakijoiden ja ei-niin vetovoimaisten ammattialojen kohtauttamiseksi sekä toisaalta tukea koulutuksellista keinovalikkoa, jolla täsmätyökykyiset voidaan integroida työvoimapolusta kärsiville ammattialoille.

Työnantajalle myönnettävät tuet (palkkatuki, 55-vuotta täyttäneiden työllistämistuki, työolosuhteiden järjestelytuki)

Lakiesityksessä esitetään palkkatuen osalta sääntelyä muutettavaksi siten, ettei palkkatukea olisi jatkossa mahdollista myöntää kunnalle, kuntayhtymälle eikä näiden määräysvallassa olevalle yhteisölle. Kunnilla on ollut varsinkin heikossa työmarkkina-asemassa sekä pitkään työttömänä olleiden työllistämisen merkityksellinen rooli. Kunnan palkkatukityöllistäminen on toiminut askeleena avoimia työmarkkinoita

kohti. Kunta on tarjonnut palkkatukityön ohella työhönvalmennusta työssä pysymisen tueksi. Kuntien työpajat on monessa paikassa rakennettu palkkatukityöllistämisen ympärille ja nyt esitetty muutos muuttaa pajojen toimintamallit kokonaan. Asia koskee erityisesti nuorille tarkoitettuja pajatoimintoja, joilla autetaan nuoria kohti opintoja ja työelämää.

Henkilöasiakkaalle myönnettävät tuet ja korvaukset (starttiraha, työhön tai palveluun hakeutumisesta aiheutuvien kustannusten korvaus, palveluun osallistumisesta aiheutuvien kustannusten korvaus)

Lakiesityksessä esitetään starttirahaa koskevan sääntelyn muuttamista siten, että yritystoimintaan liittymättömät tulot eivät estäisi starttirahan maksamista kokonaan, vaan ne otettaisiin huomioon starttirahaa vähentävänä. Esitetty muutos on kannatettava.

Työllistämiselvoite

“Työn järjestämisestä aiheutuviin palkkakustannuksiin ei maksettaisi erikseen palkkatukea. Kunnalle maksettaisiin työvoimapalveluiden järjestämiseen valtiosuutta, josta säädetäisiin kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetussa laissa. Valtiosuuteen luettaisiin mukaan velvoitetystä aiheutuvat palkkakustannukset palkkatuen määrää vastaavalta osin. Tämä tarkoittaisi sitä, että 50 prosenttia työllistetystä aiheutuvista 10 luvun 5 §:ssä tarkoitetuista palkkatuella katettavista palkkakustannuksista olisi mukana valtiosuuden kustannuspohjassa.” Esityksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää erityistä huomioita siihen, miten taataan, että tällaisella mallilla rahat voidaan varata oikeassa määrin työllistämiselvoitteen piiriin tulevien henkilöiden palkkauskustannuksiin? Esityksestä jäi epäselväksi se, että voidaanko tällä rahoitusmallilla

työntekijöitä enää siirtää toisen työnantajan ns. Käyttäjäyrityksen palvelukseen? Kunnilla ei välttämättä ole tarjota työtä omasta organisaatiostaan kaikille työllistämismallin piiriin tuleville, joten heitä on sijoitettu toisten työnantajien palvelukseen. Onko tämä enää mahdollista, kun rahoitus ei ole palkkatukea?

Asiakastietojen käsittely ja valtakunnallinen tietojärjestelmäpalvelu

Kokonaisarkkitehtuuri tulisi huomioida. Integrointien kustannukset kuntiin oltava tiedossa hyvissä ajoin. Järjestelmäkehittämisen huomioiminen siten, että kuntien ja asiakkaiden tarpeet ohjaavat järjestelmän kehittämistä. Tämä tulee varmistaa, jos kehittäminen ja ylläpito on valtionhallinnossa.

Palvelualusta

Huomiota olisi kiinnitettävä sähköisellä palvelualustalla toimimisen helppokäyttöisyyden ja saavutettavuuden tukemiseen (esim. siihen, miten huomioidaan suomen kielen taitoesteitä tai kognitiivisia hahmottamisen häiriöitä omaavat työnhakijat).

Muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Työttömyysetuuksien kompensaation ja tasausmenettelyn määrittämistä poikkileikkaustilanteessa pysyvästi ei voida pitää kannatettavana ratkaisuna. Uudistus ja esitetty rahoitusmalli heikentää sellaisten kuntien talouden tasapainoa, joissa on jo ennestään suuri rakenteellinen työttömyys ja joissa pitkäaikaistyöttömyyden ratkaisu työllistämistoimilla on epätodennäköistä. Mikäli työttömyysetuuksien rahoitusvastuun

kompensointi tehdään perustuen laskennallisiin kustannuksiin, tulee tasausmenettelyn tarkastelu ottaa jatkuvaksi toimenpiteeksi valtionosuuslaskennassa. Vaihtoehtoisena kustannusten kompensatiomallina tulee tarkastella kustannusten korvaamista kuntakohtaisesti toteutuneisiin kustannuksiin perustuen.

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaansaattamisesta

Esityksessä on todettu, että esitykseen sisältyvät lait tulisivat voimaan pääosin 1.12.2024. Järkevintä olisi siirtää lakien voimaantuloajankohdaksi 1.1.2025. Siirretty ajankohta olisi hallinnollisesti helpompi niin kunnille kuin valtiolle.

Muut huomiot

Erilaisten sopimusten osalta tulee varautua hyvissä ajoin esityksen mukaiseen muutokseen. Erityisen tärkeää tämä on esimerkiksi toimitila- ja palveluhankintojen osalta. Näiden osalta sopimusten tekeminen edellyttää tiivistä yhteistyötä, jos sopimuskausi ulottuu 1.12.2024 jälkeiselle ajalle.

Palvelujen tuottamisen kannalta on tärkeää huolehtia riittävästä rahoituksesta yleisen valtionapujärjestelmän kautta.

Lahden kaupungin lausuntoa on valmisteltu moniammatillisella tiimillä, johon on osallistuneet lisätietojen antajien lisäksi mm. kehityspäällikkö Henna Eskonsipo-Bradshaw, palveluesimies Tanja Hakkarainen, erityisasiantuntija Katja Karevaara, henkilöstöjohtaja Mira Keitaanranta, palveluesimies Jasmina Lebnaoui, talousjohtaja Tiina Mörsky,

projektikoordinaattori Hanna Rask, palvelupäällikkö Maijastina Setälä ja elinkeinopäällikkö Miikka Venäläinen.

Toimenpiteet: lausunto Lausuntopalvelu.fi:ssä viimeistään 27.6. klo 9.00

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto

Toimenpiteet

-