

Kokemäen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

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. Kokemäen kaupunki on mukana kuntakokeilussa yhdessä Ulvilan ja Porin kaupunkien kanssa. Kevään 2021 puoliväliriihessä hallitus päätti jatkaa valmistelua TE-palvelujen siirtämiseksi kunnille. Hallitus linjasi, että siirron yhteydessä luodaan rahoitusmalli, joka kannustaa kuntia kehittämään toimintaansa työllisyyttä edistäväksi siten, että uudistuksella saavutetaan 7 000–10 000 lisätyöllistä. Linjauksen mukaan valmistelussa tähdätään siihen, että kunnan vastuuta työttömyysturvan perusosan kustannuksista laajennettaisiin ja työttömyysturvan ja työttömän palveluun aktivoinnin välinen kytkös poistettaisiin. Valtio ja kunnat jakaisivat työvoimapalveluiden rahoitukseen liittyvää kustannusvastuuta, jolloin turvattaisiin kuntien kannusteet järjestää palveluja myös heikommassa työmarkkina-asemassa oleville.

Kokemäen kaupungin lausuntoa on valmisteltu yhdessä mm. Porin kaupungin kanssa. Lausunnonssa viitataan useilta osin myös Kuntaliiton lausuntoon. Työllisyys- ja elinkeinopalveluiden siirto kuntiin on odotettu uudistus, joka tulee toteuttaa palveluiden vaikuttavuuden parantamiseksi.

Kuntien yhteinen huoli liittyy esitetyn lakimuutoksen soveltuvuuteen kunta-alustalle sekä rahoitusmallin kannattavuuteen. Lainsäädännön tulisi mahdollistaa joustavat ja asiakaslähtöiset lähipalvelut; nykyisen lainsäädännön siirtäminen sellaisenaan kunnan järjestämisvastuulle ei takaa sitä. Esitetty yhteistoimintavelvoite ja toiminnan arviointimenettely yhdistettynä valtioneuvoston päätösvaltaan muodostavat uuden ohjausmekanismin, joka rajoittaa tarpeettomasti kunnallista itsehallintoa.

Kuten Kuntaliitto, myös Kokemäen ja Porin kaupungit esittävät, että rahoituksen osalta laajan työttömyyden painoarvoa korotetaan 30 %:sta 50 %:iin. Se tasoittaisi kuntien vaikutusmahdollisuuksia kohdata suhdanne- ja muita taloudellisia riskejä. Esityksen mukaan työttömyysturvaetuuksien kompensatio korvattaisiin vain poikkileikkaustilanteen mukaisesti. Näin ollen kuntien rahoitusvastuun kehitys riippuisi työttömyyden kehityksestä mutta valtionosuus pysyisi samana riippumatta siitä, kasvaako työllisten tai työttömien määrä.

Tavoitteet

Jotta työvoimapalveluiden siirrolla saavutetaan sille asetetut tavoitteet, tulisi tehtävien resurssoinnin ja rahoituksen olla riittävää ja siirrettävien tehtäväkokonaisuuksien asiakaslähtöisiä ja selkeitä palvelukokonaisuuksia. Paitsi järjestämisvelvoitetta säätelevän lainsäädännön myös työvoima- ja yrityspalveluita säätelevän lainsäädännön tulisi olla nykyistä mahdollistavampaa ja joustavampaa.

Keskeiset ehdotukset ja vaikutukset

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä

Yleinen

Kuntaliiton lausuntoa lainaten haluamme nostaa esiin huolen siitä, että tehdyn esityksen mukaan työvoimapalveluita ollaan tosiasiallisesti siirtämässä suurelta osin kuntien sijasta yhteistoiminta-alueille, joka ei vastaa kuntien uudistukselle asettamia toiveita ja odotuksia. Esitetty malli järjestämisvastuusta kaventaa kuntien toimintamahdollisuuksia. Kuntien vapaaehtoisesti työllisyyteen resursoimat panostukset saattavat esityksessä liian tiukasti määritellyn järjestämisvastuun määrittelyn myötä vähentyä, jolloin työllisyysasteen nostamiseen liittyvät tavoitteet ovat entistä vaikeampi saavuttaa.

Järjestämisvastuun ja rahoitusvastuun erottamisella toisistaan, pyrkimyksillä suuriin alueisiin ja ylisääntelyllä ei päästä hyödyntämään uuteen malliin oleellisesti liitettyä kuntaekosysteemiä parhaalla mahdollisella tavalla. Kunta-alusta tarjoaa yhdenvertaisille palveluille toimivan ympäristön, hallinnointirakenteen, kytkennät ja mahdollisuudet. Julkisen vallan päätökset tulisi aina tehdä mahdollisimman lähellä ihmisiä (subsidiariteetti- periaate).

Työ- ja elinkeinopalveluiden järjestämisvastuun sekä rahoituksen tulisi olla saman päätäntävallan alla. Luottamalla kuntien kykyyn, osaamiseen ja haluun järjestää palvelut parhaalla mahdollisella tavalla löydetään kullekin alueelle parhaat tavat palveluiden organisointiin ja yhdyspintahaasteiden minimointiin. Vaatimus yhdenvertaisista palveluista ohjaa jo itsessään kuntia vapaaehtoisesti hakeutumaan yhteistyöhön niiden palveluiden kohdalla (hankinnat, maahanmuuttajien palvelut yms.), joissa tarvitaan kuntien välistä yhteistyötä.

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. Maakunnassa ei vielä ole tehty päätöksiä järjestämisestä. Selvää on, että palveluiden järjestäminen pienessä kunnassa pienillä resursseilla ei onnistu kustannustehokkaasti ja riittävällä asiantuntemuksella mutta yhteistoiminnasta ja toiminta-alueista voisi päättää alueellisesti, eikä valtakunnan tasolla.

Kuntaliiton käsityksen mukaan järjestämisvastuun edellytykset on asetettu tarpeettoman korkeiksi. Edellytetty 20 000 työvoimapohja tarkoittaa käytännössä yli 40 000 asukkaan väestöpohjaa. Yhdistettynä yhtenäisen työssäkäyntialueen vaatimukseen ehdotettu lainsäädäntö edellyttää vielä huomattavasti suurempaa työvoima- ja väestöpohjaa.

Kokemäen kaupunki jakaa Kuntaliiton huolen siitä, että ehdotetussa ratkaisussa ei pohjimmiltaan vaikuta olevan kyse tehtävän siirtämisestä valtiolta kuntien hoidettavaksi, vaan kuntapohjaisen alueellisen työvoimahallintotason perustaminen.

Ohjaus ja valvonta

On ymmärrettävää, että tietyltä osin palveluiden ja toiminnan ohjaus ja seuranta on oltava valtakunnallista, mutta liian tiukalla valtakunnallisella ohjauksella saatetaan vaarantaa paikallisiin tarpeisiin perustuva toiminta ja innovointi. Hallituksen esityksen mukaan järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu eriytyisivät uudessa rakenteessa. Rahoitusvastuu on jokaisella kunnalla. Vastuu palvelujen tuottamisesta jakautuu järjestämisvastuullisille ja työllisyyspalveluja tuottaville erillisille toimijoille. Lisäksi valtion ohjausvalta suhteessa kuntiin vahvistuisi verrattuna nykyjärjestelmässä kuntiin kohdistettavaan ohjaukseen.

Valvonnan yhteydessä on arvioitava, kuuluuko vastuu havaitusta puutteesta tai epäkohdasta järjestäjälle vai tuottajalle vai kummallekin ja jos näin, miten vastuu määritellään eri toimijoiden välille. Ratkaistavaksi voi esimerkiksi tulla, mikä taho kantaa vastuun palvelujen saatavuudessa esiintyvistä ongelmista

Esityksessä on jätetty epätarkoituksenmukaisesti siirtämättä kuntiin useita tehtäviä, jotka kiinteästi kuuluvat TE-palveluiden asiakaspalvelukokonaisuuteen. Näitä tehtäviä ovat mm. eräät työttömyysturvan myöntämiseen liittyvät tehtävät.

Iso keskeinen kokonaisuus on myös henkilöasiakkaiden puhelinpalvelu ja alkavan yrittäjän ja työnantaja-/yritysassiakkaan puhelinpalvelut, jotka ovat esityksen mukaan jäämässä valtiolle. Tehtäviä tulisi tarkastella asiakaslähtöisesti ja siten, että ne muodostavat eheän ja selkeän kokonaisuuden.

Työnhakijan palveluprosessi

Säännökset vastaavat 2.5.2022 voimaan tulleen uuden asiakaspalvelumallin (ns. pohjoismainen työvoimapalvelumalli) säännöksiä. Sama malli olisi siirtymässä kuntien toimeenpantavaksi uudistuksen myötä. Kyseistä asiakaspalvelumallia on toimeenpantu kuntakokeilukunnissa n. kuukauden ajan ja todettu, että malli sisältää epäjohdonmukaisuuksia ja kuten etukäteen jo pelättiin, se on liian kaavamainen. Yksityiskohtainen sääntely ja asiakaskohtaisen jouston puute aiheuttavat sen, että virkailijoiden resurssit suuntautuvat asiakkaiden palvelun ja ohjaamisen sijaan hallinnollisten ongelmien ratkaisuun.

Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että kuntien järjestämisvastuulle siirtyy nykyinen työvoimapalveluita ja työttömyysturvaa säätelevä lainsäädäntö. Kunnille siirtyy velvoite toimeenpanna nykyisenkaltaista järjestelmää ja vain järjestämisvastuu siirtyy. Jos kunnan resurssit riittävät, mahdollista voisi olla tarjota lakisääteisten palveluiden lisäksi kunnan omia palveluita. Pelkkä järjestämisvastuun siirtäminen ei uudista palveluvalikkoa ja sen vaikuttavuutta riittävästi.

Valmennus ja työkokeilu

Työkokeilun uusi enimmäiskesto on lyhennetty 12:sta kuukaudesta 6:een kuukauteen. Samanaikaisesti kuntouttavan työtoiminnan profiilia muutetaan hyvinvointialuemuutoksen myötä vielä enemmän sosiaalipalveluksi ja tällöin tietyille asiakaskunnalle jää palveluvajetta. Mikäli kesto on nykyistä lyhyempi, tulisi työkokeiluun päästä tarvittaessa nopeammin uudelleen. Positiivisena voidaan pitää sitä, että valmennusten enimmäiskestot poistetaan ja joustavuus lisääntyy.

Työvoimakoulutus

Uudistus tekee kuntien omistamien oppilaitosten hyödyntämisen aiempaa ketterämmäksi ja voidaan pitää positiivisena muutoksena.

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

Lakiuudistuksessa esitetään, ettei kunta voisi myöntää itselleen palkkatukea eikä se näin ollen lakiuudistuksen voimaan tulon jälkeen voisi työllistää palkkatuella ollenkaan. Tämä on iso muutos kuntien työllistämistoiminnalle. Perustelut muutokselle ontuvat, sillä valtio on tähän asti voinut työllistää itse itselleen. Palkkatuella työllistetyistä henkilöistä n. 40%:a on aiemmin työllistetty kunnille. Suunniteltu muutos vaikuttaa tämän asiakasryhmän työllisyysstatukseen, sillä heidän on usein vaikea työllistyä avoimilla työmarkkinoilla, edes palkkatuella. Lisäksi muutos vaikuttaa kuntien valtionosuuteen, sillä aiemmin työllistettynä olleet henkilöt tippuvat pois ns. laajan työttömyyden kriteeristä, joka taas vaikuttaa kunnan valtionosuuteen negatiivisesti.

Mikäli aiemmin palkkatuella kuntiin työllistettyjä henkilöitä halutaan jatkossa työllistää kuntiin, on kuntien palkattava heidät normaalin rekrytointiprosessin kautta. Mikäli työllistetyt henkilöt on palkattu muihin kuin valtionosuuden kustannuspohjaan oikeuttaviin palveluihin, esimerkiksi katujen ylläpitoon, jää heistä aiheutuva kustannus kokonaan valtionosuuteen liittyvän kustannustenjaon tarkistuksen ulkopuolelle. Täten näistä henkilöistä aiheutuvat kustannukset jäävät myös kollektiivisella tasolla valtion-osuusjärjestelmän ulkopuolelle.

Kuntaliiton lausunnossa ehdotetaan, että aiemmin palkkatuella kuntiin palkattujen henkilöiden tilastointia pitäisi kehittää siihen suuntaan, että nämä henkilöt laskettaisiin osaksi laajan työttömyyden kriteeriä. Heistä aiheutuvat kustannukset laskettaisiin ja raportoitaisiin Valtiokonttorille osaksi lakisääteisiä palveluita siten, että kustannukset kirjautuisivat osaksi valtionosuuspohjaa. Silloin kunnilla olisi edelleen kannustin palkata esimerkiksi osatyökykyisiä ja tämä ei aiheuttaisi vääristymää rahoitusjärjestelmään. Nykyisen kuntien palkkatukityöllistämisen kaltaisen työllistämismuodon statuksen lisääminen lainsäädäntöön olisi perusteltua myös siksi, että kunnat voivat osoittaa tarjoavansa palvelua heikossa työmarkkina- asemassa oleville täyttäen tällä lain vaatimuksia palveluiden yhdenvertaisuudesta. Kokemäen kaupunki kannattaa Kuntaliiton ehdotusta.

Työvoimaviranomaisella (kunnalla) olisi jatkossa velvollisuus järjestää 60 vuotta täyttäneelle työnhakijalle, jonka oikeus työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan takia, työllistymistä edistävä palvelu tai palkkatuettu työ muun kuin kunnan palveluksessa. Jos henkilö ei työllistyisi avoimilla työmarkkinoilla, hänen kotikuntansa tulisi järjestää työntekomahdollisuus. Kunnalle ei maksettaisi erikseen palkkatukea, mutta palkkakustannuksiin myönnettäisiin valtionosuutta 50% palkkatuella katettavista kustannuksista.

Asiakastietojen käsittely ja valtakunnallinen tietojärjestelmäpalvelu

Esityksessä ehdotetaan, että työvoimaviranomaiset voisivat käyttää asiakastietojen käsittelyyn myös muuta asiakastietojärjestelmää kuin valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvaa asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta. Työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä kuntien tehtävien toteutumiseksi edellyttää tarkoituksenmukaisten tiedonvaihdon toteuttamisen useampaan kuin yhteen sisäiseen tietojärjestelmään asiakasymmärryksen ja -kokemuksen luomiseksi (esim. opetustoimiala, hyvinvointialue, elinkeino-yhtiöt).

Toteutusten tulee olla skaalautuvia ja hyödynnettävissä eri palveluntarjoajien sekä yritysten tulokulmasta. Työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisen onnistuminen edellyttää *julkinen mahdollistaa ja yksityinen toteuttaa* -käytännön jatkojalostamista. Näin varmistetaan palveluiden käytettävyys, turvallisuus ja yhteentoimivuus sekä parannetaan tietoon perustuvaa asiakasymmärrystä ja -kokemusta.

Kokemäen kaupunki edellyttää, että yhteistyö ja tietojen vaihto hyvinvointialueiden kanssa tulee kirjata lainsäädäntöön.

Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 23 §:n muuttamisesta

Ehdottoman kannatettavaa, että kuntakokeilut päättyvät vasta pysyvän järjestämistä vastuun siirtyessä kunnille.

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Uudistuksen edellytyksenä voidaan pitää sitä, että valtio sitoutuu korvaamaan tehtävävastuiden siirrosta kunnille aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti.

Kuntaliiton tapaan Kokemäen kaupunki ehdottaa, että kuntien valtionosuuspohjaan siirtyvien tehtävien kustannukset määriteltäisiin siirtovuoden (2024) talousarvion perusteella, eikä vuoden 2019 perusteella kuten esityksessä.

Kunnille siirtyvien tehtävien rahoituksen tulisi perustua arvioon tehtävien laajuudesta ja vaativuudesta, eikä nykyisen palvelujärjestelmän kyvystä toimeenpanna tehtäviä.

Esityksessä ehdotetaan palveluiden rahoituksen kohdentamista valtionosuuksien kustannuspohjaan siten, että 70 prosenttia kohdentuisi työikäisen väestön (ikäryhmä 18–64-vuotiaat) ja 30 prosenttia laajan työttömyyden käsitteen perusteella (kattaisi sekä työttömät että palveluiden piirissä olevat asiakkaat). Työttömyysturvaetuuksien kompensatio taas korvattaisiin kunnille poikkileikkaustilanteen mukaisesti ja sen suuruutta ei esityksen mukaan tarkistettaisi myöhemmin.

Kuntaliitto on tehnyt huomion, että kannustinmallin eli työttömyysturvan uuden vastuunjakomallin ydintavoite on ohjata työllistymiseen johtavaa, tehokasta ja vaikuttavaa TE-palveluiden järjestämistä. Työttömyysturvavastuu ja sen hyvitys tulee joka kunnalle, mutta järjestämistehtävät puolestaan vain järjestäjille. Tämä tarkoittaisi, että lähtökohtaisesti suurimmassa osassa Suomen kuntia valta ja taloudellinen vastuu ovat epäsuhtaiset.

Pidämme perusteltuna muuttaa palveluiden niin sanotun kombikriteerin painoarvoa enemmän kohti laajan työttömyyden kriteeriä, esim. muuttaen suhdetta arvoon 50/50. Tämä tasoittaisi kuntien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolelta tulevien suhdannevaihteluiden sekä shokkien taloudellista riskiä. Laajan työttömyyden kriteeri toteuttaa parhaiten tarveperusteisuutta kun rahoitus seuraa työttömyyttä.

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta

Jakautuminen kuntien ja valtion toimivaltaan kuuluviin asioihin työttömyysturvan osalta on epätarkoituksenmukaista.

Yhteistoimintasopimusten solmimiselle esitetty aikataulu, henkilöstösiirrot ja henkilöstön asemaan liittyvät menettelytavat sitovien sopimusten ja vastuiden siirtyminen

Uudistuksessa tulee huomioida työvoimahallinnon henkilöstön lisäksi myös kuntien työllisyyspalveluiden henkilöstö eli heidän asemansa uudistuksessa ja huomiointi uudistuksen valmistelussa. Aikataulussa tulee huomioida uuden työyhteisön ja organisaation rakentamiseen riittävästi aikaa. Kunnissa pitää voida vaikuttaa TE-hallinnosta siirtyvien henkilöiden toimenkuviin, ettei synny tilannetta, jossa TE-toimisto siirtyy entisenlaisena uuden hallinnon alle ja todellisten uudistusten tekeminen vaikeutuu.

Laki monialaisesta työllistymistä edistävästä yhteistoiminnasta

On kannatettavaa, että esityksen 3§:n mukaisesti asiakkaalla ei enää aikarajaa TYP-palveluun pääsyssä, vaan palveluun pääsy perustuu asiakkaan palvelutarpeeseen. Näin asiakkaalla on mahdollisuus päästä palveluun varhaisemmassa vaiheessa. Jotta kohderyhmä moninaisuudessaan pysyy selkeänä, on kuitenkin samalla tärkeää, että määritellään selkeästi, mitä monialaisen palvelun tarpeella tarkoitetaan.

Esityksessä ei säädetä yhteistyösopimuksen tekemisestä. On tärkeää, että monialaisesta tuesta tehdään kirjallinen sopimus, jossa sovitaan tarkkaan mm. yhteistoiminnan resurssoinnista ja kustannusten jaosta. Lain viittaus riittävään resurssointiin ei turvaa yhteistoimintaan varattavien toimintaresurssien riittävyyttä.

Resurssointia tulee tarkastella laissa pitkäaikaistyöttömien määrä huomioiden ja määrittää henkilöstöresurssi suhteessa asiakasmäärään (vrt. hoitajamitoitus). Potentiaalisten asiakkaiden (=pitkäaikaistyöttömien) määrä on työntekijöiden määrän sijaan relevantti resurssointia ja kustannustenjakoa määrittävä tekijä. Yhteisten kustannusten jako kuntien ja hyvinvointialueen välillä voisi olla 50 % ja 50 %. Kunnat tai kuntayhtymät toimivat työvoimaviranomaisen roolissa TYP-verkostossa.