

KEHYSKUNTIEN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE JULKISTEN TYÖ- VOIMA- JA YRITYSPALVELUIDEN UUDELLEEN JÄRJESTÄMISTÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI VN/558/2022

Kehyskuntaverkosto* haluaa tuoda Työ- ja elinkeinoministeriölle tietoon kehyskuntien yhteisen kannan uudistamista koskien.

1. Työvoimapalvelujen järjestämisvastuu lakisääteisesti kaikille kunnille

Kehyskuntien näkemyksen mukaan työvoimapalvelujen järjestämisvastuu tulee säätää lailla kaikkien kuntien tehtäväksi, muiden kunnan lakisääteisten tehtävien tavoin. Näin jokaisella kunnalla säilyy vaikutusmahdollisuus kuntansa palveluihin. Kunnat tekevät luonnollisesti jatkuvasti yhteistyötä toistensa kanssa ja kunnille tulee suoda mahdollisuus luoda itse soveltuvat yhteistyön muodot uudistuksen toteuttamiseen.

Kunnissa pystytään paikallisen ekosysteemin sisällä kehittämään poikkihallinnollisesti, lähipalveluna ja paikallisuus huomioon ottaen kuntalaisten tarvitsemat, asiakaslähtöiset työllisyys- ja elinkeinopalvelut.

2. Laajat yhteistyömahdollisuudet alueelliseen järjestämiseen

Kehyskuntien näkemys on, että kaikki kuntalaissa mainitut yhteistyömuodot tulee olla tosiasiallisesti kuntien käytettävissä valmisteilla olevan työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirron tuomien tehtävien hoitamiseksi. Myös kuntalain 8-luvun mukainen kuntien väliseen yhteistoimintaan kuuluva sopimuksellisuus tulee mahdollistaa lain mukaisesti.

Työllisyyspalveluiden integrointi osaksi paikallisia palveluja ja kunnan toimintaa onnistuu parhaiten, kun järjestämisvastuun omaava kunta voi sopia muiden kuntien kanssa tarvittavasta alueellisesta yhteistyöstä kuntalain mukaisesti, myös sopimuksellisesti. Kuntayhtymät irrottaisivat tehtävät kunnista ja kunnan palveluista.

Vastuukuntamalli puolestaan johtaisi siihen, että pienten kuntien osallisuus vaarantuu ja niiden ääntä ei kuulla. Esitetyssä mallissa ilman työvoimaviranomaisen järjestämisvastuuta olevan kunnan rahoitusvastuu ja toimeenpanovalta tehtävän toteuttamisessa erkanevat toisistaan.

3. Järjestämisvastuun 20 000 työvoimapohja on tarpeeton

Kehyskuntien näkemys on, että työllisyyspalveluiden järjestämisvastuun määrittelemisen vähintään 20 000 työvoimapohjalla on tarpeettoman korkea ja joustamaton. Työvoimapohjan rajaamiselle ei ole annettu kattavia perusteluita ja toteutuessaan se rikkoo alueiden luonnolliset työssäkäyntialueet.

Järjestämisvastuu tulisi antaa kaikille kunnille, tai lakiluonnoksessa mainittua työvoimapohjan määrää tulisi laskea. Tämä on tärkeää erityisesti kehyskunnille, joista monet ovat kasvavia työvoimapohjaltaan. Järjestämisvastuun osalta ei tule myöskään edellyttää yhteistä maarajaa kuntien muodostaman yhteistoiminnan ehtona, koska työssäkäyntialueet, tulevat hyvinvointialueet ja paikalliset ratkaisut esimerkiksi elinvoima- tai koulutuspalvelujen toteuttamiseksi vaihtelevat.

Kunnilla tulee olla mahdollisuus rakentaa yhteistoimintaa tosiasiallisista paikallisista tarpeista lähtien ja olemassa olevat yhteistoiminnan muodot huomioiden.

Mikäli järjestämisvastuun minimirajasta kuitenkin pidetään kiinni, tulee lakiin kirjata järjestämisvastuun määritelmä siten, että paikalliset mallit ja kuntakohtainen päätös- ja ohjausvalta paikallisiin olosuhteisiin parhaiten soveltuvan mallin käyttämisestä on mahdollinen ja rahoitusmallin yhtenäisyys perustuu työttömien määrään (kustannusvastuuseen).

4. Rahoituksessa huomioitava alueiden erilaiset tarpeet

Kuntien itsehallinto perustuu ajatukselle kunnan asukkaista toimijoina ja kuntalain tarkoituksena on luoda puitteet kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumiselle kunnan toiminnassa ja edistää kunnan toiminnan suunnitelmallisuutta ja taloudellista kestävyyttä. Muutoksessa kuntien riittävä rahoitus järjestämisvastuun toteuttamiseksi tulee varmistaa ja huomioida myös rahoituksen laskennassa kuntien erilaiset tarpeet eri väestöryhmien, esimerkiksi vieraskielisten palvelujen osalta. Kehyskunnat kannattavat ajatusta, että valtio sitoutuu korvaamaan tehtävävastuiden siirrosta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti.

Muutoksessa kuntien riittävä rahoitus järjestämisvastuun toteuttamiseksi tulee varmistaa ja huomioida myös rahoituksen laskennassa kuntien erilaiset tarpeet eri väestöryhmien, esimerkiksi vieraskielisten palvelujen osalta.

Malli ei vastaa suhdannevaihteluiden aiheuttamiin talouden epävarmuuksiin. Suhdanneherkän työllisyydenhoidon rahoitusvastuun kokonaisvaltainen siirto kunnille tilanteessa, missä kuntien rahoituspohja kutistuu merkittävästi hyvinvointialueuudistuksen jälkeen, ei ole perusteltu. Lakiin tulisi kirjata valtion laajempi vastuunotto laajavaikutteisissa suhdannetilanteissa rahoituksen osalta (ns. perälauta).

Kuntalain tasapainoisen talouden vaatimus kunnille voi aiheuttaa kohtuuttomia sopeuttamistarpeita peruspalveluihin tilanteessa, jossa on vallalla pitkäkestoinen laskusuhdanne.

Kun kunnan rahoitukseen vaikuttaa työttömyyskehitys ja hyvien tulosten palkinta on hyvä tavoite, mikä tulisi kirjata myös toiminta-alueen keskinäisen palvelujen rahoitusmallin perustaksi. Ilman tätä kirjausta on riskinä, että kunnan kannustehyödyt ulosmitataan alueen keskinäisessä rahoitusmallissa.

Kehyskuntien tarkentavia huomioita hallituksen esitysluonnoksesta:

3 Tavoitteet:

Kehyskunnat pitävät positiivisten työllisyysvaikutuksien aikaansaamista tärkeänä tavoitteena ja toteavat, että kunnan mahdollisuudet onnistua työvoimapalvelujen järjestämisellä vaikuttamaan paikalliseen työllisyyskehitykseen, ovat erittäin paljon kiinni siitä, miten tehtävien resurssoinnin ja rahoituksen elementit ovat suhteessa tosiasiallisesti kunnalle siirtyvästä tehtäväkokonaisuudesta aiheutuviin kustannuksiin. Lisäksi tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttaa erityisen paljon se, kuinka paljon tilaa toimintojen kehittämiseen ja työvoima- ja yrityspalvelujen muuhun kunta-ekosysteemiin integroitumiseen kunnille annetaan. Yksityiskohtaisesti palveluprosesseja ja kuntien välistä yhteistyötä ylisäätelemällä kavennetaan onnistumisen edellytyksiä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset:

Vastuuta työnhakijoille ja yrityksille ja muille työnantajille tarjottavista palveluista esitetään siirrettäväksi pääosin kuntien vastuulle. Nyt näyttää kuitenkin siltä, että tehdyn esityksen mukaan tehtävä siirtyisi todellisuudessa suurelta osin yhteistoiminta-alueille. Lakiluonnoksessa esitetty malli järjestämisvastuusta kaventaa kehyskuntien toimintamahdollisuuksia. Tällä hetkellä esimerkiksi osa kunnista on vapaaehtoisesti hakeutunut mukaan työllisyyden kuntakokeiluun ja toteuttaa työvoimapalveluja kokeilulain mukaisesti. Yhteistyö perustuu sopimuksellisuuteen ja se on ollut kuntien välillä toimiva malli. Lakiluonnoksessa esitetty järjestämisvastuun määrittely ei mahdollista tällaisen sopimukseen perustuvan yhteistyön jatkamista työvoimapohjan alle jääville kunnille, vaan edellyttäisi yhteistä kuntayhtymää tai vastuukuntamallia. Kehyskuntien näkemyksen mukaan nykyisen sopimukseen perustuvan yhteistyön muuttuminen vastuukuntamallin tai kuntayhtymän kautta toteutettavaksi, ei toisi mitään lisäarvoa toiminnan toteuttajille tai palvelujen käyttäjille, mutta se voisi lisätä toiminnan hallinnollisia kustannuksia, ja heikentäisi kuntien välistä tasa-arvoista neuvotteluasemaa. Tällä voi olla välillisiä vaikutuksia myös eri kuntien yhteisten työvoima-alueiden paikallisten palvelujen heikkenemiseen.

Järjestämisvastuuta ja rahoitusvastuuta ei tule erottaa toisistaan. Mahdollisimman suurten työvoima-alueiden tavoittelu ja kuntien yhteistoimintaa rajaava ylisääntely heikentää oleellisesti kuntaekosysteemin ja työvoimapalveluiden integraation kokonaishyötyjä paikallisella tasolla. Kunnat voivat tarjota yhdenvertaisille palveluille lähellä asukasta olevan toimivan toteutusympäristön, hallinnon ja yhteistyöalustan erilaisille kuntarajat ylittävälle toiminnolle (esim. koulutuspalveluissa). Läheisyysperiaatteen mukaan julkisen vallan päätökset tulisi aina tehdä mahdollisimman lähellä ihmisiä.

Yhdenvertaisten palvelujen periaate ohjaa kuntia vapaaehtoisesti hakeutumaan yhteistyöhön niiden palveluiden kohdalla (hankinnat, maahanmuuttajien palvelut jne.), joissa tarvetta yhteistyölle on. Kunnilla on tahdon lisäksi osaamista ja kykyä järjestää palvelut parhaalla mahdollisella tavalla oman alueensa palveluiden organisoimiseksi ja yhdyspintahaasteiden minimoimiseksi. Kuntien välisissä yhteistyösopimuksissa kuvattujen palvelu- ja rahoitusmallien kautta voidaan varmistaa se, että palvelujen yhdenvertaisuus sekä saatavuus toteutuvat ja että jokainen yksittäinenkin kunta selviää tehtävästä. Tärkeää on, että järjestämisvastuu ja sen hoitamiseksi annettu rahoitus eivät eriydy.

4.1.2 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 jää tämän alle, 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.

Perustelujen mukaan vuonna 2019 vähintään 20 000 henkilön työvoimapohja oli kaikkiaan 26 Manner-Suomen kunnassa. Itsenäinen järjestämisvastuu olisi näin ollen 21 suurimmalla kaupungilla, Kokkolan kaupungilla sekä viidellä Uudenmaan kehyskunnalla.

Valtioneuvosto voi antaa alle 20 000 mutta vähintään 17 000 työvoimapohjan työllisyysalueelle luvan järjestää palveluja, jos se on tarpeen kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tai työllisyysalueen muodostaminen edellyttäisi useamman työssäkäyntialueen yhdistämistä (voimaannpanolaki 4 §).

Työssäkäyntialueen yhtenäisyyden vaatimuksen vuoksi ehdotettu laki edellyttää käytännössä keskuskaupungin ja sitä ympäröivien kuntien muodostamaa yhteistoiminta-aluetta. Suurin osa suuristakaan kaupungeista ei näillä edellytyksillä voisi järjestää palveluja yksinään, huolimatta työvoiman riittävästä määrästä. Erityisesti PKS- alueella työssäkäyntialueen yhtenäisyyden periaatteen pohjalta voi halutessaan katsoa koko Uudenmaan maakunnan muodostavan yhden työllisyysalueen, jolloin mukana olisivat lähes kaikki Uudenmaan kunnat. Voidaan kysyä, mikä olisi tuolloin se ratkaisevan suuri ero nykyiseen tilanteeseen verrattuna, jossa Uudenmaan TE-toimisto vastaa alueen työvoimapalveluista (pois lukien kuntakokeilun tuomat poikkeukset), jos työllisyysalueet muodostuisivat tähän lakiluonnoksen kirjaukseen perustuen? Pikemminkin kyse olisi yhden alueellisen hallintorakenteen lisäämisestä julkiselle sektorille, joka enemmän etäännyttäisi, kun toisi palvelut tosiasiallisesti lähemmäs kuntalaisia ja yhteensovittaisi niitä kuntien muihin palveluihin. Kun järjestämisvastuun edellytyksenä on lakiluonnokseen kirjattu 20 000 henkilön työvoimapohja, asettaa se erityisesti kehyskunnat, (joista monet tämän rajan alle jääviä) hankalaan neuvotteluasemaan suhteessa suurempiin kaupunkeihin.

Mikäli kunnat eivät pääse sopimukseen yhteistoiminta-alueesta, valtioneuvosto voi esityksen mukaan päättää alueen muodostamisesta, sen hallintomallista, kustannusten jaosta ja muista alueen perustamiseen tarpeellisista asioista. Valtioneuvostolla olisi lisäksi toimivalta päättää kunnan tai kuntien kuulumisesta työllisyysalueisiin, mikäli työvoimapohja ei ole riittävä tai työvoimapohja on kolmena peräkkäisenä vuotena alittanut 20 000 henkilöä. Lisäksi valtioneuvosto voi päättää kunnan kuulumisesta työllisyysalueeseen tai alueen muuttamisesta, jos työvoimaviranomaisen kyky järjestää työvoimapalveluja on merkittävästi vaarantunut muutoin kuin tilapäisesti.

Kehyskuntien näkemyksen mukaan järjestämisvastuun edellyttämä 20 000 työvoimapohja on tarpeettoman korkea ja tarkoittaa käytännössä yli 40 000 asukkaan väestöpohjaa. Yhdistettynä yhtenäisen työssäkäyntialueen vaatimukseen ehdotettu lainsäädäntö edellyttää vielä huomattavasti suurempaa työvoima- ja väestöpohjaa järjestämisvastuun saamiseksi, mutta ehdotuksesta ei löydy palveluista lähteviä perusteita sille, miksi järjestämisvastuussa olevan tahon tulisi olla työvoimapohjaltaan näin laaja.

Valtioneuvoston toimivalta poiketa työvoimapohjavaatimuksesta 17 000 saakka on vähäinen eikä useimmalle kunnalle anna kovinkaan paljon edellytyksiä poikkeusluvan hakemiseksi.

Kokonaisuutena tarkastellen ehdotetussa ratkaisussa ei pohjimmiltaan vaikuta olevan kyse tehtävän siirtämisestä valtiolta kuntien hoidettavaksi, vaan kuntapohjaisen alueellisen työvoimahallintotason perustaminen.

Työvoimapalvelujen järjestämisvastuun lähtökohtana tulisi olla parhaiden mahdollisten edellytysten luominen kunnille, jotta ne voivat onnistua tärkeässä tehtävässä. Tällöin pitäisi hyödyntää työllisyydenhoidon ja siihen kytkeytyvien, jo nyt kunnan vastuulla olevien tehtävien yhteen sovittaminen. Esimerkiksi koulutuksen yhteys työvoimapalveluihin ei esityksessä ole huomioitu paljoakaan. Kehyskunnat katsovat, että järjestämisvastuu tulisi olla jokaisella kunnalla ja kunnat voisivat keskenään sopia kuntalain mukaisesti siitä, kuinka ne tehtävän järjestävät.

Esityksen mukaan työvoimapalvelut tulisi käytännössä järjestää lähes koko maassa yhteistoiminnassa. Kehyskunnat yhtyvät Kuntaliiton lausunnossaan esiin nostamaan näkemykseen, jonka mukaan yhteistoimintavelvoite rajoittaa kunnallista itsehallintoa rajoittamalla kuntalaisten suoraan valitseman toimielimen päätösvaltaa. Yhteistoiminnasta on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan lähtökohtaisesti mahdollista säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Yhteistoiminnan kohteena olevalta tehtävältä on kuitenkin edellytetty ylikunnallista luonnetta. Yhdelle kunnalle ei saa myöskään muodostua yksipuolista määräysvaltaa mahdollistavaa asemaa ja hallinnon järjestelyn on oltava tarkoituksenmukaista. Tehtävästä ei kuitenkaan tee luonteeltaan ylikunnallista esimerkiksi tehtävän perusoikeusliitettä. Olennaista on arvioida, onko yhteistoimintavelvoite tarpeen toiminnan toteuttamiseksi. Aiempi toteutustapa valtionhallinnon organisaatiossa ei liene ole riittävä peruste säätää yhteistoimintavelvoitetta.

Ehdotetun työvoimapalveluiden järjestämislain 3 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö voi käynnistää neuvottelumenettelyn sellaisen työvoimaviranomaisen kanssa, jonka kyky järjestää työvoimapalveluja on kahden peräkkäisen vuoden aikana merkittävästi heikentynyt verrattuna muihin vastaaviin työvoimaviranomaisiin. Mikäli tilanne ei työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön laatimasta toimintasuunnitelmasta huolimatta kuitenkaan korjaantuisi, laatisivat ministeriöt arvion siitä, onko työvoimaviranomaisena toimivan kunnan tai kuntayhtymän kyky järjestää työvoimapalveluja merkittävästi vaarantunut. Arvio perustuisi kunnan tai kuntayhtymän palvelujen järjestämistä ja saatavuutta sekä taloutta koskevaan kokonaisarviointiin, jossa voidaan huomioida pitkäaikaistyöttömien aktivointiaste tai muu vastaava työllistämistä edistävä toiminta, yli 12 kuukauden työttömyyden lisääntyminen verrattuna vastaaviin työvoimaviranomaisiin, palveluprosessin toteutumiseen tai jos kyky järjestää työvoimapalveluja on muusta syystä merkittävästi vaarantunut.

Työ- ja elinkeinoministeriön valvontarooli on poikkeuksellinen. Ministeriö voisi käynnistää alueiden yhdistämiseen tai muuttamiseen johtavan neuvottelumenettelyn, mikäli kunnan tai työllisyysalueen kyky järjestää palvelut olisi kahden viimeisen vuoden aikana merkittävästi heikentynyt verrattuna muihin vastaaviin kuntiin tai työllisyysalueisiin. Päätöksen muutoksesta tekisi valtioneuvosto. Lähinnä vastaava arviointimenettely kunnissa on kuntalain 118 §:n mukainen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely. Varsinaisesta laillisuusvalvonnasta vastaisi aluehallintovirasto.

Kehyskunnat pitävät ehdotusta kyseenalaisena perustuslain takaaman kunnallisen itsehallinnon kannalta. Ehdotus perustuu pitkälle menevään ja osin päällekkäiseen kuntien hallinnon ja toiminnan sääntelyyn. Yhtäältä kuntien edellytetään muodostavan tehtävän laajuuteen ja vaativuuteen nähden väestömäärältään suuria työllisyysalueita. Käytännössä hyvin usein 20 000 henkilön työvoimapohja ei kuitenkaan riitä, vaan alueen tulisi olla huomattavasti suurempi yhtenäisen työssäkäyntialuevaatimuksen vuoksi. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriön aloitteesta toteutettava alueen arviointimenettely antaisi valtioneuvostolle toimivallan päättää alueen muuttamisesta päätöksellään. Kehyskunnat toteavat, että ehdotettu työvoimapohjavaatimus, työssäkäyntialuevaatimus sekä valtioneuvoston päätösvaltaan yhdistetty arviointimenettely eivät muodosta kokonaisuutta, joka olisi hyväksyttävissä perustuslain 121 §:n tarkoittaman kunnallisen itsehallinnon kannalta. Perustuslain 18 §:n mukainen julkisen vallan velvoite edistää työllisyyttä olisi toteutettavissa myös kunnallisen itsehallinnon kanssa yhteensopivalla tavalla.

4.1.3 Kunnille siirtyvien tehtävien rahoitus

Kehyskunnat kannattavat ajatusta, että valtio sitoutuu korvaamaan tehtävävastuiden siirrosta aiheutuvat kustannukset täysimääräisesti. Tämän lisäksi rahoituksen pohjana tulisi olla

työvoimapalveluiden kaavailtujen tehtävien järjestämisestä aiheutuvat todelliset kustannukset, koska kuntien väestörakenne on erilainen ja palveluiden järjestämisessä korostuvat eri asiat. Esimerkkinä tästä on vaikkapa vieraskielisten palvelut, joiden tarpeen suhteen kehyskunnat ovat hyvin erilaisissa tilanteissa. Tämän vuoksi on selkeää, että vieraskielisten palvelujen osalta rahoitus määritellään erikseen.

Kunnille tehtävien hoitamiseksi kohdennetun rahoituksen laskentatapaa määriteltäessä on tärkeää ottaa huomioon staattisen rahoituksen vaikutukset kasvaviin kuntiin. Niiden kohdalla riskinä on, ettei muuttovoittokunnan kohdalla rahoitus kehity väestönkasvun mukana ja muutoksen aiheuttamat kustannukset jäävät alikompensoituksi. Tämä tulee ehkäistä etukäteen laskentatavan määrittelyllä.

Lakiluonnoksen laskelmat on tehty vuoden 2019 kustannustoteutumien perusteella ja sen mukaan kunnille siirtyvien tehtävien kokonaiskustannus on arvioitu olevan noin 700 miljoonaa. Kuitenkin lakiluonnoksessa kaavailtu kunnille siirtyvä tehtäväkokonaisuus poikkeaa vuoden 2019 palvelurakenteesta. Esimerkkinä vuoden 2022 keväällä käyttöön otetun uuden asiakaspalvelumallin kustannukset, joiden suuruudeksi on arvioitu 70 miljoonaa euroa. Tämän vuoksi kehyskunnat pitävät perusteltuna, että kuntien valtionosuuspohjaan siirtyvien tehtävien kustannukset määriteltäisiin siirtovuoden (2024) talousarvion perusteella.

Työvoimapolun rajaan perustuvalla lakisääteisellä yhteistoimintamallilla kuntien kesken on keskeinen merkitys rahoituskokonaisuuteen. Sen heikkous on, että tehtävien rahoitus tulee joka kunnalle, mutta kustannukset ja järjestämistehtävät vain järjestäjille. Kannustinmallin eli työttömyysturvan uuden vastuunjakomallin ydintavoite puolestaan on ohjata työllistymiseen johtavaa tehosta ja vaikuttavaa TE-palveluiden järjestämistä. Myös 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 epäsuhteiset. Näin tapahtuisi myös monissa kehyskunnissa.

Siirtymäaika

Kuntakohtaisen TE-palvelujen rahoituksen nykytilan sekä tulevan tehtävien rahoitusmallin välillä on suuria eroja sen vaihdellessa -147 euroa/asukas ja +47 euroa/asukas. Tilanteeseen sopeutumisiksi esitetty kolmen vuoden siirtymäaika ei todellisuudessa toteudu. Ensimmäisenä kalenterivuonna rahoitus perustuisi 50 % laskennalliseen nykytilaan ja 50 % valtionosuuskriteereihin ja toisena kalenterivuonna 25 % laskennalliseen nykytilaan ja 75 % valtionosuuskriteeriin. Kolmannesta täydestä vuodesta lähtien rahoitus perustuisi valtionosuuskriteeriin. Koska tehtävät siirtyvät esityksen mukaan kunnille 1.12.2024, kestää siirtymäaika tosiasiallisesti esitetyn kolmen vuoden sijaan vain kaksi kokonaista vuotta ja yhden kuukauden. Kehyskunnat pitävät sopeutumisaikaa liian lyhyenä ja sen tulisi olla todellisuudessa esitetty kolme täyttä kalenterivuotta.

4.1.6 Julkisia työvoimapalveluja koskeva sääntely

Työvoimaviranomaisen tulisi järjestää julkisina työvoimapalveluina työnvälityspalveluja, tieto- ja neuvontapalveluja, työnhaku-, ura- ja työhönvalmennusta sekä työvoimakoulutusta.

Uudistuksen tavoitteiden toteutumiseksi palveluiden tulisi muodostaa selkeät, tarkoituksenmukaiset ja kustannustehokkaat kokonaisuudet. Tämä vaatii tehtävien jaon ennakkoluulotonta tarkastelua. Esityksestä ei selkeästi ja yksilöidysti käy ilmi, mitkä tehtävät siirtyvät valtiolta kunnille ja mikä on kyseisiä tehtäviä hoitavan henkilöstön määrä. Esityksessä ei myöskään selkeästi käy

ilmi, mitkä tehtävät lakkaavat ja mitkä korvautuvat uusilla tehtävillä. Kunnille siirtyvän henkilöstön määrä vaihtelee eri kohdissa esitystä.

Esityksessä on jätetty epätarkoituksenmukaisesti siirtämättä kuntiin useita tehtäviä, jotka kiinteästi kuuluvat TE-palveluiden asiakaspalvelukokonaisuuteen. Näitä ovat mm. eräitä työttömyysturvan myöntämiseen liittyvät tehtävät, sekä Onni -matalan kynnyksen mielen hyvinvoinnin palvelut nuorille (ONNI-toiminta), joka selkeästi liittyy kunnille laissa työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta kaavailun laajemman tehtävän, nuorten työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteispalvelun toteuttamisen yhteyteen. Iso keskeinen kokonaisuus on myös henkilöasiakkaiden puhelinpalvelu ja alkavan yrittäjän ja työnantaja-/yritysassiakkaan puhelinpalvelut, jotka ovat esityksen mukaan jäämässä valtiolle.

4.1.8 Työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoiminta

Uudistukseen sisältyy laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteistoiminnasta. Tässä lakiehdotuksessa on yhdistetty nykyisin TYP-toimintana (Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu) sekä Ohjaamo-toimintana tunnettujen palvelujen kaltaisten toimintamallien monialaisen yhteistyön säätelyä tulevaisuudessa.

Ehdotuksen mukaan monialaisen tuen yhteistoimintamallin toimijoita olisivat työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kansaneläkelaitos, mutta kuntaa ei ole mainittu. Tämä estäisi monialaisen tuen piirissä olevien yhteistoiminta-alueelle kuuluvien asiakkaiden palveluprosessien yhteen sovittamisen kuntien muiden toimintojen, kuten esimerkiksi elinvoima- ja osaamispalvelujen kanssa tietosuojasyistä. Kehyskunnat pitävät tärkeänä sitä, että kunta lisätään toimijoihin, jotta esityksen tavoitteet asiakkaan palveluiden yhteensovittamisesta kuntaekosysteemin kanssa onnistuisivat.

Laissa säädettäisiin erikseen nuorten työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteispalvelusta, jolle työvoimaviranomaiset järjestäisivät toimintaedellytykset. Esityksessä jää avoimeksi, miten työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteistoiminta ja nuorten työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteispalvelu järjestetään siten, että toiminta ei olisi päällekkäistä ja ohjaus oikeaan palveluun olisi yhdenmukaista. Laissa säädettäisiin KEHA-keskuksen tehtäväksi hoitaa nuorten hyvinvoinnin ja pärjäävyyden tuen valmennuksen toteuttamista. Kehyskunnat toteavat, että valmennukset ovat tehtäväkokonaisuus, joka tulisi siirtää kuntien hoidettavaksi.

Ohjaamon ja työllisyyspalvelujen yhteydestä

Lain mukaan työvoimaviranomainen (=järjestämisvastuussa oleva kunta) järjestää toimintaedellytykset nuorten työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteispalvelulle. Se olisi viranomaisten ja muiden toimijoiden alle 30-vuotiaille nuorille tarjoamaa matalan kynnyksen monialaista neuvontaa, ohjausta ja palveluita, joiden tarkoituksena on edistää nuorten opiskelumahdollisuuksia, työllistymistä, toimintavalmiuksia ja hyvinvointia. Lain mukaan työvoimaviranomainen neuvottelee alueen muiden nuorten hyvinvoinnin edistämisen toimijoiden kanssa ja osapuolet sopivat yhteispalvelun organisoinnista ja kustannusten jaosta. Ehdotus integroi Ohjaamo-toiminnan kiinteäksi osaksi työllisyyspalveluja ja käytännössä työvoimaviranomainen (järjestämisvastuun omaava kunta), vastaa palvelun järjestämisestä ja toteuttamisesta. Vaikka esityksen luvussa 4, kohdassa 4.2.2.2 Vaikutukset kuntien talouteen -todetaankin, että Ohjaamotoiminnalle on työ- ja elinkeinoministeriön toimesta osoitettu viiden miljoonan euron vuotuinen rahoitus, joka on kanavoitu Ohjaamoille TE-toimistojen toimintamenojen kautta, tämä kohdennus ei ole TE-toimiston osalta ulottunut käytännössä Ohjaamoihin asti. Mainittu summa ei ole todellisuudessa ollut kyseiseen

toimintaan kohdennettua resurssia kuntakokeilussa mukana oleville kunnille, vaan se on upotettu siihen laskennalliseen htv-resurssiin, jonka kuntakokeilukunnat ovat työnjohtoonsa kokeilun ajaksi saaneet. Ohjaamojen rahoituksesta ei ole säädetty erikseen edellä mainittua tarkemmin ja se tulisiakin huomioida riittävästi tehtäessä laskelmia kuntien työvoimapalvelujen kustannuksista, jotta Ohjaamotoiminnan (=nuorten työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteispalvelu) rahoitus toiminnan muuttuessa lakisääteiseksi (Laki työllistämistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta, 16§), turvattaisiin valtion taholta.

4.1.9 Työttömyysturvaa koskevat tehtävät

Asiakkaiden palveluun liittyvät tehtävät tulisi siirtyä kokonaisuutena, myös harkintaa vaativien työttömyysturvatehtävien osalta. Työttömyysturvatehtävän jakautuminen valtion ja kuntien toimivaltaan kuuluviin asioihin on epätarkoituksenmukaista. On vaikea uskoa, että työttömyysturvaan liittyvää vaativaa harkintaa ei osattaisi tai kyettäisi oppimaan kunnissa. Myös liiallisuuteen menevästä yksityiskohtaisesta sääntelystä tulisi luopua ja siirtää lain painopistettä mahdollista-vaan suuntaan.

4.1.10 Asiakastietojen käsittely ja valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut sekä palvelualusta

Rekisterinpitäjyys

Rekisterinpitäjyyttä lähestytään ehdotuksessa valtakunnallisen tietovarannon näkökulmasta, josta todetaan 13 luvun 10 §:ssä, että kehittämis- ja hallintokeskus ja työvoimaviranomaiset ovat varannon yhteisrekisterinpitäjiä. Yhteisrekisterinpitäjyys edellyttää Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeen (7/2020), että rekisterinpitäjät yhdessä päättävät henkilötietojen käsittelyn tarpeesta ja edellytyksistä. Käsittelyn kohteena oleva kokonaisuus tulisi siten olla kaikkien yhteisrekisterinpitäjyydessä mukana olevien organisaatioiden käsittelyssä. On myös mahdollista, että samassa tietovarannossa olevia tietoja käsitellään eri rekisterinpitäjien toimesta. Kehyskunnat pitävät epäselvänä yhteisrekisterinpitäjyyden soveltamista ehdotettuun kokonaisuuteen.

Rekisterinpitäjyys seuraa yleensä järjestämisvastuuta viranomaistoiminnassa. Tässä työvoimaviranomaisena toimiva kunta toimisi rekisterinpitäjänä suhteessa sen järjestämisvastuussa käsitte-lyssä oleviin henkilötietoihin. Samoin kuntayhtymä tai vastuukunta toimisi rekisterinpitäjänä suhteessa sen järjestämisvastuussa käsitte-lyssä oleviin henkilötietoihin järjestämisvastuussa olles-saan. Rekisterinpitäjyys säilyy järjestämisvastuulla olevalla taholla siitä riippumatta, että toimin-toja tai tehtäviä voidaan ulkoistaa tai siirtää toiselle viranomaiselle hoidettavaksi. Esimerkiksi tilan-teessa, jossa kuntayhtymä sopisi jäsenkuntien kanssa työvoimapalveluihin kuuluvien tehtävien hoitamisesta, jäsenkunta toimisi henkilötietojen käsittelijänä ja kuntayhtymä rekisterinpitäjänä.

Henkilötietojen käsittelyn vastuukysymykset eri toimintamalleissa jäävät lakiehdotuksen perus-teella epäselväksi. Samoin se, missä määrin työvoimapalvelujen tuottaja tai työllistämistä tuke- van palvelun tuottaja voidaan pitää omina rekisterinpitäjänä työvoimaviranomaisen lisäksi.

Sosiaali- ja terveystietojen käsittelystä työllisyyspalveluissa

Ehdotetun sääntelyn 1 luvun 9 §:n yhteistyövelvoite koskee julkisten työvoimapalvelujen toi-meenpanoa, suunnittelua ja kehittämistä, eikä se siten muodosta lakiperustetta tiedonvaihdon hyvinvointialueen tai kunnan sote-palvelujen kanssa. Siten TE-järjestämislain perusteella ei voida esimerkiksi tehdä valmisteilla olevan tulevan asiakastietolain 47 §:n tarkoittamia sote-asiakastie-don monialaisen yhteistyön kirjauksia.

Niiden tekeminen olisi asiakkaan palveluprosessin onnistumiseksi tärkeää, kuten lakiehdotukseen on kirjattu. Ehdotetun sääntelyn mukaisissa palveluissa 13 luvun 3 §:n 8 kohdan mukaan sellaiset terveydentilaa ja työ- ja toimintakykyä koskevat tiedot ja arviot, joilla on vaikutusta henkilön työllistymiseen ja jotka ovat välttämättömiä palvelujen tarjoamiseksi hänelle kuuluvat työvoimapalvelussa käsiteltäviin tietoihin. Lisäksi 4 luvun 11 §:ssä todetaan, että kunta voi arvioida työnhakijan työ- ja toimintakykyä yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien kanssa ja 4 luvun 12 §:n mukaan työllistymissuunnitelmaan voidaan sisällyttää työllistymiseen vaikuttavan työ- ja toimintakyvyn tai terveydentilan selvittämiseen liittyviä toimia.

Sote-tietoja voidaan kunnan työvoimapalveluissa saada asiakkaalta itseltään tai asiakkaan kirjallisella suostumuksella hyvinvointialueelta. Suostumus sisältää epäsuhdan asiakkaan ja viranomaisen välillä. Siten perusta tiedonvaihdolle kunnan ja hyvinvointialueen sote-palvelujen välillä on heikko silloin, kun kyse ei ole monialaisen tuen yhteistoimintalain tarkoittamista palveluista. Kehyskunnat pitävät perusteltuna, että perusta tiedonvaihdolle kirjataan vahvemmin esitykseen.

Kehyskuntaverkoston puolesta

Jari Tuononen,
kehyskuntaverkoston työvaliokunnan pj.
Kontiolahden kunnanjohtaja,
puh. 050 435 8700
jari.tuononen@kontiolahti.fi

Mika Ilvesmäki,
kehyskuntaverkoston puheenjohtaja,
Muuramen kunnanhallituksen puheenjohtaja
puh. 040 721 4842
mika.ilvesmami@muurame.fi

** Kuntaliiton koordinoimassa kehyskuntaverkostossa on mukana 44 suuren kaupungin kehyskuntaa. Verkosto on perustettu vuonna 2015 jäsentensä yhteisen edunvalvonnan edistämiseksi. Verkosto ottaa tarvittaessa kantaa jäsenkuntiinsa keskeisesti vaikuttaviin asioihin. Verkosto haluaa myös kirkastaa kehyskuntien roolia ja merkitystä niin seudullisella kuin kansallisellakin tasolla. Verkoston kunnissa asuu kaikkiaan 870 000 asukasta ja ne ovat merkittävä osa kaupunkiseutujensa elinvoimaa. Kehyskunnat haluavat luoda ja lisätä kansallista kilpailukykyä ja hyvinvointia kaupunkiseutujen yhteistyötä vahvistamalla. Kehyskuntien merkitys osana kaupunkiseutujen työ- ja elinkeinotilaa on myös tärkeä. Kehyskunnissa sijaitsee noin 58 000 yritystoimipaikkaa, joissa työskentelee 172 000 työntekijää. Liiketoimintaa niistä kertyy yhteensä 44 100 M€ vuodessa.*

Verkostoon kuuluvat KUUMA -seudun kunnat: Hyvinkää, Järvenpää, Kirkkonummi, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo, Tuusula ja Vihti; Tampereen kehyskunnat: Hämeenkyrö, Kangasala, Lempäälä, Nokia, Orivesi, Pirkkala, Vesilahti, Ylöjärvi; Turun kehyskunnat: Aura, Kaarina, Lieto, Naantali, Raisio, Rusko; Oulun kehyskunnat: Ii, Kempele, Liminka, Muhos, Tyrnävä; Jyväskylän kehyskunnat: Laukaa, Muurame; Kuopion kehyskunnat: Leppävirta, Siilinjärvi; Lahden kehyskunnat: Asikkala, Heinola, Hollola, Orimattila sekä Joensuun kehyskunnat: Kontiolahti ja Liperi sekä Eura, Ilmajoki, Janakkala, Sotkamo ja Ulvila.