

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 28/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 14 päivänä lokakuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 183/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Tiina Korhonen, työ- ja elinkeinoministeriö

- budjettineuvos Outi Luoma-aho, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Hanna Nyfors, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Raisa Forsström, Kansaneläkelaitos KELA
- erityisasiantuntija Tommi Eskonen, Suomen Kuntaliitto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Akava ry
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Palkansaajajärjestö Pardia ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Suomen Yrittäjät ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta. Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla tarkoitettaisiin yhteistoimintamallia, jossa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioisivat monialaista yhteispalvelua tarvitsevien työttömien palvelutarpeet, suunnittelisivat monialaista yhteispalvelua tarvitsevien työttömien palvelut

työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi ja vastaisivat yhdessä työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta.

Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tavoitteena olisi edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja.

Työllistymistä edistävää monialaista yhteis- palvelua varten ei perustettaisi uutta organisaatiota, vaan kukin toimintamallissa mukana oleva viranomainen toimisi omien toimivaltuuksiensa puitteissa. Toimintamallissa mukana olevilla tahoilla olisi monialaisen yhteispalvelun tarjoamiseksi vähintään yksi yhteinen toimipiste jokaisen työ- ja elinkeinotoimiston alueella.

Työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos arvioisivat asiakkaanaan olevan työttömän monialaisen yhteispalvelun tarpeen, kun työtön olisi saanut työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivältä tai hän olisi ollut yhdenjaksoisesti työtön vähintään tietyn ajan. Alle 25-vuotiailta edellytettäisiin vähintään kuuden kuukauden yhdenjaksoista työttömyyttä ja 25 vuotta täyttäneiltä vähintään 12 kuukauden yhdenjaksoista työttömyyttä. Monialaisen yhteispalvelun tarpeella tarkoitettaisiin tilannetta, jossa työttömän työllistymisen edistäminen edellyttäisi kunnan, työ- ja elinkeinotoimiston ja Kansaneläkelaitoksen tarjoamien palvelujen yhteensovittamista.

Monialainen yhteispalvelu alkaisi intensiivisellä enintään kolmen kuukauden kartoitusjaksoilla, jonka aikana työttömän palvelutarve arvioitaisiin monialaisesti ja hänen kanssaan laadittaisiin monialainen työllistymissuunnitelma. Suunnitelmassa sovittaisiin työttömän palvelutarpeen edellyttämistä työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös työttömyysturvalakia siten, että kunnat maksaisivat työttömyysaikaisesta työmarkkinatuesta puolet niiden henkilöiden osalta, jotka olisivat

saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivää, ja 70 % niiden henkilöiden osalta, jotka olisivat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 1 000 päivää. Työttömyysturvalakiin, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin, kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin ja toimeentulotuesta annettuun lakiin tehtäisiin lisäksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annettavan lain säätämisestä johtuvat tarkistukset.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään myös nostamaan työllisyysastetta, pidentämään työuria ja turvaamaan tulevaisuuden työvoimatarpeita. Tavoitteena on lisäksi alentaa pitkällä aikavälillä työttömyydestä aiheutuvia julkisia kokonaismenoja, tehostaa nykyisen palvelujärjestelmän toimivuutta, selkeyttää valtion ja kunnan työnjakoa ja parantaa kunta-valtioyhteistyötä sekä lisätä kuntien vaikutusmahdollisuuksia pitkään työttöminä olleiden työllistymisen edistämiseksi. Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun lakisäätämisen tavoitteena on myös varmistaa pitkäaikaistyöttömien tarvitsemien palvelujen saataavuus koko maassa ja siten parantaa työttömien yhdenvertaisuutta näiden asuinpaikasta riippumatta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1. lakiehdotus). Tässä yhteistoimintamallissa työ- ja elinkeinotoimisto, kun-

ta ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioivat monialaista yhteispalvelua tarvitsevien työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat palvelut työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi ja vastaavat yhdessä työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Yhteispalvelun tarve arvioidaan, kun työtön on saanut työmarkkinatukea työttömyyden pe-

rusteella vähintään 300 päivältä tai hän on ollut yhtäjaksoisesti työttömänä vähintään tietyn ajan. Jos työttömän palvelutarve edellyttää TE-toimiston, kunnan ja Kansaneläkelaitoksen palvelujen yhteensovittamista, hänet ohjataan monialaiseen yhteispalveluun. Monialaista yhteispalvelua varten ei perusteta uutta organisaatiota, vaan toiminta perustuu verkostoyhteistyöhön, jossa asiakaspalvelua varten olisi yhteisiä toimipisteitä. Kukin toimintamallissa mukana oleva viranomainen toimii omien toimivaltuuksiansa puitteissa.

Hallintovaliokunta suhtautuu myönteisesti työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun lakisääteistämiseen. Esityksen keskeisenä tavoitteena on vähentää pitkäaikaistyöttömyyttä. Valiokunta katsoo, että yhteistoimintamallin avulla on mahdollista tunnistaa entistä nopeammin työttömän tarpeet ja tarjota palveluita nykyistä tehokkaammin ja oikea-aikaisemmin. Toiminnan vakinaistaminen ja valtakunnallistaminen lisävät pitkään työttöminä olleiden henkilöiden yhdenvertaisuutta. Ehdotetulla lailla voidaan myös parantaa TE-toimistojen, kuntien ja Kelan välistä yhteistyötä ja tietojen vaihtoa sekä välttää palveluiden päällekkäistä järjestämistä. Palvelujen keskittäminen yhteisiin toimipisteisiin on sekä asiakkaiden että palveluntuottajien näkökulmasta kannatettavaa.

Jokaisen TE-toimiston alueella olisi TE-toimiston, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen sopimamäärä monialaista yhteispalvelua tuottavia verkostoja. Jokaisella verkostolla olisi johtoryhmä monialaisen yhteispalvelun järjestämistä varten. Johtoryhmän tehtävänä on muun muassa sopia palvelujen järjestämiseen tarkoitettujen määrärahojen käyttösuunnitelmasta. Kuntien nimeämät henkilöt johtavat monialaisen yhteispalvelun järjestämistä johtoryhmän asettamissa puitteissa. Valiokunta katsoo, että lakiehdotus parantaa kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa pitkään työttöminä olleiden henkilöiden palvelujen järjestämiseen ja työllistymisen edistämiseen.

Nykyinen työvoiman palvelukeskustoiminta on perustunut TE-toimistojen, kuntien ja Kan-

saneläkelaitoksen vapaaehtoiseen sopimukselliseen yhteistyöhön. Työvoiman palvelukeskusten verkosto kattaa nykyisellään 124 kuntaa. Ehdotettu laki vakiinnuttaa toimintamallin ja ulottaa sen myös nykyisen työvoiman palvelukeskusverkoston ulkopuolella oleviin kuntiin. Esityksen perustelujen mukaan lainsäädäntöön perustuva velvoite tehdä nykyistä useamman asiakkaan kohdalla tiiviimmin yhteistyötä eri toimijoiden kesken voi tarkoittaa sitä, että ainakin osa kunnista joutuu osoittamaan jonkin verran nykyistä enemmän henkilöstöä työttömien palvelujen järjestämiseen. Jos lisähenkilöstöä ei ole osoitettavissa kunnan sisällä tehtäviä uudelleen järjestämällä, kunnat voivat joutua lisäämään henkilöstöään. Esityksen perustelujen mukaan kuntien menojen lisäyksen euromääräistä suuruutta ei ole mahdollista arvioida.

Hallintovaliokunnalle esitetyn arvion mukaan toiminnan perusrahoitustarve kuntien osalta on yhteensä vähintään 22 miljoonaa euroa, joka on vastaava määrä kuin TE-hallinnolla ja joka koostuu nykyisen verkoston toimintamenoista sekä alueellisesta laajentumisesta syntyvistä kuluista. Tämän lisäksi uusiin toimintoihin, kuten arviointijakson toteutukseen sekä johtamiseen ja koordinointiin, liittyvien kustannusten arvioidaan olevan yhteensä noin 5 miljoonaa euroa. Valiokunta toteaa, että asiakasmäärät vaikuttavat monialaisen yhteispalvelun resursointitarpeisiin. Uudistuksesta kunnille aiheutuvia kustannuksia on kuitenkin tässä vaiheessa vaikea arvioida, koska paikalliset toimintamallit muotoutuvat vasta vuoden 2015 aikana.

Lakiehdotukseen sisältyy eräitä asetuksenantovaltuuksia. Valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin mm. monialaisen yhteispalvelun palveluprosessia, rahoitusta, kustannustenjakoa, organisointia ja johtamista koskevista asioista. Hallituksen esitykseen ei ole liitetty asetusluonnosta, mutta asetuksen sisältöä on kuvattu perusteluissa. Ilman asetustekstiä toimintamallin vaikutusten, johtamisjärjestelmän ja kustannusten tarkempi arviointi kuntien kannalta on jossain määrin hankalaa.

Työmarkkinatuen rahoitusmuutos

Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi työttömyysturvalakia siten, että kunnat maksaisivat työttömyysaikaisesta työmarkkinatuesta 50 % niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 300 päivää, ja 70 % niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 1 000 päivää (2. lakiehdotus). Voimassa olevan työttömyysturvalain mukaan kunta maksaa puolet niiden henkilöiden työttömyysaikaisesta työmarkkinatuesta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 500 päivää.

Ehdotus merkitsee työmarkkinatuen rahoituksen siirtymistä nykyistä enemmän kuntien vastuulle. Ehdotus vähentää valtion työmarkkinatukimenoja noin 160 miljoonalla eurolla vuonna 2015, jos aktivointiaste säilyy samana kuin vuonna 2013. Kuntien rahoitusosuus lisääntyy vastaavalla määrällä. Valtio kompensoi 75 miljoonaa euroa arvioidusta kuntien menojen lisäyksestä muuttamalla yhteisöveron jako-osuutta kuntien hyväksi (HE 180/2014 vp). Kunnille lisäys jakaantuu voimassa olevien yksittäisten kuntien jako-osuuksien mukaisesti. Kompensaatiosuhteesta oikaistaan valtionosuusjärjestelmän kautta kuntakohtaisesti kuntien pitkäaikaistyöttömien suhteessa (HE 133/2014 vp). Lisäksi valtio tulee kohdentamaan työllisyysmäärärahoja (32.30.51) siten, että nykyistä useammalle kuntien rahoitusvastuun piiriin kuuluvalla järjestetään työvoimakoulutusta, valmennuksia ja kokeiluja, joiden ajalta valtio maksaa työmarkkinatuen kokonaisuudessaan, sekä palkkatuetta työtä.

Valiokunta toteaa, että kuntien rahoittaman työmarkkinatukiosuuden suuruus riippuu viime kädessä työttömyyden yleisen kehityksen lisäksi siitä, kuinka paljon kuntien rahoitusvastuun piiriin kuuluvia työttömiä kyetään eri toimijoiden palveluilla aktivoimaan. Esityksessä ehdotetussa monialaisen yhteispalvelun toimintamallissa kunta voi nykyistä paremmin vaikuttaa työllistymistä edistävien palvelujen järjestämiseen ja sitä kautta myös kunnan työmarkkinatuen maksuosuuden vähenemiseen. Esityksen mukaan työmarkkinatuen rahoitusmuutos pyritään toteuttamaan siten, etteivät kuntien menot lisäänty niissä kunnissa, joissa panostetaan palvelujen tarjoamiseen työttömille. Tässä suhteessa valiokunta tähdentää toimintaan kohdennettavien työllisyysmäärärahojen merkitystä.

Pitkään työmarkkinatukea saaneiden määrää ja kuntien nykyistä ja tulevaa rahoitusvastuuta vähentävät myös vuoden 2014 alusta voimaan tulleet työttömyyspäivärahan työssäoloehto koskevat muutokset — työssäoloehdon lyheneminen 34 viikosta 26 viikkoon ja korkeimmalla korotetulla palkkatuella tehdyn työn lukeminen kokonaisuudessaan työssäoloehtoon. Nämä muutokset tulevat vähentämään työmarkkinatukea saavien pitkäaikaistyöttömien määrää, kun työttömillä on nykyistä paremmat mahdollisuudet saada työttömyyspäivärahaa työmarkkinatuen sijasta.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Elsi Katainen /kesk
vpj.	Mika Kari /sd	Markus Lohi /kesk
jäs.	Maarit Feldt-Ranta /sd	Tapani Mäkinen /kok
	Rakel Hiltunen /sd	Mika Raatikainen /ps
	Anne Holmlund /kok	Kari Tolvanen /kok
	Reijo Hongisto /ps	vjäs. Antti Rantakangas /kesk.
	Risto Kalliorinne /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.