

Paltamon kunnan asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Lausunto on päivitetty versio Paltamon kunnan 4.5.2022 lausuntopalvelut.fi:hin jätetystä lausunnosta.

LAKIESITYKSEN LUVUT 2-12

Huomiot hallituksen esityksen luvusta 3 *Tavoitteet:*

Uudistuksen tavoitteena on kasvattaa työllisyyttä edistämällä työn kysyntää ja tarjontaa valtion ja kuntien välisellä yhteistyöllä sekä vahvistaa alueiden elinvoimaa ja kilpailukykyä asiakaslähtöisillä palveluilla hyödyntämällä kuntaekosysteemin mahdollisuuksia. Miten tämä kuntaekosysteemien hyödyntäminen taataan kun järjestämisvastuu menee usean kunnan yhteisalueille, käytännössä yhtä suurille alueille kuin nykyinen TE-toimisto?

Huomiot hallituksen esityksen luvusta 4.1 *Keskeiset ehdotukset:*

Miten taataan tavoitteena olevat asiakaslähtöiset palvelut ja kuntaekosysteemin hyödyntäminen, jos työllisyysalueen työvoimaraaja on 20 000? Kainuussa tämä tarkoittaa koko maakuntaa, joka on ollut aiemmin myös TE-toimiston toimialueena. **Jos järjestämisvastuu on isäntäkunnalla, miten muiden kuntien kuntaekosysteemi tulee hyödynnettyä? Jos kuntayhtymämalli, miten kuntaekosysteemi on silloin hyödynnettävissä? Vaikeutena koko valmistautumisessa on mm. se, että kunnilla ei ole selkeää käsitystä kaikista TE-toimiston palveluista, mitkä niistä ovat lakisääteisiä ja mitkä aikojen saatossa käytännöiksi muodostuneita eli mitä siirtyy lähes sellaisenaan ja tulee toteuttaa suunnilleen kuten ennenkin ja mitä voidaan miettiä kokonaan uudelleen. Nyt on hyvä käsitys jo työttömien asiakkaiden palveluista, joita on päästy muokkaamaan kuntakokeilun aikana, mutta muut palvelut ovat vielä pitkälti hämärän peitossa ja tämä vaikeuttaa uuden järjestäytymismallin valmistelua.**

Valtionosuuden lisäykset ja vähennykset toteutettaisiin kuntien ja valtion välisessä suhteessa kustannusneutraalisti. Kuntien valtionosuutta vähennettäisiin tai lisättäisiin siten, että valtionosuuden vähennys tai lisäys on kaikissa kunnissa asukasta kohti yhtä suuri. Edellä mainitut korvaukset ja tasaukset määritettäisiin vuoden 2022 poikkileikkaustilanteen mukaisilla laskentatiedoilla Tilastokeskuksen väestörakennetilaston tietoihin perustuen. Korvausten ja tasausten määrää ei tarkistettaisi jälkikäteen. Tasaus olisi toistaiseksi pysyvä elementti osana kuntien peruspalvelujen valtionosuutta. Kunta, joka pystyisi edistämään työttömien työllistymistä ja siten vähentämään työttömyysetuusmenojaan **poikkileikkaushetken jälkeen**, hyötyisi tästä taloudellisesti. **Asettaako tämä kuntakokeilussa olevat ja ei kuntakokeilussa olevat kunnat eriarvoiseen asemaan taloudellisesti? Kuntakokeilujen aikana työmarkkinatuen kuntaosuudet ovat lähteneet jo useissa kunnissa reilusti laskemaan vuonna 2022, jolloin ne kunnat, joissa kuntaosuudet eivät ole laskeneet tähän mennessä, hyötyvät siitä, että parannuksia ei ole vielä tehty. -> Rangaistaanko hyvistä työstä?**

Monialaisen tuen yhteistoimintamallin asiakkuus perustuisi työttömän tosiasialliseen palvelutarpeeseen. Yhteistoimintamallin mukainen palvelujen yhteensovittaminen olisi tarpeen, kun yhteensovitettavia palveluja koskevan lainsäädännön mukaisen yhteensovittamisen ja viranomaisten välisen konsultoinnin ei arvioitaisi olevan riittävää työttömän työllistymisen edistämiseksi ja työllistymisen esteiden poistamiseksi. Ohjaus monialaiseen palvelutarpeen arviointiin muuttuisi nykyiseen verrattuna siten, että asiakasohjauksen perusteena nykyisin olevista työmarkkinatukeen, työttömyyden kestoon ja henkilön ikään liittyvistä edellytyksistä monialaiseen palvelutarpeen

arviointiin ohjaamiselle luovuttaisiin. Tämä on järkevä muutos, koska tarjottava palvelu tulisi aina perustua asiakkaan palvelutarpeeseen eikä mihinkään muuhun.

Valtio tarjoaisi työvoimapalveluihin liittyvät valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut sekä ylläpitäisi valtakunnallisia tietovarantoja. **Miten varmistetaan, että järjestelmiin liittyvät kentältä tulevat kehittämistarpeet tulevat huomioiduksi ja että niiden ylläpitoon ja kehittämiseen varataan riittävät resurssit? Kunnat tarvitsevat järjestämisvastuutehtävän hoitamiseen ajantasaista tietoa/raportointia ja tämä edellyttää sitä, että järjestelmiä kehitetään tiedolla johtamisen tarpeet huomioivaksi. Eri alueilla tulee luultavasti olemaan erilaisia raportointitarpeita ja painotuksia, miten tämä huomioidaan järjestelmäkehityksessä?**

Huomiot hallituksen esityksen luvusta 4.2 *Pääasialliset vaikutukset*:

Esityksessä on todettu, että monialaisen tuen yhteistoimintamallin asiakasohjaukseen ehdotetut muutokset ja niihin perustuva asiakasmäärän kasvu lisäisivät lyhyellä aikavälillä julkisia menoja erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta. Varhaisempi pääsy monialaisten palvelujen piiriin saattaisi tuoda esiin nykytilanteessa tunnistamatonta hoito- ja kuntoutusvelkaa sellaisten asiakkaiden osalta, jotka eivät nykyisin täyty edellytyksiä monialaiseen palveluun ohjaamiselle. Tämä on tunnistettu jo kuntakokeilujen aikana ja näin tulee varmasti käymään. Toinen sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta lisäävä asia työllisyyspalvelujen uudelleen järjestämisen seurauksena on se, että ns. ”kannustava rahoitusmalli” sisältää mm. sen, että kunnan rahoitusosuus työttömyysetuudesta ei katkea, kun asiakas on työllistymistä edistävissä palveluissa, jolloin kuntien tahtotila tällaisten palvelujen kehittämiseen laskee. Jatkossa entistä tehokkaammin ohjataan asiakkaita sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen piiriin, jotta saadaan tosiasiallisesti työkyvyttömät asiakkaat pois työmarkkinatueltä. Paine tähän on jo kokeilun aikana kasvanut.

Taloudelliset vaikutukset syntyisivät kuntien työvoimapalveluiden järjestämisen henkilöstön, toimintaan tarvittavien tilojen ja hankittavien palveluiden kustannuksista, työttömyysetuuksien kuntaosuuksista, tietojärjestelmäratkaisujen sekä rahoitusjärjestelmän muutoksien yhteisvaikutuksesta. Esityksen vaikutukset kuntatalouteen ovat merkittäviä ja eroavat nykytilasta huomattavasti. Koska kustannusten kuntakohtainen ennakointi on nykytilan arvioinnin pohjalta todella haasteellista aiheuttaa taloudellisten vaikutusten arvioinnin hankaluus todella paljon epävarmuutta sen suhteen, miten yleiskatteellisella kuntiin kohdennetulla valtionosuudella osataan varmistaa tulevan työllisyysalueen rahoituspohjan riittävyys ja oikeasuhtaisuus kullakin alueella. Vertailukohtia ei ole käytettävissä, pelkästään laskennallista arviota. Esityksessä myös todetaan, että työvoimapalvelujen järjestämiseen osoitettava rahoitus kohdistuu kuntiin esityksessä mainittujen valtionosuuskriteereiden mukaan. Tästä johtuen valtionosuusrahoitus ei kaikkien kuntien osalta vastaa kuntien arvoituja kustannuksia. Esityksessä todetaankin, että alueellisesti tarkasteltuna suurin negatiivinen nettovaikutus olisi Kainuun hyvinvointialueella, jossa tasapaino heikkenisi 59 euroa asukasta kohden ja edelleen suurin negatiivinen vaikutus kohdistuisi kuntiin, joiden asukasluku on 2000-5000 asukasta, kuten Paltamossa. TEM:n sivuilla olevien laskelmien perusteella Paltamolle ennakoitujen kustannusten siirron ja laskennallisen työllisyyspalveluihin kohdistuvan valtionosuuden erotus on n. -200 000 euroa. Mikäli valtionosuuslaskennan perusteita ei muuteta, joudutaan työllisyyspalveluihin kohdentuvia menoja karsimaan todella voimakkaasti ja kuntakokeilujen aikana tehty hyvä asiakaslähtöinen lähipalveluna tehty työ on vaarassa valua hukkaan kun palveluja on pakko karsia. Tämä on todellinen uhkakuva nyt käytössä olevien laskelmien pohjalta.

Kuntien lakisääteisen yhteistoiminnan haasteena on se, että kuntalaisten valitsemat päättäjät pystyvät vain välillisesti vaikuttamaan yhteistoiminnassa hoidettuihin tehtäviin. Tämän vuoksi työvoimapalvelujen järjestämistä koskevilla yhteistoimintasopimuksilla tulee olemaan huomattava

vaikutus siihen, minkälaiseksi yhteistoiminta uuden tehtävän hoitamisessa tulee muodostumaan. Suurimmat kuntien väliseen yhteistoimintaan liittyvistä haasteista voidaan välttää yhteistoimintasopimusten huolellisella valmistelulla, jossa paikalliset olosuhteet ja käytänteet otetaan huomioon. **Jotta yhteistoimintasopimukset kytetään alueilla valmistelemaan kattaviksi ja kokonaisuuden huomioiviksi, tulisi alueiden valmisteluun ohjata resursseja esimerkiksi valmisteluhankkeen muodossa.** Tämä olisi myös valtion etu, jotta tämä uudistus saadaan laadukkaasti ja yhtäaikaaisesti vietyä maaliin koko maassa. Tällä hetkellä valmistelussa vallitsee alueilla epätasa-arvoinen tilanne, kun tieto siirtyvien palvelujen osalta on pääasiassa TE-hallinnon edustajilla ja kunnat ovat vastaanottavassa päässä ilman riittävää tietoa siitä, mitä kaikkea järjestämisvastuu tuo tullessaan (mukaan lukien taloudellinen epävarmuus) ja ilman valmisteluun tarvittavia resursseja. -> myös valmisteluun tulee osoittaa lisäresursseja alueille!

Huomiot hallituksen esityksen luvusta 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot:

1. Järjestämisvastuu kaikilla kunnilla, yhteistoimintaan hakeutuminen vapaaehtoista -malli. Tässä mallissa ongelmaksi saattaisi todella (kuten esityksessä todetaan) muodostua se, että sopimuksellisuuteen pohjautuva malli ei todennäköisesti täyttäisi asiakkaiden perusoikeuksien yhdenvertaiselle toteutumiselle asetettuja vaatimuksia. Tässä mallissa myös pienemmät ja resursseiltaan sekä työvoimapohjaltaan heikommat kunnat jäisivät käytännössä ilman tarvittavia resursseja sen vuoksi, että niiden kanssa ei solmittaisi riittävän laajoja yhteistoimintasopimuksia. Mallissa jäisi myös epäselväksi, miten henkilöstön siirto valtiolta kuntiin lopulta toteutettaisiin. Tämä malli houkuttelisi kuntakohtaisen räätälöinnin näkökulmasta, mutta jo kuntakokeilu on tuonut esille hajautetun mallin haasteet juuri asiakaspalveluhenkilöstön ja erityisosaamista vaativien tehtävien resurssoinnissa esim. lomien tai yllättävien poissaolojen aikana. Palvelun laadun ja saatavuuden turvaamiseksi useat työvoimapalveluina järjestettävät palvelut edellyttävät käytännössä useampaa työntekijää. Tilannetta vaikeuttaa edelleen se, että jatkossa starttiraha- ja palkkatukiasioissa työntekijällä voi olla vain joko valmistelijan tai päätöksentekijän oikeudet näissä asioissa. Työllisyyspalveluja järjestävällä taholla onkin oltava aina käytettävissä sekä valmistelijan että päätöksentekijän oikeudet omaava työntekijä näihin palveluihin liittyen, myös lomien ja poissaolojen aikana. Henkilöstökustannuksia syntyisi tilanteissa joissa palvelun turvaamiseksi vaaditaan useampia henkilöitä riittävällä osaamisella ylläpitämään palvelua. Toisaalta, jo nyt kuntakokeilujen aikana on havaittu positiivisia vaikutuksia kuntakokeilussa, kun työllisyysohjaajien toimenkuvat ovat monipuolistuneet verrattuna aiempaan TE-toimistoissa tehtyyn työhön verrattuna. Jatkossa onkin syytä edelleen muokata työllisyyspalvelujen asiakastyötä tekevien toimenkuvia ja vahvistaa osaamista monipuolisempaan suuntaan, jolloin osaaminen ei keskity vain rajatulle työntekijäjoukolle vaan laajemmin kaikille asiakastyötätekeville ja täten haavoittuvuus esim. lomien ja muiden poissaolojen aikana pienenee.

2. Laissa säädetyt edellytykset järjestämisvastuulliselle taholle, lisäksi valtioneuvoston niin sanottu perälautasäntely -malli. Tässä vaihtoehdossa vastuu palveluiden rahoituksesta säilyy kaikilla kunnilla, mutta laissa säädettäisiin järjestämisvastuulliselta taholta edellytettävistä kriteereistä. Nämä kriteerit johtaisivat käytännössä siihen, että osan kunnista tulisi hakeutua yhteistoimintaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että säädettäisiin määräaika, johon mennessä kuntien tulisi päättää yhteistoiminnasta. Jos päätöstä ei olisi tehty asiasta päättäisi valtioneuvosto. Lisäksi säädettäisiin valtioneuvostolle mahdollisuus velvoittaa kunta yhteistoimintaan epätarkoituksenmukaisen järjestelystä irtaantumisen estämiseksi. Tämä on hallituksen esitysluonnoksessa esitetty malli ja lienee toimivin kompromissi, jolla taataan valtakunnallisesti yhdenvertaiset palvelut ja mahdollisuus resurssoida palvelut lainedellyttämällä tavalla. Olennaista tämän mallin toimivuudessa tulee olemaan, miten kuntaekosysteemit saadaan hyödynnettyä tässä kokonaisuudessa. **Ongelmia**

tuottaa myös se, miten kuntien kanssa löydetään yhteinen näkemys siitä, toteutetaanko palvelut isäntäkunta- vai kuntayhtymämallilla. Näiden kahden mallin eroavaisuuksista mm. siihen miten laajasti kunnilla on näissä kahdessa mallissa oikeus osallistua työllisyyspalveluja koskevaan päätöksentekoon, on syytä saada parempaa tietoa valmistelun pohjaksi.

3. Järjestämisvastuu vain laissa säädettävälle kunnille – tehtävien eriyttäminen -malli.

a) Laissa nimetyt kunnat järjestävät palvelut vain omille asukkailleen. Tällöin jäisi ratkaistavaksi, mikä taho järjestäisi muiden kuntien asukkaiden palvelut.

b) Laissa nimetyt kunnat järjestävät palvelut omille asukkailleen ja laissa määritellyn alueen asukkaille.

Tämä malli alavaihtoehtoineen mutkistaisi valmistautumista ja epäilemättä viivästyttäisi uudistuksen käytäntöönpanoa. Kuten esityksessä todetaan, vaihtoehdossa a) rahoitus olisi todennäköisesti suunnattava erillisrahoituksella vain tietyille kunnille. Jos muiden kuntien asukkaiden palvelut toteutettaisiin esimerkiksi valtion tai hyvinvointialueen toimesta, kansanvaltaisuuteen liittyvät kysymykset ja asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tulisi toteuttaa muilla keinoilla, kuten esimerkiksi hyvinvointialueen vaikuttamismahdollisuuksien kautta. Vaihtoehdossa b) rahoitusvastuu olisi todennäköisesti kaikilla kunnilla, vaikka järjestämisvastuu olisi vain laissa nimetyillä kunnilla. Tällöin ratkaistavaksi tulisi todennäköisesti merkittäviä, kansanvaltaisuuteen sekä kunnalliseen itsehallintoon liittyviä perustuslaillisia kysymyksiä.

Kunnan rahoitusvastuun piiriin kuuluvat etuuslajit.

Kuten esityksessäkin todettiin, sidosryhmiltä saadussa palautteessa on kritisoitu sitä, että kunnilla on rahoitusvastuu työttömyysetuudesta jatkossa myös työllistämistä edistävissä palveluissa olevien asiakkaiden osalta kuten esimerkiksi pitkäkestoisissa koulutuksissa olevista. On aivan selvää, että kun rahoitusvastuu myös koulutuksessa ja muissa palveluissa olo ajalta tulee kunnille, ei jatkossa näihin palveluihin juurikaan ohjata ja nämä palvelut tulevat vähenemään. Onko siis tavoitteena, että tutkintotavoitteista työvoimakoulutusta ja omaehtoista koulutusta ei enää jatkossa järjestetä? Olisi huomattavasti parempi kannustaa työllisyyspalvelujen järjestäjää ohjaamaan työttömiä koulutukseen ja siten kasvattamaan työvoiman osaamista, koska etenkin pitkäaikaistyöttömissä on selkeästi nähtävissä juuri koulutusasteen nostamisen tarvetta.

Huomiot hallituksen esityksen luvusta 10 Toimeenpano ja seuranta:

Esityksessä todetaan, että muutoksen toteutus edellyttää myös henkilöstön tukemista valmistelun ja toimeenpanon eri vaiheissa. Henkilöstöä, esimiehiä ja johtoa tuetaan valmistelun edetessä valmennuksilla, työterveyshuollon palveluilla ja itsenäisesti hyödynnettävillä työkaluilla. Nykyiset työnantajatahot vastaavat siitä, että henkilöstö saa tarvittavaa muutostukea. Työllisyyden edistämisen kuntakokeiluissa kuntien työnjohdossa työskentelevän henkilöstön osalta muutoksen tukitoimenpiteet tehdään kiinteässä yhteistyössä kokeilualueen kuntien kanssa. Muutoksen läpiviemistä tuetaan vuosina 2023-2024 valtion ja kuntien yhteisesti laatimalla muutosohjelmalla. Työ- ja elinkeinoministeriö suunnittelee yhteistyössä keskeisten toimijoiden kanssa uudistuksen toimeenpanon tueksi valtakunnallisen tuki- ja ohjausrakenteen, johon kuuluu kaikkien keskeisten toimijoiden ja sidosryhmien edustus. **On erittäin tärkeää, että muutoksen tukemisessa otetaan mukaan myös kuntien kuntakokeilussa ja muissa työllisyyspalveluissa työskentelevät henkilöt, eikä pelkästään TE-hallinnon työntekijät. Muutos koskee sekä kuntia että TE-hallintoa.**

Esityksessä todetaan, että osaamista tuleviin tehtäviin varmistetaan perehdytyksellä, jota toteuttaa ensisijaisesti KEHA-keskus ja Uudenmaan ELY-keskuksen oikeudellisen tuen yksikkö. **Pelkkä**

perehdytys ei tässä muutoksessa kuitenkaan riitä, vaan tarvitaan myös lisäresurssia muutoksen johtamiseen ja valtion tulisiikin resursoida tämä muutoksen läpivienti, kuten esimerkiksi hyvinvointialueiden osalta on tehty. Alueille tulee osoittaa rahoitusta tämän vaativan muutoksen läpiviemiseksi hallitusti koko valtakunnassa.

LAKI TYÖVOIMAPALVELUJEN JÄRJESTÄMISESTÄ

Luvussa 2 säädettäisiin järjestämisvastuusta.

Lausunto:

Luvun 2 pykälässä 17 todetaan, että työvoimaviranomaisen on tarjottava työvoimapalveluja työnantajalle tämän koti- tai toimipaikasta riippumatta. Pykälässä 18 puolestaan todetaan, että jos työvoimaviranomainen tarjoaa palveluja 17 §:n 2 momentissa tarkoitettulle henkilöasiakkaalle, asiakkaan kotikunnan on korvattava palveluista aiheutuneet kustannukset mutta koskeeko korvausvelvollisuus myös työnantajille tarjottavia palveluja? Miksi tätä ei ole kirjattu samaan pykälään? **Miten työnantajapalvelujen kustannukset huomioidaan valtionosuuksissa, jos palveluja pitää tarjota asiakkaan niin halutessa minkä tahansa muun paikkakunnan yrityksille mutta ko. yrityksen kotipaikkakunnan ei tarvitse korvata siitä aiheutuneita kustannuksia?**

Mikäli kuntakokeiluissa käyttöön otettu palvelujen tuottaminen lähipalveluina kyetään säilyttämään myös uudistuksen jälkeen resurssien osalta, niin se on hyvä asia. Pelkona on se, että uuden mallin resurssointi ei tule mahdollistamaan vastaavaa lähipalvelua ja nyt käyntiin saatu hyvä kehitys ei jatku. Kuntaekosysteemin hyödyntäminen uudessa mallissa tulisi miettiä huolella ja tähän valmisteluun tarvitaan riittävät resurssit. Kokonaisuuden huolellinen valmistelu ”oman työn ohessa” ei onnistu.

Työvoiman määrään liittyvä sääntely järjestämisvastuussa tarkoittaa Kainuun osalta sitä, että jatkossakin työllisyyspalvelujen järjestämisalueena säilyy maakuntataso, kuten se on nykyisenkin TE-hallinnon osalta, tai laajenee vielä siitäkin. Olennaista uuden järjestämistavan valinnassa tuleekin olemaan, miten lähipalvelut saadaan organisoitua pienevällä resurssoinnilla niin että kuntakokeiluissa hyväksi koettu lähipalvelu saadaan jatkossakin järjestettyä erityisesti siitä hyötyvälle asiakasryhmälle – tarvelähtöiset palvelut.

Lausunnon antaja:

Paltamossa 20.1.2023

Salla Korhonen, kehitysjohtaja, Paltamon kunta

salla.korhonen@paltamo.fi, 044 2885 660

www.paltamo.fi

PALTAMO