

23.1.2023

Eduskunnan hallintovaliokunta

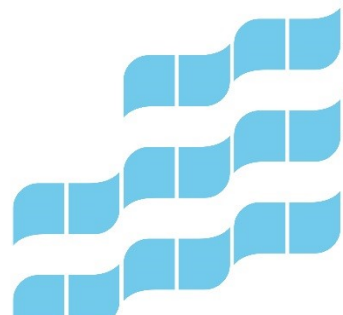
HE 207/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Tampereen kaupunki kiittää eduskunnan hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto asiassa.

Esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman toteuttamiseen. Hallitusohjelman keskeisenä tavoitteena on työllisyyden vahvistaminen ja työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin. Syyskuussa 2020 pidetyn hallituksen budjettiriihen päätösten mukaan hallitus tekee hallituskauden aikana taloutta vahvistavia työllisyystoimia, joiden tavoitteena on saavuttaa 8000 lisätyöllisen työllisyysvaikutukset.

Hallituksen esityksen mukaan julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirrettäisiin työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille vuoden 2025 alussa. Kunnille siirtyisivät myös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät hankintatehtävät ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen julkisiin työvoimapalveluihin liittyvät maksatustehtävät. Nykyiset työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin. Siirtyviä tehtäviä valtiolla hoitava henkilöstö siirtyisi liikkeenluovutuksella kuntiin tai kuntayhtymiin.

Työ- ja elinkeinotoimistojen nykyisin hoitamat tehtävät, joita ei ehdoteta siirrettäväksi kunnille, sijoitettaisiin valtionhallinnon sisällä uudelleen pääosin KEHA-keskuksen tehtäviksi. Poikkeuksena olisivat työ- ja elinkeinotoimiston nykyisin hoitamat työntekijän oleskeluluvan osalupaan liittyvät tehtävät, jotka siirrettäisiin Maahanmuuttovirastolle. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta kumottaisiin ja korvattaisiin uudella lailla työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta. Lisäksi säädettäisiin nuorten työllistymistä edistävästä matalan kynnyksen monialaisen tuen yhteispalvelusta. Samaan aikaan valmisteilla oleva kotoutumisen kokonaisuudistus



23.1.2023

sisältyy työnhakijoiksi hakeutuneiden maahanmuuttajien osalta osaksi TE-palvelujen uudelleen järjestämistä.

Yleistä

Tampereen kaupunki kannattaa kuntapohjaiseen työvoimapalvelumalliin siirtymistä. Työllisyys- ja elinkeinopalvelujen siirto kunnille on odotettu muutos, joka tulee toteuttaa palvelujen vaikuttavuuden parantamiseksi. Kokonaisuus vaatii kuitenkin vielä eräitä tarkennuksia, jotta uudistukselle asetetut tavoitteet saavutetaan ja varmistetaan samalla kunnallisen itsehallinnon toimintaedellytykset.

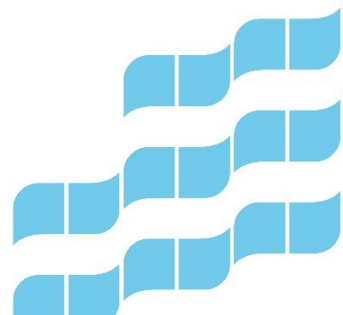
Järjestämisvastuu

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan järjestämisvastuun edellytykset on asetettu tarpeettoman tiukoiksi.

Kunta voisi ehdotetun 2 luvun 2 § 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 palvelujen 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.

Työssäkäyntialueen yhtenäisyyden vaatimuksen vuoksi ehdotettu laki edellyttää käytännössä keskuskaupungin ja sitä ympäröivien kuntien muodostamaa yhteistoiminta-aluetta. **Suurin osa suuristakaan kaupungeista ei edellä mainituilla edellytyksillä voisi järjestää palveluja yksinään työvoiman riittävästä määrästä huolimatta.**

Kokonaisuutena tarkasteltuna tehdyn esityksen mukaan työvoimapalvelujen järjestämistehtävää ollaan tosiasiallisesti siirtämässä suurelta osin kuntien sijasta yhteistoiminta-alueille, joka ei vastaa kuntien tai alueiden yhdessä uudistuksille asettamia toiveita ja odotuksia. Kokonaisuutena ehdotetussa ratkaisussa ei pohjimmiltaan vaikuta olevan kyse tehtävän siirtämisestä



23.1.2023

valtiolta kuntien hoidettavaksi, vaan erillisen kuntapohjaisen alueellisen työvoimahallintotason perustamisesta. Mallin suuri heikkous on lisäksi se, että tehtävien rahoitus tulee joka kunnalle, mutta kustannukset ja järjestämistehtävät vastuineen vain järjestäjälle.

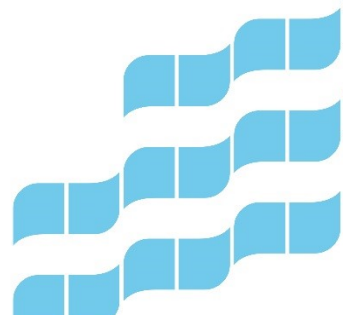
Esityksen mukaan työllisyysalueen kunnat voivat keskenään sopia työnjaosta palvelujen tuottamiseksi. Tämä mahdollistaa jossain määrin kuntien potentiaalin hyödyntämisen, mutta ei poista mallin keskeisiä ongelmia, jotka liittyvät siihen, että **järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu ei ole mallissa samoissa käsissä. Yhteistoimintavelvoite rajoittaa kunnallista itsehallintoa rajoittamalla kuntalaisten suoraan valitseman toimielimen päätösvaltaa.**

Ehdotetun työvoimapalveluiden järjestämislain 3 luvun 4 § 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 viranomaisiin. Mikäli tilanne ei korjaantuisi, laatisivat ministeriöt arvion siitä, onko työvoimaviranomaisena toimivan kunnan tai kuntayhtymän kyky järjestää työvoimapalveluja merkittävästi vaarantunut. 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. **Työ- ja elinkeinoministeriön valvontarooli on poikkeuksellinen. Lähinnä vastaava arviointimenettely kunnissa on kuntalain 118 §:n mukainen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely.**

Luottamalla kuntien kykyyn, osaamiseen ja haluun järjestää palvelut parhaalla mahdollisella tavalla löydetään kullekin alueelle parhaat tavat palvelujen organisointiin ja yhdyspintojen rakentamiseen. Vaatimus yhdenvertaisista palveluista ohjaa kuntia yhteistyöhön niiden palvelujen kohdalla, joissa tarvitaan kuntien välistä yhteistyötä.

Kunnille siirtyvien tehtävien rahoitus ja palvelut

Tampereen kaupunki pitää tärkeänä, että uudistuksessa toteutuu sille tavoitteeksi asetettu kustannusneutraliteetti niin siirtyvien palvelujen ja tehtävien kuin työttömyysturvan kannustinjärjestelmän kompensaaationkin



23.1.2023

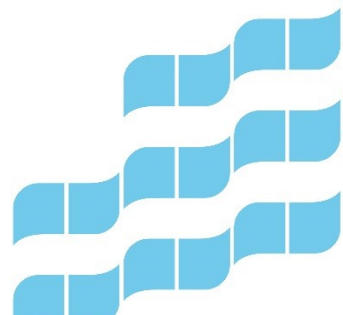
osalta, mutta esittää samalla huolensa, että kaikin osin tämä tavoite ei ole toteutumassa.

Tampereen kaupunki pitää hyvänä hallituksen esitysluonnoksen tavoitetta saada TE-palveluille lisää vaikuttavuutta tuomalla ne osaksi kuntien palveluekosysteemiä. Siirtyvien palvelujen kustannusten on arvioitu olevan noin 700 miljoonaa euroa. Uusi työhaun pohjoismainen malli (poma) on kuitenkin kasvattanut kustannuksia.

Valtionosuusjärjestelmään on tulossa kaksi uutta valtionosuuskriteeriä 1) laaja työttömyys ja 2) työikäisen väestön määrä. Työttömien kotoutumiskoulutusten kustannukset jaetaan vieraskielisyyden perusteella. Tampereen kaupunki pitää valtionosuuden jakoa kuntien välillä perusteltuna *palvelujen rahoituksen* osalta, sillä painotuksia muutettiin lausuntokierroksen jälkeen.

On sinänsä tavoiteltavaa, että valta ja vastuu työllisyyden edistämisestä olisivat nykyistä enemmän kunnilla, mutta pohjoismaisen työhaun malli rajaa palvelun järjestämistapaa liikaa ja kaventaa siten kunnan vapautta löytää uusia tapoja järjestää nykyistä vaikuttavampaa työllisyyspalvelua sen lisäksi, että valtion tehtäviin määrittämät henkilöstövoimavarat eivät riitä palvelumallin toimeenpanoon. Pirkanmaan kunnat laittavat kuntakokeilussa saman verran kuntahenkilöstöä (n. 200 htv) kokeilulain toimeenpanoon kuin valtiokin, jotta kokeilussa kunnille siirtyneistä valtion tehtävistä pohjoismaisen työhaun mallin voimaantumisen jälkeen selvittää. Kokeilulain mukaan valtion tehtävät rahoitetaan valtiolta. Ilman merkittävää henkilöstövoimavarojen lisäystä valtiolta tai asiakaspalvelumallin lainsäädännön keventämistä uudistukselle asetettu palvelujen täysimääräisen korvaamisen kustannusneutraaliteettiperiaate ei toteudu.

Palveluiden osalta lakiluonnos vastaa pääosin nykyistä lainsäädäntöä ja nyt käytössä olevat työ- ja elinkeinotoimiston palvelut siirtyvät uudelle työvoimaviranomaiselle. Tampereen kaupunki odottaa lähitulevaisuudessa toteutettavaa palvelureformia, joka mahdollistaisi laissa säädettyjen palveluiden laaja-alaisen, ketterän ja räätälöidyn kehittämisen suhteessa muuttuviin asiakas- ja työmarkkinatilanteisiin. Palvelureformin yhteydessä tulisi välttää ylisääntelyä. **Työvoimaviranomaisen toimintaa tulisi ohjata tavoitteilla ja kannustavalla rahoitusmallilla, jotka automaattisesti ohjaavat palvelujen sisältöjen sekä hankinta- ja palkkiomallien oikeasuuntaiseen kehittämiseen.**



23.1.2023

Lakiuudistuksen kustannusarviossa tulee huomioida siirtyvän henkilöstön ja henkilöstökulujen lisäksi muut palvelujen tuottamisen edellyttämät kuluerät. Kuluja syntyy mm. tiloista, laitteista sekä hallinnon tukipalveluista, kuten palkanmaksusta ja henkilöstöhallinnosta. Rahoituslaskelmissa pitääkin huomioida siirtyvän toiminnan kokonaiskustannukset täysimääräisesti.

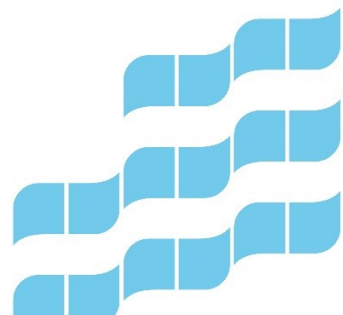
Työttömyysturvaetuuksien maksuvastuun kompensatio

Kunnan vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksessa laajennettaisiin. Uudistuksen lähtökohta on, että työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentaminen kompensoitaisiin kunnille täysimääräisesti.

TE-palvelujen järjestämisvastuun siirron rahoitusmallissa tulee ottaa huomioon suurten kaupunkien erityispiirteet ja tarpeet sekä suhdannevaihtelut seuraavasti: 1) työttömyysturvan maksuosuuden kompensatiomalli rakennetaan niin, että työikäisen väestön kasvu ei johda alikompensoimiseen ja kompensatian jakautumista mallin sisällä tarkistetaan vuosittain suhteessa työikäiseen väestön määrään ja 2) rahoitusmalliin lisätään työttömyysturvan maksuosuuden muutosrajoitin, joka mahdollistaa poikkeuksellisten suhdannetilanteiden huomioon ottamisen.

Tampereen kaupunki edellyttää, että työttömyysturvaan liittyvän rahoitusmallin kompensatio tapahtuu uudistuksen periaatteiden mukaisesti eli kustannusneutraalisti. Valtion tulee kantaa julkiselle taloudelle palveluista aiheutuvat suhdanneriskit. Matalasuhdanteessa työttömyys kasvaa tavalla, johon julkisilla työllisyyspalveluilla voidaan vaikuttaa vain osin. Kuntien ei pitäisi joutua luottamaan valtion hyväntahtoisuuteen, mikäli työttömyysturvakustannukset kasvavat äkillisesti. Nyt esitetty kunnan maksuvastuun kasvu työttömyysetuuksista siirtää suhdanneriskiä valtiolta kuntatalouteen.

Suurissa kaupungeissa väestökehityksen vuoksi kasvavia kustannuksia ei voi siirtää kunnille ja betonoida kompensatorahoituksen tasoa pysyväksi poikkileikkaustilanteen pohjalta. Asiaa ei voi kestävästi perustella vain sillä, että näin on toimittu myös aiemmissa vastaavissa uudistuksissa. Jotta kuntien suhdanneriskiä pienennettäisiin, järjestämisvastuullisten alueiden työttömyysturvakustannusten kasvulle pitäisi asettaa matalasuhdanteen varalle muutosrajoitin. Tällöin myös todettaisiin, ettei olla enää



23.1.2023

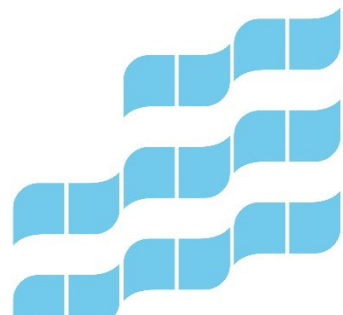
tilanteessa, jossa työvoimaviranomainen voi merkittävästi vaikuttaa omalla toiminnallaan työllisyyden paranemiseen ja siten kannustava rahoitusmalli ei toimi.

Tampereen kaupunki edellyttää, että rahoitusmallissa tulee ottaa huomioon kasvavien kaupunkien väestömäärä, työikäisen väestön ja potentiaalisten tuensaajien määrän kasvu. Valtionosuusrahoitusta koko kuntatasolle tulee tarkistaa vuosittain koko maan tasolla kunkin vuoden toteutuneiden kustannusten perusteella siten, että rahoitusvastuun kompensatio koko kuntatasolle seuraa suhdannetilannetta ja työikäisen väestön kehitystä.

Työikäinen väestö kasvaa suurimmissa kaupungeissa, mutta pienenee suurimmassa osassa Suomea. Jos työttömyysturvan rahoitusmallin kompensatation taso on staattinen, muuttovoittokuntien kasvava työvoima jää alikompensoiduksi ajan myötä.

Hyvinvointialueilla tulisi olla kannusteet monialaista tukea tarvitsevien asiakkaiden riittävien palvelujen järjestämiseksi ja näin ollen hyvinvointialueiden tulisi olla osavastuussa pitkään työttöminä olleiden työttömyysturvaan liittyvistä kustannuksista.

Esitettyssä 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. Tästä seuraa, että henkilön maahanmuuttajataustasta huolimatta kunnan rahoitusvastuu koskisi tilanteita, joissa maahanmuuttajalle maksettaisiin perus- tai ansiopäivärahaa.** Kaikkiaan kompensatioaika on eri selvityksiin perustuen maahanmuuttajien keskimääräiseen työllistymiseen kuluvan ajan suhteen riittämätön.



23.1.2023

Ohjaus

Esityksen mukainen kuntien ohjausjärjestelmä, jossa kuntia ohjaisivat työ- ja elinkeinoministeriö, KEHA-keskus sekä ELY-keskus ja valvoisi edellisten lisäksi myös aluehallintovirasto, ei ole kuntien itsehallinnon kannalta

tarkoituksenmukainen. Alueellinen yhteistyömalli seurantakeskusteluineen on suurempien kaupunkien elinvoiman näkökulmasta liian rajoittava ja jättää huomiotta laajemman strategisen elinvoimanäkökulman. Valtion tulisi pyrkiä kuuden suurimman kaupungin kanssa laajempaan kumppanuuteen, joka kattaa TE-palvelujen lisäksi osaajien houkutteluun, osaamisen kehittämiseen, jatkuvaan oppimiseen, TKI-toimintaan ja yksityisten investointien kiihdyttämiseen liittyvät kysymykset.

Tampereen kaupunki esittääkin, että ohjausjärjestelmään säädetään poikkeus kuuden suurimman kaupungin kohdalla ja ko. kaupungit katsotaan erityistehtäväalueiksi, joilla on kansallinen elinvoimatehtävä.

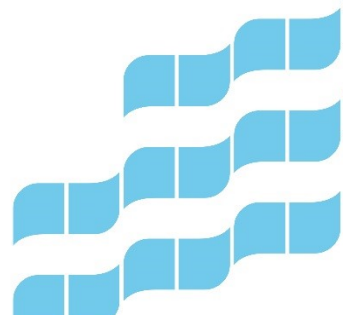
Tietosuoja ja tietojärjestelmät

Tampereen kaupunki kiinnittää huomiota tietosuojasääntelyn epätarkoituksenmukaisuuteen vaikuttavan asiakaspalvelun järjestämisessä. Riittävä asiakastietojen luovuttaminen tulee mahdollistaa vähintään My data -periaatteella.

Tampereen kaupunki kantaa huolta siitä, että TE2024-uudistuksen hyödyt ovat vaarassa jäädä toteutumatta, ellei KEHA-keskuksen hallinnoima TE-digi-hanke etene samanaikaisesti. Kunnille tulee myös antaa kaikki mahdolliset edellytykset rakentaa omia digitaalisia ratkaisujaan paremman asiakaspalvelun, palvelukohtaannon, vaikuttavuuden osoittamisen ja tiedolla johtamisen toteuttamiseksi. Lakiin tulee kirjata kunnille edellytykset rakentaa omia moduuleja valtion tarjoamien järjestelmien päälle. Tämä vaatii esimerkiksi avoimen lähdekoodin ratkaisuja tietojärjestelmäkehityksessä.

Uudistuksen toimeenpano

Uudistuksen toimeenpano tulee olemaan mittava ponnistus. Voimaannpanolain mukaan kunnan tulee ilmoittaa lokakuun 2023 loppuun mennessä työ- ja elinkeinoministeriölle, miten se aikoo palvelut järjestää. Yhteistoiminta-alueen tulee samaan määräaikaan mennessä toimittaa ministeriölle kuntien yhteisen työllisyysalueen



23.1.2023

yhteistoimintasopimus tai kuntayhtymän perussopimus. Samalla sen tulee ilmoittaa, aikooko se käyttää nykyisin käytössä olevia, KEHA-keskuksen vuokraamia tiloja.

Aikataulullisesti yhteistoimintasopimus tai perussopimus on valmisteltava ja hyväksyttävä kaikkien sopimuskuntien valtuustoissa viimeistään lokakuun aikana. Mikäli esitys hyväksytään tällä vaalikaudella, on sopimusten valmisteluun maaliskuu ja lomakausi mukaan lukien käytettävissä korkeintaan seitsemän kuukautta. On mahdollista, että joillakin alueilla määräaika tulee ylittymään.

Nykyisin käytössä olevien tilojen vuokrasopimukset siirtyvät kuntien vastuulle, ellei KEHA-keskus onnistu niitä irtisanomaan. Uudistuksessa kunnat pyrkivät tuomaan palvelut lähemmäs asukkaita. On erittäin tärkeää, että erityisesti Senaatti-kiinteistöt tukee omilla toimillaan valittua ratkaisua tarvittaessa muuttamalla vuokrasopimuksia tai sopimalla niiden irtisanomisista.

Lisätietoja Regina Saari
työllisyysjohtaja
Tampereen kaupunki
p. 050 346 9603
etunimi.sukunimi@tampere.fi

