

Lausunnon antaminen työ- ja elinkeinoministeriölle hallituksen esityksestä julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Päätös

Kaupunginhallitus antaa seuraavan lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Päätöksen perustelut

Yleiset huomiot esityksestä

Helsingin kaupunki kannattaa HE:n tavoitetta saada TE-palveluille lisää vaikuttavuutta tuomalla ne osaksi kuntien palveluekosysteemiä. On sinänsä tavoiteltavaa, että valta ja vastuu työllisyyden edistämisestä olisivat nykyistä enemmän kunnilla, mutta toisaalta Pohjoismainen työvoimapalvelumalli rajaa palvelun järjestämisen tapaa aivan liikaa ja kaventaa siten kunnan vapautta löytää uusia tapoja järjestää nykyistä vaikuttavampaa työllisyyspalvelua. Keskeistä on, että uudistuksen rahoitusmallin myötä kasvava kunnan taloudellinen vastuu työttömyydestä ja kyky vaikuttaa työllisyyden kehitykseen olisivat esitettyä paremmin tasapainossa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että lakisääteisten tehtävien siirto tulee olemaan kustannusneutraali kunnille myös käytännössä.

Tärkeimmät Helsingin kaupungin tunnistamat muutostarpeet esityksessä ovat seuraavat:

- 1) TE-palveluiden järjestämisvastuu tulee antaa kaikille kunnille, mutta samanaikaisesti tulee säätää uskottava velvoite riittävän laajaan yhteistoimintaan 20 000 henkilön työvoima-alueiden muodostamiseksi. Kaikkien kuntalain yhteistoimintamuotojen tulee olla käytössä yhteistyön toteuttamiseksi.
- 2) Palvelut järjestävälle kunnalle tulee korvata täysimääräisesti kustannukset, jotka johtuvat henkilö- tai työnantaja-asiakkaan oikeudesta valita palvelua tarjoava taho sekä vastuusta koordinoida muutosturvaa yli järjestämisvastuualueiden.
- 3) Työttömyysturvan maksuosuuteen tulee rakentaa suhdannekatko, jotta kunnat eivät joudu kantamaan kohtuutonta riskiä suhdannetyöttömyydestä, johon ne eivät itse voi vaikuttaa.
- 4) Rahoitusmallin kompensatiota tulee jatkossa tarkistaa työikäisen väestön määrän lisääntyessä kasvukeskuksissa.
- 5) Kuntien osuutta pitkäaikaistyöttömien työttömyysturvakustannuksista tulee laskea, sillä tämän ryhmän todellinen palvelutarve on usein muualla kuin työllisyyspalveluissa.
- 6) Koska lähes kaikki TE-palvelut siirtyvät kuntien vastuulle, tulee palveluiden rahoituksesta siirtää kunnille enemmän kuin 75 %.
- 7) Kuntien palkkatukea vastaavan rahoituksen tulee siirtyä valtionosuusrahoitukseen täysimääräisesti, eikä Helsinkiä tule kohdella eriarvoisesti sote-erillisratkaisun takia. Laissa tulee jatkossakin mahdollistaa kunnille pitkäaikaistyöttömien kuntalaisten työllistäminen.
- 8) Lakiin tulee kirjata kunnille kaikki mahdolliset edellytykset rakentaa myös omia tietojärjestelmäratkaisujaan paremman asiakaspalvelun, palvelukohtaannon ja vaikuttavuuden osoittamisen toteuttamiseksi.

- 9) Palvelujen vaikuttavuuden varmistamiseksi kuntien tulee saada pääsy tulorekisteriin ja lakiin tulee lisätä tietojohdamisen mahdollistava pykälä.
- 10) TE-toimistoja, ELY-keskuksia ja KEHA-keskusta tulee ohjata ja velvoittaa voimaantulossa tekemään tiiviimpää yhteistyötä kuntien kanssa järjestämisvastuun siirron onnistumiseksi.

Järjestämisvastuu

Helsingin kaupunki pitää hyvänä mallia, jossa kunta voisi järjestää palvelut itsenäisesti, jos sen työvoiman määrä olisi vähintään 20 000 henkilöä, mutta kaikkien sellaisten kuntien, joiden työvoiman määrä jää alle 20 000 henkilön tulisi sopia tehtävän hoitamisesta yhteistoiminnassa jonkin muun tai muiden kuntien kanssa. Järjestämisvastuu työvoima- ja yrityspalveluista tulee kuitenkin olla jokaisella kunnalla. Silloin myös menot ja tulot kohdentuvat järjestäjälle eli jokaiselle kunnalle.

Työllisyysalueen muodostavien kuntien tulee saada sopia työvoimapalvelujen järjestämisvastuun toteuttamisesta kuntalain (410/2015) 8 luvun 49§ mukaisia kaikkia yhteistoimintamuotoja käyttäen. Yhteistoiminnasta sopivien kuntien yhteisen työvoiman määrän tulee olla vähintään 20 000 henkilöä. Työllisyyden hoitamiseksi perustettua yhteistoiminta-aluetta kutsuttaisiin työllisyysalueeksi.

Helsingin kaupungin näkökulmasta erityisen hankala on lain työvoimapalveluiden järjestämisestä 2 luvun 4 §:ssä ehdotettu valtioneuvoston oikeus päättää kunnan kuulumisesta työllisyysalueeseen, jos jokin kunta, jonka työvoiman määrä on alle 20 000, jää jostain syystä työllisyysalueiden ulkopuolelle. Tämä saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa Helsinki veloitetaan ilman omaa syytään muodostamaan työllisyysalue sellaisen kunnan kanssa, joka ei löydä yhteistyötä itse sopimuksen kautta. Tällaisen ulkoa määrätyn rasiitteen mahdollisuus rajoittaa kunnallista itsehallintoa.

Velvollisuus palveluiden tarjoamiseen ja palveluiden kustannusten jakautuminen

Helsingin kaupunki vastustaa lain työvoimapalveluiden järjestämisestä 2 luvun 6 §:ssä ehdotettua velvollisuutta tarjota työvoimapalveluita kenelle vain kaupungin asiakkaaksi haluavalle käytännössä ilman harkintaa. Lain kohdassa listatut syyt ovat hyvin tulkinnanvaraisia ja mahdollistavat käytännössä kenen vain ilmoitusluontoisen siirtymisen Helsingin työllisyyspalveluiden asiakkaaksi. Toisen kunnan henkilöasiakaspalvelun käyttämisen tulisi olla mahdollista vain rajatuissa poikkeustapauksissa ja kunnalla tulee olla valta tehdä päätös asiakkaaksi ottamisesta.

Laiassa työvoimapalveluiden järjestämisestä tulee säätää kunnan mahdollisuudesta hakea korvausta muille kuin sen oman alueen yritykselle tarjotusta yrityspalvelusta. 2 luvun 6 §:ssä mainitaan seuraavasti: *”Työvoimaviranomaisen on tarjottava työvoimapalveluja työnantajalle tämän koti- tai toimipaikasta riippumatta.”* Esityksessä ei kuitenkaan mainita mahdollisuudesta laskuttaa näiden palveluiden kustannuksia työnantajan kotikunnalta. 16 luvun 1§:ssä puolestaan säädettäisiin työvoimaviranomaisten velvollisuudesta tehdä yhteistyötä muutosturvan toteuttamiseksi. Helsingin kaupunki pitää todennäköisenä, että lakimuutosten myötä se tulee palvelemaan myös yrityksiä ja joutuu koordinoimaan paljonkin muutosturvapalveluita tapauksissa, jossa yrityksellä on toimipisteitä muualla Suomessa, mutta yrityksen pääkonttori sijaitsee Helsingissä.

Rahoitusmalli - kunnan osuus työttömyysturvasta

Esitysluonnoksessa kuvatus kannustavan rahoitusmallin myötä kunnan vastuu työttömyyden sosiaaliturvakustannuksista kasvaa, mikä lisää kuntatalouden suhdanneriskiä. Helsingin kaupunki katsoo, että rahoitusmallissa on useita epäjohton mukaisuuksia, jotka tulee korjata.

Jotta kuntien suhdanneriskiä pienennettäisiin, järjestämistä vastuullisten alueiden työttömyysturvakustannusten kasvulle tulee asettaa matalasuhdanteen varalle katto, jonka ylittävistä kustannuksista valtio ottaa vastuun. Suhdannekatto voidaan määrittellä kullekin järjestämistä vastuualueelle erikseen siten, että määrätty suhteellinen työttömyysasteen nousu (esim. 40 %) järjestämistä vastuualueella poikkileikkaushetkeen nähden laukaisee mekanismin. Tällöin todetaan, ettei olla enää tilanteessa, jossa työvoimaviranomainen voi merkittävästi vaikuttaa omalla toiminnallaan työllisyyden paranemiseen alueellaan, eikä kannustava rahoitusmalli toimi. Kuntien ei pidä joutua luottamaan valtion hyväntahtoisuuteen, mikäli työttömyysturvakustannukset kasvavat suhdannevaihtelusta johtuen äkillisesti.

Helsingin kaupunki katsoo, että osa pitkäaikaistyöttömien sosiaaliturvakustannuksia tulee kattaa hyvinvointialueiden rahoituksella. Sitkeästi pitkäaikaistyöttömien ennuste työllistyä on heikko, mutta kunta maksaa uudessa rahoitusmallissa henkilön eläköitymiseen asti 50 % työttömyysetuuden perusosasta. Koska työmarkkinatuki on ensisijainen tukimuoto suomalaisessa sosiaaliturvajärjestelmässä, työttömäksi ilmoittautuu paljon sellaisia henkilöitä, joiden työkyky on olematon esimerkiksi päihderiippuvuuden vuoksi ja jotka eivät tosiasiallisesti edes hae töitä. Työnhakijuus on kuitenkin edellytys toimeentulotuen saamiselle. Tämän asiakasryhmän osalta uudessa rahoitusmallissa on kyse enemmänkin sosiaaliturvakustannusten siirtämisestä kunnille kuin mistään aidosta kannusteesta.

Sitkeästi pitkäaikaistyöttömien asiakkaiden palvelutarve on käytännössä enemmän hyvinvointialueilla. Jos henkilön työllistymissuunnitelmaan voidaan kirjata ainoaksi toimenpiteeksi se, että henkilö hakeutuu sosiaali- ja terveyspalveluiden piiriin, tämän kohderyhmän työttömyysetuuden rahoitusvastuu tulee siirtää hyvinvointialueille, jotka ko. palvelun tuottavat. Hyvinvointialueille ei ole uudistuksessa asetettu taloudellisia eikä lainsäädännöllisiä kannustimia hoitaa työttömien sosiaali- ja terveyspalveluja siten, että tämä kohderyhmä pääsisi kohti työmarkkinoita tai siirtyisi oikealle etuudelle, esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeelle.

Kompensaation tasoa tulee tarkistaa säännöllisesti työvoiman määrän muuttuessa järjestämistä vastuullisilla alueilla. Työikäinen väestö kasvaa suurimmissa kaupungeissa, mutta pienenee suurimmassa osassa Suomea. Jos kompensaation taso on staattinen, muuttovoittokuntien kasvava työvoima jää alikompensoiduksi ajan myötä. Mikäli työikäisen väestön määrän arvioidaan Tilastokeskuksen väestöennusteen perusteella kasvavan Helsingissä noin 31 000 hengellä vuoteen 2035 tultaessa, väestömuutoksesta johtuva alikompensatio tulee olemaan suuruudeltaan Helsingissä jo yli 6,1M€ vuonna 2035.

Esitysluonnoksessa kompensaation poikkileikkausvuodeksi on määritelty vuosi 2022. Poikkileikkausta tulee kuitenkin tarkastella pidemmältä aikaväliltä, jotta kompensaatiomalli vastaisi uuden rahoitusmallin kunnille tuomaa todellista työttömyyden sosiaaliturvamenojen kasvua. Johtuen koronapandemian jälkeisestä pitkäaikaistyöttömyydestä, vuoden 2022 kunnan työmarkkinatukikulut ovat huomattavasti aiempaa korkeammat, jolloin kompensaation taso uhkaa jäädä liian pieneksi normaaliin tilanteeseen nähden.

Esitysluonnoksessa ei tunnusteta osa-aikatyön olevan normaali ilmiö työmarkkinoilla, vaan kunta on rahoitusvastuussa myös näissä tapauksissa. Helsingin kaupunki esittää, että osa-aikatyötä tekevien

tapauksessa soviteltujen etuuspäivien ei tulisi kerryttää etuuspäivälaskurin päiviä, mikäli etuuden saajan työaika on vähintään 60 % kokoaikatyön ajasta.

Lomautukset liittyvät tyypillisesti matalasuhteeseen, eikä kunnan työllisyyspalveluilla ole juurikaan mahdollista vaikuttaa niihin. Näin ollen lain työttömyysturvalain muuttamisesta 14 luvun 3 b §:ssä tulisi mainita, että lomautettuna oleminen ei kerryttäisi etuuspäiviä.

Lain työttömyysturvalain muuttamisesta 14 luvun 3 a §:ssä säädetään poikkeuksesta kunnan maksuosuuteen. Poikkeuksen mukaisesti kunnalla ei olisi rahoitusvastuuta maahanmuuttajien työmarkkinatuesta vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä. Kansainvälistä suojelua saavien ja heihin rinnastettavien henkilöiden osalta poikkeus kestäisi kolme vuotta. Ottaen huomioon maahan muuttaneiden työttömyysasteen olevan pidempiaikaisesti keskiarvoista heikompi, tulee poikkeus ulottaa koskemaan kaikkia maahan muuttaneita viiden vuoden ajan ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä.

Työttömyysturvan rahoitusmalliin liittyvä kompensatio tulee toteuttaa valtionosuusjärjestelmään erillisellä momentilla, kuten esimerkiksi veroperustemuutosten kompensointi kunnille (mom 28.90.35), jotta kompensatian seuranta olisi läpinäkyvämpää kuin valtionosuusjärjestelmän sisällä ns. lisäykset ja vähennykset -kohdassa.

Rahoitusmalli - palvelujen rahoitus

Koska miltei kaikki TE-palvelut siirtyvät kuntien tai kuntapohjaisten alueiden järjestämisvastuulle, Helsingin kaupunki vaatii, että myös palveluiden rahoituksesta siirtyy kunnille enemmän kuin 75 %, jotta rahoitus riittää lain velvoittaman palvelutason takaamiseen. HE:en tulee lisätä tarkemmalla tasolla ja luotettavammilla perusteilla arvioitu kuvaus siitä, minkä suuruista rahoitusta valtiolle jäävät TE-palvelut edellyttävät. TE2024-valmisteluprosessin aikana on toistuvasti esitetty arvio, jonka mukaan TE-palveluiden kustannukset ovat 700 M€ 2024 tasossa. HE:n kuvaamissa vaikutuksissa kuntatalouteen (HE:n luku 4.2.2.2) kunnille siirtyvä rahoitus vuoden 2022 tasossa on kuitenkin arvioitu olevan vain 520 M€. Valtiolle jäisi näin 180 M€ eli yli neljäsosa koko palveluiden rahoituksesta. HE:ssä todetaan vähätellen seuraavaa: "On esimerkiksi huomioitava, että työajanseurannassa käytettävät koodit eivät kaikilta osin vastaa täsmällisesti TE-palvelut 2024-uudistuksen valmistelussa käytettävää luokittelua kunnille siirtyviin ja toisaalta valtiolle jääviin tehtäviin. Joidenkin tehtävien osalta jakosuhdetta on jouduttu arvioimaan." Todellisuudessa valtion Kieku-järjestelmän työajanseuranta on täysin epäluotettava tapa arvioida tarvittavia resursseja, varsinkin kun puhutaan näin suuresta osuudesta koko TE-palveluiden rahoituksesta. Pitää myös ottaa huomioon, että kunnille siirtyvä uudistuksessa paljon jo etukäteen sidottuja henkilöstökustannuksia, joiden kattamiseksi ja vaikuttavan palvelun järjestämiseksi 520 M€ on riittämätön rahoituksen taso.

TE-palveluiden rahoituksessa ei esityksen mukaan oteta erityisesti huomioon maahan muuttaneiden asiakkaiden intensiivisempää palveluntarvetta. Työvoimakoulutuksina toteutettaviin kotoutumiskoulutuksiin aiemmin käytetyn 30 M € jakaminen mekaanisesti vieraskielisyyden perusteella vos-järjestelmässä ei ohjaa rahoitusta niiden asiakkaiden palveluihin, jotka kotoutumispalvelua eniten tarvitsevat, vaan hajauttaa resursseja alueille, joilla kotoutumispalvelujen tarve on hyvin vähäinen. Mikäli vos-järjestelmän vieraskielisen perushinnan halutaan kattavan palvelun todellisia kustannuksia, tulisi se palauttaa tasolle, jolta sitä perusteettomasti laskettiin sote-rahoitusuudistuksen yhteydessä.

Muut mahdolliset taloudelliset vaikutukset kunnille

Uudistuksessa siirretään kunnille lakisääteisiä tehtäviä, joten selvityksen perusteella arvioidut muutuskustannukset tulee korvata kunnille täysimääräisesti.

6 luvun 11 §:ssä ja 7 luvun 7 §:ssä kuvataan työviranomaisen vakuuttamisvelvollisuus palvelun ajalta. Lisäksi kuluvastuuta siirtyy mm. suhteessa oikeudenkäynteihin ja vahingonkorvauksiin. Hallituksen esityksestä jää epäselväksi, onko myös tämän kaltaiset kustannukset huomioitu laskelmissa kuntiin siirtyvistä toimintamenoista.

TE-palveluiden ja sosiaali- ja terveystalouden rajapinta

Eräs esityksen keskeinen ongelma on se, että kunnan ja hyvinvointialueiden erilaiset rahoitusmekanismit ja yhteistyörakenteet luovat vaikeuksia rakentaa toimivaa sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuutta pitkäaikaistyöttömille. Tämä hankaloittaa työttömien ohjaamista heidän tarvitsemiensa sosiaali- ja terveystalouden asiakkaiksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja järjestävän tahon taas on hankala lisätä sosiaali- ja terveystalouden palveluja työttömille uuden sote-palveluiden rahoitusmallin takia.

Lain työvoimapolkujen järjestämisestä 4 luvun mukaan työnhakijan työ- ja toimintakykyä voidaan arvioida yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien kanssa. Esityksessä jää epäselväksi, kuinka velvoittavaa hyvinvointialueen osallistuminen on työnhakijan työ- ja toimintakyvyn arviointiin.

Laissa tulee erikseen mainita pitkäaikaistyöttömien työllistymisen edistäminen (työhön kuntoutus, sosiaalinen kuntoutus, terveystaloudet). Rahoitusmalli ei tällaisenaan sisällä millekään taholle tarpeeksi kannusteita järjestää palveluja pitkään työttömänä oleville nimenomaan työkyvyn edistämisen näkökulmasta. Mahdollisena seurauksena onkin, että työllisyyspalvelut kohdentavat resurssinsa lähinnä helposti työllistyviin, nuoriin ja lyhyen aikaa työttömänä olleisiin.

On kyseenalaista, että pitkään työttömänä olleiden palvelut jaetaan kahteen rakenteeseen: monialaisen tuen yhteistoimintamalliin ja toisaalta aktiivintamalliin. Molemmista laaditaan erilliset suunnitelmat ja kohderyhmä on kutakuinkin samanlainen. Lisäksi nuorille kohdennetusta erillisestä yhteistyömallista säädettäisiin lailla. Monet rinnakkaiset työttömille suunnatut suunnitelmat aiheuttavat sekavuutta niin asiakkaille kuin työntekijöille. Tätä sekavuutta vähentäisi, jos asiakkaalla olisi yksi suunnitelma ja palvelut suunniteltaisiin aina asiakkaan tarpeiden mukaan.

Vaikka toimijat tunnistavat monialaisen tuen tarpeen, ei malli sido asiakkaita osallistumaan yhteistoimintamalliin. Haasteena on, miten malli kannustaa asiakkaita osallistumaan yhteistoimintaan, jos tarjolla on aiempaa vähemmän palveluja, joihin voi osallistua. Yhteistoimintamalliin osallistuminen ei tarjoa tarpeeksi hyvää kannustinta pitkään työttömänä olleille.

Palvelut - omaehtoinen opiskelu

Omaehtoinen opiskelu on volyymiltaan suurin työllisyyspalvelu Helsingin kuntakokeilussa. Erityisen tärkeä palvelu on maahan muuttaneille asiakkaille. Kunnalla ei uuden rahoitusmallin myötä tule olemaan kannustetta ohjata työllisyyspalveluiden asiakkaita omaehtoiseen opiskeluun nykyisessä mittakaavassa. Ei ole realistista, että lainapainotteinen opintotukijärjestelmä korvaa työttömyysetuudella opiskelun tukimuotona asiakasryhmille, joiden riskinotto-kyky on heikko. Lopputuloksena jatkuvan oppimisen edellytykset heikkenevät, ihmiset eivät työllisty potentiaalinsa mukaisesti mahdollisimman korkean tuottavuuden työpaikkoihin, eikä työvoiman osaaminen siten kehity hallituksen toivomalla tavalla. HE:n

vaikutusten arvioinnissa tulisikin kuvata myös sitä, mitä vaikutuksia uudistuksen kannustavalla rahoitusmallilla on työttömien osaamisen kehittämisen näkökulmasta.

Palvelut – palkkatuki

Esityksessä ehdotetaan, ettei palkkatukea ei voisi jatkossa myöntää kunnille, eikä myöskään kuntien määräysvallassa oleville yhteisöille. Tällä linjauksella on suuria vaikutuksia Helsingin kaupungin eri toimialoihin sekä esimerkiksi Pääkaupunkiseudun Kierrätyskeskukseen. Kuntatyönantajan palkkatuesta luopumiseen tuleekin harkita jonkinlaista siirtymäaikaa. Koska kuntien määräysvallassa olevat yhteisöt eivät tule hyötymään suoraan työllisyyspalveluiden yleiskatteellisesta vos-rahoituksesta, tulee niille jatkossakin olla mahdollista myöntää palkkatukea samalla tavoin kuin muillekin työnantajille.

Jotta kunnilla on mahdollisuus halutessaan työllistää erityisesti työttömiä kuntalaisia kuntatyönantajan palkkatuen poistuessa, tulee lainsäädännössä erikseen mahdollistaa työttömyyden keston ja kuntalaisuuteen perustuva erityiskohtelu rekrytoinneissa. Tämän varmistamiseksi olisi mahdollista esimerkiksi lisätä yhdenvertaisuuslain 12 §:n erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteisiin työmarkkina-asema.

Lain työvoimapalveluiden järjestämisestä 10 luvun 3§:ssä säädettäisiin palkkatuen myöntämisen rajoituksista. Edellä säädettyä ei kuitenkaan sovelleta myönnettäessä palkkatukea hyvinvointialueelle toimintaan, jota ei hyvinvointialueesta annetun lain 131 §:n mukaan katsota kilpailuilla markkinoilla tapahtuvaksi toiminnaksi. Esitetyn mukainen linjaus asettaisi Helsingin eriarvoiseen asemaan, sillä Helsingissä vastaavia tehtäviä hoitaa sosiaali- ja terveystoimiala. Tasapuolisuuden vuoksi palkkatukea tulee voida myöntää myös Helsingin sotetoimialalle.

Palkkatukea ei voitaisi myöntää uudestaan samalle työnantajalle saman henkilön palkkaamiseen. Esimerkiksi edellä mainitut hyvinvointialueet ovat varsin isoja organisaatioita ja tosiasiaa uudessa palkkatukijaksossa voi olla kyse täysin eri työstä ja työnantajasta.

10 luvun 18 §:n mukaan yli 55-vuotiaiden työllistämistukea ei myönnetä, jos työnantajalle on myönnetty saman henkilön palkkauskustannuksiin muuta tukea. Tarkoitus lienee koskea palkkatukea eikä esimerkiksi kuntalaisää. Sitä, mitä muulla tuella tarkoitetaan, ei kuitenkaan ole täsmennetty.

5 luvun 8 §:n 1 momenttiin lisättäisiin esityksen mukaan kohta, jonka mukaan avoimena työpaikkana ei julkaistaisi työpaikkailmoituksia, joita työnantaja tarjoaa vain sellaisille työttömille työnhakijoille, joiden palkkakustannuksiin on mahdollista saada palkkatukea. Esitetyn muutoksen todetaan vastaavan nykyistä TE-toimistojen käytäntöä. Tätä ei voi pitää riittävänä perusteluna lakimuutokselle, etenkin kun TE-toimistot ollaan uudistuksessa lakkauttamassa, vaan perustelun tulee olla sisällöllinen.

Palvelut – starttiraha

Lain työvoimapalveluiden järjestämisestä 11 luvussa säädetään starttirahasta. Luvun 2 §:ssä on esitetty epäselvästi, missä tapauksissa starttirahan hakijan toimeentulon voidaan katsoa olevan turvattu muulla tavalla. Laissa tulee määritellä esimerkiksi pääomatulojen vaikutus starttirahan myöntämiseen. Luvun 4 §:ssä mainitaan, ettei yritystoimintaan liittymättömästä työstä saatu palkka tai korvaus estäisi starttirahan maksamista. Tässä yhteydessä yritystoimintaan liittyvä työ on syytä määritellä tarkemmin.

Palvelut - yritysten kehittämispalvelut

Helsingin kaupunki vastustaa esitysluonnoksen linjausta siitä, että yritysten kehittämispalvelut jäisivät edelleen valtion järjestettäväksi. Uudistuksessa tulee välttää tilannetta, jossa osa palveluista jäisi valtiolle irrallisiksi kokonaisuuksiksi, eikä asiakkaille muodostuisi selkeitä palvelupolkuja. Suuret kaupungit ovat kehittäneet jo pitkään yritysten kasvua tukevia palveluita ja niiden kyvykkyys palveluiden tuottamiseen tuleekin ottaa uudistuksessa huomioon. Mikäli valtio katsoo, että osassa maata näitä palveluita ei kyettäisi uskottavasti järjestämään kuntapohjaisesti, valtion tulisi harkita kumppanuussopimusten solmimista suurimpien kaupunkien kanssa niiden elinvoiman turvaamiseksi. Näin voitaisiin tarvittaessa luoda elinvoimatehtävien erityisratkaisu, joka kattaisi myös yritysten kehittämispalvelujen järjestämisen näissä kaupungeissa.

Jos yritysten kehittämispalveluja ei siirrettäisi uudistuksen myötä kuntiin, erityisesti Work in Finlandin tarkoitusta suhteessa olemassa olevaan hanketoimintaan ja kuntien palvelurakenteisiin tulee kirkastaa sekä palveluvastuiden että rahoituksen näkökulmasta. Valtion palveluiden ja kuntien omien palveluiden väliin tulee luoda palveluohjauksen prosessi, joka palvelee sekä asiakasta että vastaanottavaa kuntaa. Lakisääteisten palveluiden asiakaskunta tulee määritellä mahdollisimman teknisesti, jotta ei jää epäselvyyttä siitä, miten asiakasyrityksen ja tuottavan kunnan profiilit vaikuttavat palveluntuotannon mahdollisuuksiin ja rajoituksiin.

Matka- ja yöpymiskustannusten korvaus

Matka- ja yöpymiskustannusten korvauksesta ehdotetaan säädettävän lain työvoimapalveluiden järjestämisestä 11 luvun 4 §:ssä. Nykyisin JTYPL 10 luvun 1 §:n 2 momentissa edellytetään työvoiman saatavuuteen liittyvää harkintaa, jota ei ole sisällytetty HE-luonnokseen (esimerkkinä tilanne jossa alan työpaikkoja ei löydy lähempää). Säännöskohtaisissa perusteluissa säännöksen kuvataan vastaavan sisällöltään voimassa olevan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 10 luvun 1 §:ää. Epäselväksi jää, onko tuen käyttöä rajanneen edellytyksen poisjätto tarkoituksellinen vai vahinko.

Datan käyttö

Työvoimaviranomaisen tietojohdamiskyvykkyuden turvaamiseksi lain työvoimapalveluiden järjestämisestä 13 lukuun tulee sisällyttää seuraavanlainen tietojohdamista koskeva pykälä:

x § Tietojohdaminen

Työvoimaviranomaisella on oikeus salassapitovelvoitteiden estämättä sekä tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan nojalla käsitellä ja yhdistellä tunnisteellisesti asiakastietoja, jotka ovat syntyneet sen omassa toiminnassa tai ovat sen omiin rekistereihin tallennettuja, jos se on välttämätöntä palvelunantajan vastuulla toteutettavan palvelutoiminnan tuottamista, seuranta, arviointia, suunnittelua, kehittämistä, johtamista ja valvontaa varten.

13 luvun 3 §:n 1 momentin perusteluissa tulee tarkentaa, että muu palvelu voi olla myös esimerkiksi kolmannen sektorin toimijan tuottama. Kyseisen momentin 7 kohtaan tulee lisätä myös työkykyä tukevat palvelut. 3 §:n toista momenttia työvoimapalveluja hakevasta tai saavasta työnantajasta käsiteltäviä tietoja tulee vielä täydentää siten, että ne vastaavat laajuudeltaan niitä tietoja, joita valtion järjestämissä yrityspalveluissa tällä hetkellä käsitellään. Tämä varmistaisi yritysasiakkaiden palvelun sujuvuutta.

Säännöskohtaisissa perusteluissa tulee työttömyysetuuden kertymätietojen yhteydessä mainita, että niiden yhdistäminen asiakasrekisteridataan on sallittu, jotta kunnat voivat arvioida kannustavan rahoitusmallin kustannusvaikutuksia ja sitä, miten resurssit kannattaa kohdistaa.

13 luvun 4 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa kuvataan työvoimaviranomaisen tarvitsevan tietoja palvelun etenemisestä ja tuloksista asiakkaan palveluprosessin etenemisen suunnittelemiseksi ja varmistamiseksi. Palveluntuottajilla olisi oikeus antaa nämä tiedot suoraan työvoimaviranomaiselle ilman asiakkaalta erikseen nimenomaisesti pyydettyä suostumusta. Tieto palveluihin osallistumisesta tulisi kuitenkin rakenteellisesti mahdollistaa asiakastietojärjestelmässä, jotta palveluihin osallistumisen vaikutusta ja vaikuttavuutta ylipäättään kyetään seuraamaan. Ei riitä, että tieto saadaan, jos sen kirjaamista ja raportointia ei ole velvoitettu tai edes mahdollistettu. Kirjaaminen tulee olla mahdollista kaikkien, myös työllistymistä tukevien palveluiden osalta ja palveluntuottajille tulee tarjota yhdenmukainen tapa raportoida osallistumistietoa. Viitaten työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintöön TyVM 3/2022, tulisi esityksen 13 luvun 4§:ään tehdä myös ko. mietintöä vastaava muutos seuraavasti:

4§ Tiedonsaantioikeus

...Työvoimapalvelujen tuottajalla ja työllistymissuunnitelmassa tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitun **työvoimaviranomaisen järjestämän** työllistymistä tukevan palvelun tuottajalla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksutta työvoimaviranomaiselta ja kehittämis- ja hallintokeskukselta henkilöasiakasta koskevat tiedot, jotka ovat välttämättömiä palvelun tuottamiseksi ja toteuttamiseksi. Asiakkaan terveydentilaa koskevien tietojen luovuttaminen palveluntuottajalle on mahdollista vain, jos asiakas antaa tietojen luovuttamiseen yksilöidyn kirjallisen suostumuksen.

13 luvun 4 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa kuvataan henkilöasiakasta koskevat tiedot, jotka palvelun tuottajalla olisi oikeus saada palvelun järjestämiseksi välttämättöminä tietoina. Näihin kuuluisivat ainakin palveluun ohjatun asiakkaan nimi ja yhteystiedot, kuten asuinpaikka, osoite ja puhelinnumero. Myös sähköpostia tulee pitää palvelun järjestämiseksi välttämättömänä tietona.

Tiedonvaihtosäännöksessä (13 luku 5 §) tulee huomioida esitettyä paremmin koulutuspalvelun tuottajat. Ensimmäistä momenttia tulee täydentää siten, että työvoimaviranomaisella on oikeus saada tiedot myös muulta koulutuksen järjestäjältä palvelutarpeen arviointia varten. 5 momenttia tulee täydentää siten, että työvoimaviranomainen olisi velvollinen antamaan koulutuksen järjestäjälle sen pyynnöstä salassapitosäännösten estämättä hallussaan olevat työllisyshoidon asiakassuhteeseen olennaisesti vaikuttavat tiedot ja selvitykset, jotka ovat välttämättömiä asiakkaan koulutuksen tarpeen selvittämiseksi, koulutuksen järjestämiseksi ja siihen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi sekä koulutuksen järjestäjälle annettujen tietojen tarkistamista varten.

13 luvun 7§:n säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan: *”Työvoimapalvelujen valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen ylläpitäjänä kehittämis- ja hallintokeskus vastaisi tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvien tietovarannon, asiakastietojärjestelmän ja palvelualustan teknistä määrittelyistä. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 22 §:n 3 momentin nojalla kehittämis- ja hallintokeskus määritteli valtakunnallisesta tietovarannosta teknisen rajapinnan avulla luovutettavien tietojen tietorakenteen kuvauksen ja ylläpitäisi sitä.”* Tehtävien listaan tulee lisätä myös teknisten kuvausten ja tiedon jakaminen kuntien käyttöön heti kun dokumentaatio on julkaistu. Kunnissa voidaan teknistä dokumentaatiota arvioimalla suunnitella omia järjestelmäratkaisuja. Lisäksi tehtäviin tulee liittää yhteistyö työvoimaviranomaisten kanssa tietovarannon määrittelytyössä. Näin valtakunnallisen tietovarannon sisällöt palvelisivat monipuolisesti kuntien tarpeita, kerättävä data olisi yhteismitallista sekä laadukasta ja sitä voitaisiin hyödyntää työvoimaviranomaisen toiminnan kehittämisessä.

Työvoimapalvelujen nykyisillä seurantamenetelmillä ei saada tarkkaa tietoa eri toimenpiteiden vaikutuksista työllistymiseen eikä arvioita työllisyystoimenpiteiden toimivuudesta ja aikaansaamasta muutoksista voida tehdä reaaliaikaisesti. Palkka- ja etuustietojen puuttuminen vaikeuttaa työvoimapalvelujen yleisen vaikuttavuuden ja hankittujen palveluiden tarkastelua työllistymisen kokonaisarvioinnin näkökulmasta. Tästä huolimatta laki tulotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta 13 § antaa mahdollisuuden tulotietojen käyttöön tiedolla johtamista varten vain työ- ja elinkeinoministeriölle: *”27) työ- ja elinkeinoministeriölle työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa säädettyjen julkisten työvoimapalveluiden johtamista, ohjausta ja kehittämistä sekä kuntien työllisyshoidon ja työvoimapalvelujen järjestämisen seuranta ja arviointia koskevien tehtävien hoitamiseksi.”* Oheiseen momenttiin tulee lisätä mukaan myös kunnat. Kunnille on välttämätöntä voida tarkastella palveluitensa vaikuttavuutta eri asiakassegmenteille, jotta kunta voi tarjota tehokkainta ja vaikuttavinta mahdollista palvelua ja vaikuttaa siten aidosti työttömyysturvakustannuksiinsa.

Tietojärjestelmät

Helsingin kaupunki katsoo, että luvussa 13 tulee säätää esitettyä tarkemmin tietojärjestelmien toiminnasta. Tämä varmistaa nykyaikaisten työllisyyspalveluiden kehittämisen asiakkaan tarpeisiin. Esimerkiksi 8 §:ssä kuvattujen työvoimapalvelujen valtakunnalliseen tietovarantoon tallennettavien tietojen ylläpitäminen on käytännössä vaikeaa, mikäli tietojärjestelmän käytettävyyks ei ole riittävällä tasolla.

13 luvun 7§ säännöskohtaisiin perusteluihin tulee kirjata, että työvoimaviranomaisen käyttämän muun kuin valtakunnallisiin tietojärjestelmäpalveluihin kuuluvan asiakastietojärjestelmän tulee teknisiltä ominaisuuksiltaan olla yhteensopiva työvoimapalvelujen valtakunnallisen tietovarannon kanssa siten, että tietojärjestelmällä voidaan sekä vastaanottaa tietoja valtakunnallisesta tietovarannosta että luovuttaa tietoja valtakunnalliseen tietovarantoon. Työvoimaviranomaiselle tulee luovuttaa tekninen dokumentaatio (tietomalli ja rajapinnan kuvaus), jotta työvoimaviranomaisen omat järjestelmäratkaisut osataan suunnitella ja toteuttaa yhteensopiviksi valtakunnallisen ratkaisun kanssa.

Valtion tulee velvoittaa KEHA-keskusta avaamaan laajemmin tietomallejaan, järjestelmäkehityksen ja järjestelmien käyttöönoton aikataulua sekä resursoivan riittävästi myös rajapintojen tarjoamista kunnille asiakastietovarantoon. TE2024-uudistuksen hyödyt ovat vaarassa jäädä toteutumatta, ellei TE-digi-hanke etene samanaikaisesti. Vaikka on ymmärrettävää, että muuttuva toimintaympäristö ja lainsäädäntö vaikuttaa myös tietojärjestelmähankeiden etenemiseen, ei kuntia, työntekijöitä ja asiakasnäkökulmaa ole toistaiseksi

huomioitu riittävästi esimerkiksi Työmarkkinatorin kehityksessä. Kunnille tulee antaa kaikki mahdolliset edellytykset rakentaa omia ratkaisuja paremman asiakaspalvelun, palvelukohtaannon ja vaikuttavuuden osoittamisen toteuttamiseksi.

Lakiin tulee erikseen kirjata kunnille riittävät edellytykset rakentaa omia moduuleja valtion tarjoamien järjestelmien päälle. Tämä vaatii esimerkiksi avoimen lähdekoodin ratkaisuja tietojärjestelmäkehityksessä. Suurimmilla kunnilla on mahdollista toimia KEHA-keskusta ketterämmin ja luoda omia vaikuttavia tietojärjestelmäratkaisujaan. Tämä ei ole kuitenkaan mahdollista, mikäli KEHA-keskusta ei laissa velvoiteta tekemään laajaa yhteistyötä kuntien kanssa ja ottamaan tietojärjestelmäkehityksessä aidosti huomioon kuntien mahdollisuudet rakentaa modulaarisia ratkaisuja.

Parhaillaan lausuntokierroksella olevassa HE:ssä laiksi kotoutumisen edistämiseksi on esitetty uutta kotoutumisen valtakunnallista asiakastietojärjestelmää. Tämä asiakastietojärjestelmä tulee rakentaa työllisyyspalveluiden TEA:n yhteyteen. Yhteinen tietojärjestelmäratkaisu tukisi lain kotoutumisen edistämisestä tavoitetta linkittää kotoutumista työllisyyspalveluiden yhteyteen. Ei ole minkäänlaisia perusteluja kehittää erikseen rinnakkaista asiakastietojärjestelmää. Työvoiman ulkopuoliset kotoutujat on mahdollista rajata eri rekisteriin samassa järjestelmässä.

Valtion ja KEHA-keskuksen rooli

KEHA-keskuksen roolia palveluiden järjestämisessä henkilöasiakkaille tulee arvioida kriittisesti. KEHA-keskuksella ei ole kokemusta palvelun järjestämisestä henkilöasiakkaille, mutta nyt viraston rooli on muuttumassa radikaalisti. Erityisen paljon huolta herättää KEHA-keskukselle HE:ssä esitetty tehtävä hoitaa nuorten hyvinvoinnin ja pärjäävyyden tuen valmennuksen toteuttamista.

Jotta tulevat työvoimaviranomaiset voivat jatkossa luottaa KEHA-keskuksen yhteistyökykyyn, tulee lain elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta 3 a §:ään lisätä KEHA-keskukselle tehtävä palvella työvoimaviranomaisia niiden toiminnan kehittämiseen liittyvissä asioissa.

Liikkeenluovutuksessa siirtyvät vastuut

Helsingin kaupungin kanta on, että henkilöstön liikkeen luovutusta koskevan ratkaisun osalta hallituksen esityksessä olisi tullut arvioida vaihtoehtoisia toteutustapoja. Liikkeen luovutusta koskeva sääntelyn soveltamisen osalta ratkaisujen tulisi olla linjassa keskenään silloin, kun arvioitavana on viranomaistehtävien uudelleenjärjestely kuntien ja valtion välillä. Aiemmin esimerkiksi siirrettäessä toimeentulotukiasioita kunnilta Kelalle, lainsäädännön esitöissä arvioitiin liikkeen luovutusta koskevien tunnusmerkkien soveltumista siirtoon. Tällöin todettiin, etteivät liikkeen luovutusta koskevat tunnusmerkit täyty. Vastaavaa arviointia ei ole tehty nyt kyseessä olevassa siirrossa, vaan siirtoon sovelletaan valtion virkamieslain liikkeen luovutusta koskevaa sääntelyä riippumatta siitä, täyttävätkö siirrot valtion virkamieslain mukaisia liikkeenluovutuksen tunnusmerkkejä.

Jotta tulevat järjestämisvastuulliset tahot voivat alkaa valmistautua muutokseen mahdollisimman ajoissa, lakiin tulee kirjata ELY-keskusten ja TE-toimiston velvollisuus yhteistyöhön ja jakamaan kaikki mahdollinen

tieto siirtyvistä vastuista, toimintatavoista, hankintamenettelyistä jne. Tämän pykälän on syytä tulla voimaan jo heti 1.4.2023. Helsingin kaupunki ehdottaa seuraavaa muutosta ja lisäystä lakiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulon osalta:

1 § Voimaan tulevat säädökset

Seuraavat lait tulevat voimaan 1 päivänä joulukuuta 2024: 1) laki työvoimapalveluiden järjestämisestä (/); 2) laki työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta (/); 3) laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain muuttamisesta (/); 4) laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 23 §:n muuttamisesta (/). Edellä 1 momentissa säädetystä poiketen työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 2 luvun ~~2, 4 ja 5 §~~ **1, 2, 4, 5 ja 11 §** tulevat kuitenkin voimaan jo 1 päivänä huhtikuuta 2023. Mainitun lain 13 luvun 2 § on voimassa 31 päivään joulukuuta 2023.

11 § Työ- ja elinkeinotoimisto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä kehittämis- ja hallintokeskus velvollisuus yhteistyöhön

Siirrettäväksi esitetyistä palveluista vastaavien tiedonhallintayksiköiden tulee tarjota kunnalle esteetön pääsy näiden palveluiden järjestämistä koskeviin tietoihin, toimintaprosessien kuvauksiin, sopimuksiin, tiedonhallintamalleihin sekä asiakirjoihin, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Yhteistyötavoista ja yhteistyön laajuudesta säädetään tarvittaessa erikseen valtioneuvoston asetuksella.

Lisätiedot

Ilkka Haahtela, maahanmuutto- ja työllisyysjohtaja
Ville Salo, erityissuunnittelija

Liitteet

HE-luonnos

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano