

Kärkölen kunnanhallitus

13.6.2022

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi.

Tässä lausunnossa kuvataan ne kohdat, joihin Kärkölen kunta haluaa lausua.

### Huomionne hallituksen esityksen luvusta 3 Tavoitteet:

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtoa koskevan 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. Yksi uudistuksen keskeisistä elementeistä on kannustava rahoitusmalli. Tavoitteena on laajentaa kuntien vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta siten, että rahoitusvastuu kannustaa kuntaa huolehtimaan alueen työllisyydestä sekä järjestämään työttömille työnhakijoille mahdollisimman tehokkaasti palveluja, jotka johtavat työllistymiseen.

**Kärkölen kunnan näkemys on, että tavoite työllisyyden edistämisestä työvoimapalvelujen siirron myötä kuntiin, on itsessään kannatettava. Kannustavuuden huomioon ottaminen rahoituksessa on oikean suuntainen tavoite, mikä osaltaan edistää kuntia järjestämään työttömille parhaiten työllistymiseen johtavia toimenpiteitä. Esitettävä rahoitusmalli on sisältää kuitenkin huomattavia riskejä niille kunnille, joissa on paljon pitkäaikaistyöttömyyttä.**

**Kuntaekosysteemin hyödyntäminen tavoitteisiin pääsemisessä vaarantuu, mikäli valtio ohjaa perustamaan suuria työllisyysalueita. Silloin yksittäisen kunnan mahdollisuudet vaikuttaa oman kuntansa työttömyysilanteeseen, ovat tosiasiallisesti vähäiset.**

### Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.1 Keskeiset ehdotukset:

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä, jossa säädettäisiin kunnan järjestämistä julkista työvoimapalveluista ja niihin liittyvistä tehtävistä.

Vastuu työnhakijoille ja yrityksille ja muille työnantajille tarjottavista työvoimapalveluista siirrettäisiin pääosin kuntien vastuulle. Työvoimapalveluiden järjestäminen ja muut työvoimapalveluihin liittyvät lakisääteiset tehtävät muodostaisivat kunnille uuden valtionosuustehtävän.

Työttömyysetuuksien rahoitusvastuita uudistettaisiin siten, että kunnan rahoitusvastuu laajenisi työmarkkinatuen lisäksi koskemaan peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa. Lisäksi rahoitusvastuu alkaisi nykyistä työmarkkinatuen rahoitusvastuuta aikaisemmin ja kasvaisi portaittain työttömyyden pitkittyessä. Kunnan rahoitusvastuu ei myöskään katkeaisi työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta kuten nykyisin

## 4.1.2 Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu

**Kärkölän kunnan näkemys on, ettei järjestämisvastuuta tule rajata esityksen mukaisille työllisyysalueille. Järjestämisvastuu tulee olla jokaisella kunnalla.** Kunnat voivat sopimuksellisesti sopia yhteistoiminnasta muiden kuntien kanssa. Tehdyn esityksen mukaan tehtävää ollaan tosiasiallisesti siirtämässä suurelta osin kuntien sijasta yhteistoiminta-alueille, joka ei vastaa kuntien uudistukselle asettamia toiveita ja odotuksia. Esitetty malli järjestämisvastuusta kaventaa kuntien toimintamahdollisuuksia. Kuntien vapaaehtoisesti työllisyyteen resursoimat panostukset saattavat esityksessä liian tiukasti määritellyn järjestämisvastuun määrittelyn myötä vähentyä, jolloin työllisyysasteen nostamiseen liittyvät tavoitteet ovat entistä vaikeampi saavuttaa.

Järjestämisvastuun kirjaaminen ehdotetulla tavalla estää lain perusteluihin kirjatun tavoitteen toteutumisen eli kuntapalvelukokonaisuuden integraation, ekosysteemien ja verkostojen hyödyntämisen työllisyyden parantamiseksi lähellä asiakaskuntaa.

Järjestämisvastuu on kirjattu lakiesitykseen siten, että se voi tosiasiallisesti estää järjestäjävastuuorganisaation ulkopuolella työskentelevien, työllisyydestä vastaavien toimijoiden pääsyn tietojärjestelmiin ja näiden järjestelmien käyttämisen tietoturvaan liittyvistä rajoitteista johtuen.

Lakiehdotuksessa todetaan, että laajojen alueiden perustaminen takaa yhdenvertaiset palvelut.

**Kärkölän kunta katsoo, että kunnat kykenevät sopimuksellisesti tekemään yhteistyötä sellaisissa palveluissa, jossa tarvitaan erityisosaamista. Yhteistoimintavelvoite rajoittaa kunnallista itsehallintoa rajoittamalla kuntalaisten suoraan valitseman toimielimen päätösvaltaa.**

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

## 4.1.3 Kunnille siirtyvien tehtävien rahoitus

Lakiluonnoksen mallin heikkoutena on rahoituksen ja kustannusten jakautuminen eri tahoille. Kustannukset ja järjestämistehtävät kohdentuisivat vain järjestäjille, ja rahoitus jaettaisiin kaikille kunnille. Näin valta ja taloudellinen vastuu jakautuisi epätasapainoisesti suurimmassa osassa Suomen kuntia. Lisäksi esitetty järjestämisvastuun ja rahoituksen eriyttäminen aiheuttaa merkittäviä haasteita valvonnalle. Valvonnan yhteydessä on arvioitava, kuuluuko vastuu havaitusta puutteesta tai epäkohdasta järjestäjälle vai tuottajalle vai kummallekin ja jos näin, miten vastuu määritellään eri toimijoiden välille. Vastuiden eriyttämisestä voi seurata valvonnassa hyvin vaikeasti ratkaistavia kysymyksiä.

Esitetty kustannusten rahoitusmalli on riskialtis ja altis suhdannevaihteluille. Kärkölän kunnan kokoisessa kunnassa äkillinen kriisi, joka vaikuttaa työllisyyteen negatiivisesti, aiheuttaa kunnan taloudelle kohtuuttomat paineet. Esitetty valtionosuusmalli on hidas reagoimaan tällaisiin tilanteisiin.

Kärkölän kunta pitää tärkeänä, että laajan työttömyyden osuuden vaikutuksia valtionosuusrahoitukseen lisätään nyt lakiehdotuksessa olevasta 30 %. Tällöin suhdanteiden muutosvaikutus valtionsossurahoitukseen kompensoi kunnille tulevaa taloudellista painetta.

**Kärkölän kunta katsoo, että rahoituksen ja järjestämisvastuun erottaminen eri organisaatioihin on kohtuutonta. Näiden erottaminen toisistaan lainsäädännöllisesti kohdistuu voimakkaasti kuntien itsehallinnolliseen asemaan ja on ristiriidassa työllisyystavoitteiden kanssa. Julkisen vallan päätökset tulisi aina tehdä mahdollisimman lähellä ihmisiä.**

#### 4.1.4 Kunnan vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta

Lakiehdotuksessa kunnille siirretään rahoitusvastuu aiemmin kuin nykyisin, mikä itsessään on positiivista. Nykyisin kunta saa tietoonsa kunnan työllisyyspalveluiden asiakkaita tulevat henkilöt vasta kun työttömyyttä on kestänyt jo reilusti yli vuoden. Kunnan mahdollisuus tukea työttömän henkilön tilannetta varhaisemmassa vaiheessa on positiivista. Haastavan tilanteesta tekee se, että esityksessä kuntien rahoitusvastuu ei katkea asiakkaan siirtyessä palveluun. Tämä muutos lisää merkittävästi kuntien kustannuksia. Suuri osa pitkään työttömänä olleista tarvitsee kuntouttavaa työtoimintaa tai työkokeilua edetäkseen työelämään.

**Kärkölän kunnan näkemys on, ettei kunnalle voida siirtää pysyvää rahoitusvastuuta asiakkaista, joiden tarvitsemia kaikkia palveluita kunnat eivät hyvinvointialueuudistuksen jälkeen voi itse tuottaa. Kun asiakas on käyttänyt täysmääräisesti sairaspäivärahat, hänen ensisijainen etuutensa on työttömyysetuus, vaikka henkilö olisi tosiasiallisesti työkyvytön.**

#### Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.2 Pääasialliset vaikutukset

Uudistuksen välittömät vaikutukset kohdistuisivat työnhakijoihin, työvoima- ja yrityspalveluja käyttäviin työnantajiin ja yrityksiin, nykyisin työvoima- ja yrityspalveluita ja niihin liittyviä tehtäviä hoitamaan henkilöstöön sekä valtion ja kuntien tehtäviin, hallintoon ja talouteen.

#### 4.2.2.2 Vaikutukset kuntien talouteen

Työttömyysetuuksien rahoitukseen liittyvän kuntien kustannusvastuun kasvattaminen on kokonaisuuden näkökulmasta keskeisessä roolissa oleva taloudellinen ohjausmekanismi. Palveluiden rahoittaminen on kunnalle taloudellisesti sitä kannattavampaa mitä suuremman hyödyn kunta saa työnhakijoiden työllistyessä palveluiden ansiosta. Kuntien vastuut kasvavat pääosin sen seurauksena, että työllistymistä edistävään palveluun osallistuminen ei vapauta kuntaa työttömyysetuuden rahoitusvastuusta. **Kärkölän kunta katsoo, että tämä taloudellinen ohjausmekanismi saattaa ohjata kuntia ohjaamaan asiakkaita heidän tarvitsevansa palvelun tai koulutuksen sijasta työhön, mikä ei välttämättä ole asiakkaan tilanteen kannalta oikea ratkaisu. Asiakkaan oikeus sosiaali-, terveys ja kuntoutuspalveluihin ei saa vaarantua tämän taloudellisen kannustimen johdosta.**

#### 4.2.3.1 Vaikutukset kuntien toimintaan

Työvoimapalvelujen järjestäminen olisi kunnille uusi lakisäätöinen tehtävä, mikä tarkoittaisi kunnan tehtävien lisääntymistä ja vaikuttaisi myös kunnan hallinnon järjestämiseen. Kunnan vaaleilla valittu valtuusto ja hallintosäännön mukaiset toimielimet tekisivät jatkossa työvoimapalveluiden

järjestämistä koskevia päätöksiä. Mikäli järjestämisvastuu olisi vain osassa kunnista, kuntalaisten valitsemat päättäjät pystyisivät tosiasiallisesti vain välillisesti vaikuttamaan yhteistoiminnassa hoidettuihin tehtäviin. Tämä on ristiriidassa kuntien itsehallinnon ja demokratian toteutumisen kannalta.

## Huomionne hallituksen esityksen luvusta 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot:

Lakiehdotuksessa on käsitelty erilaisia työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisen malleja, joissa kantavana ajatuksena on, että kaikki palvelut toteutetaan yhdessä kunnassa. Tällöin on todettu, että pienempien kuntien kohdalla resurssit ja osaaminen eivät riitä täysimittaisten palvelujen toteuttamiseen tai TE-palvelujen kustannustehokkaaseen hankintaan ja koordinaatioon.

**Kärkölän kunnan näkemys on, että valtion tulisi luottaa kuntien keskinäiseen kykyyn sopia ja neuvotella palvelujen tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä. Parhailaan käynnissä olevissa työllisyyden kuntakokeilussa sopimusperusteista yhteistoimintaa on käytännössä tehty ja Päijät-Hämeessä hyvällä menestyksellä myös vaikuttavuuden näkökulmasta.**

## 5.1.2 kuntien kannusteet työllisyyden edistämiseen

Rahoitusvastuu pitkien koulutusten aikana: esityksessä todetaan, että työpolitiikan näkökulmasta työllistyminen tulee aina olla ensisijainen toimenpide. **Kärkölän kunnan näkemys on, että kouluttamattoman henkilön kouluttaminen ja sitten työllistyminen koulutustaan vastaavaan työhön on pitkällä aikavälillä niin yksilön- kuin yhteiskunnankin kannalta kannattavampaa, kuin työllistyminen ilman koulutusta. Siksi katsomme, että kunnille ei kuulu rahoitusvastuu pitkien koulutusten osalta.** Viitaten sidosryhmienkin valmistelussa tunnistamaan asetelmaan kuntien rahoitusvastuusta pitkäkestoisen opiskelun aikana, kunnat saattavat taloudellisin perustein ohjata asiakkaan koulutuksen sijaan soveltuvaan työhön, joka vaikuttaa koko yhteiskunnan koulutustason kehitykseen negatiivisesti.

## Huomionne hallituksen esityksen luvusta 12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys:

Kärkölän kunta kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan havaintoon perustuslain 121 §:ään, jossa turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sisältyvän kansanvaltaisuusperiaatteen kannalta on hankalaa, jos kuntien päätäntävaltaa ja tehtäviä siirrettäisiin hyvin laajamittaisesti seudulliselle toimielimelle. Tämän johdosta Kärkölän kunta esittää, että järjestämisvastuu siirretään kaikille kunnille.

## Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä

### Luvussa 2 säädettäisiin järjestämisvastuusta.

#### **Edut ja hyödyt järjestämisvastuun siirtämisessä kunnille**

Kärkölän kunta katsoo, että järjestämisvastuullisena toimijana kunta pystyy parhaimmalla tavalla edistämään kuntalaisten; niin työttömän työnhakijan kuin yritysten asemaa tuottamalla heille paikallisesti räätälöityjä palveluja. Kunta on oman alueensa ja sen erityispiirteiden ja tarpeiden paras asiantuntija. Tavoitteena on työllisyyden lisääminen ja työtekijöiden tarjoaminen yrityksille sekä vastata koulutetun työvoiman tarpeisiin työllisyyskoulutuksen ja aktivoinnin toimenpitein. Kunnan tavoitteena on aktiivisena toimija lisätä kunnan elinvoimaisuutta. Kunnalle työllisyyspalveluiden järjestämisvastuu mahdollistaa resurssien tuottavamman kohdentamisen, palvelujen monipuolisen

kehittämisen, uusien toimintatapojen kokeilemisen sekä työnhakijoiden osaamisen kasvattamisen vastaamaan paikallisten yritysten muuttuvia tarpeita. Kunnan järjestämismvastuu lisää myös tuotettujen palvelujen vaikuttavuutta ja kunnan työllisyys- ja yrityspalvelut integroituvat paikallisesti toimivaksi kokonaisuudeksi.

### **Mahdolliset riskit järjestämismvastuun siirtämisessä kunnille**

Kärkölen kunta ei tunnista riskejä järjestämismvastuun siirtämisessä kunnille. Erityisosaaminen on tarkoituksenmukaista keskittää ja tästä sopia alueellisesti. Tähän voi sisältyä sopimuksen toteutumisen riski, joka on mahdollista välttää kirjaamalla erityisosaamiseen liittyvien tehtävien yhteistoimintavelvoitteesta laissa tai asetuksessa.

### **Työvoiman määrää ja työllisyysaluetta koskeva sääntely**

**Kärkölen kunta katsoo, että jokaisella kunnalla tulee olla työllisyyspalveluiden itsenäinen järjestämismvastuu.** Järjestämismvastuulliset kunnat keskenään sopivat tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä erikoispalvelujen osalta, kuten työllisyyden kuntakokeilujen aikana on tehty.

### **Palvelujen tarjoamista koskeva sääntelyesitys**

Lakiluonnoksessa on perusteltu laajaa työllisyysaluetta takeena työvoimapalvelujen tarjoamisesta asiakkaalle yhtenä kokonaisuutena. Kärkölen kunnalla on kokemusta henkilöasiakkaan peruspalvelujen tarjoamisesta omassa kunnassa työllisyyden kuntakokeilun osalta. Palvelut ovat pystytytty tarjoamaan asiakaslähtöisesti, kattavasti ja tuloksellisesti. Asiakkaat ovat antaneet hyvää palautetta mahdollisuudesta saada työllisyyspalvelut omasta kunnasta verrattuna aikaan ennen kuntakokeilua, jolloin Hämeen TE-toimiston palvelut olivat Päijät-Hämeessä keskitetysti tarjolla vain Lahdessa.

### **Luvussa 4 säädetäisiin työnhakijan palveluprosessista.**

Säännökset vastaavat 2. toukokuuta voimaan tulleen uuden asiakaspalvelumallin (niin sanottu pohjoismainen työvoimapalvelumalli) säännöksiä.

Kärkölen kunta pitää positiivisena, että uusi asiakaspalvelumalli kannustaa työtöntä työhakijaa aktiivisempaan työnhakuun ja työvoimaviranomaisen edustajalle on jätetty myös harkintavaltaa lain toteuttamisessa asiakkaan palvelutarpeet huomioiden.

Käytäntö on kuitenkin osoittanut, ettei jokaisen asiakkaan kohdalla ole tarpeen kahden viikon välein tehtävä keskustelu. Tämä menettely aiheuttaa merkittävästä tuottamatonta hallinnollista lisätyötä. (paljon kirjauksia, tilastointia)

Työllisyyspalveluiden järjestämisessä tulisi toteuttaa pääsääntöisesti toimenpiteitä, jotka tehokkaasti edistävät asiakkaan työllistymistä. Alussa tiheä syklinen palvelu ja kohtaaminen on perusteltuja, mutta palvelun toteuttamisessa tulisi joustavammin voida huomioida asiakkaan yksilölliset tarpeet. Kunnan intressinä on resursoida työllisyyspalvelunsa siten, että asiakkaiden oikea-aikainen ja riittävä kohtaaminen toteutuu ilman säätelyäkin.

Kärkölen kunta pitää tarkoituksenmukaisena, että uutta asiakaspalvelumallia tarkastellaan vielä uudelleen ja tehdään siihen tarvittavia muutoksia kokemuksiin perustuen. Tässä yhteydessä tulee korjata uuden asiakaspalvelumallin keskeiset ongelmat, jotka liittyvät epätasa-arvoon suhteessa ennen 2.5.2022 työnhakijaksi rekisteröityihin henkilöihin, joille ei tulla asettamaan alkuhaastattelu-

tai työnhakuvelvoitetta. Lisäksi tulee korjata kuntoutuksen työtoiminnan asiakkaiden työnhakuvelvoitteen asettamiseen- tai asettamatta jättämiseen liittyvät ongelmat.

Luvussa 10 säädettäisiin työnantajalle myönnettävistä tuista (palkkatuki, 55-vuotta täyttäneiden työllistämistuki, työolosuhteiden järjestelytuki).

Lakiehdotuksessa selkeytetään työnhakijaryhmää, joiden työllistämistä voidaan edistää palkkatuella. Myönteistä on se, että myös ne työsuhteessa olevat henkilöt ovat oikeutettuja palkkatukeen, jotka eivät tosiasiallisesti ole olleet työssä (ns. nollatuntisopimuksella olevat ja lomautetut). Myönteistä on myös se, että on kiinnitetty huomiota, ja myönnetään lisätukea yli 55-vuotta täyttäneiden työllistämiseen.

Lakiehdotuksessa poistetaan jatkossa kuntien mahdollisuus saada tukea heikommin työllistyvien työntekijöiden työllistymiseen. Monen pitkään työttömänä olleen työnhakijan tosiasiallinen työhön paluu suoraan avoimille työmarkkinoille onnistuu vain kunnan työllistämisyksikön avulla, jossa voidaan osoittaa työnhakijan osaaminen ja työkyky, ja jonka aikana työvalmentaja tukee asiakasta ja työtä voidaan sovittaa hänen työkykynsä mukaan.

**Kärkölen kunta pitää erittäin tärkeänä ja vaikuttavana toimintamallina, että kunnat voisivat jatkossakin tukea heikoimmin työllistyvien henkilöiden työllistymistä palkkatukijaksojen avulla.**

## Muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset

### **Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta**

Lausuntoehdotuksessa ehdotetaan kolmen vuoden siirtymäaikaa laskennalliselle rahoitukselle.

**Kärkölen kunta katsoo, että siirtymäajan tulee olla kokonaisia vuosia käsittäen vuodet 2025-2027.**

**Lain tullessa voimaan 1.12.2024 esitetty kolme vuotta on todellisuudessa kaksi vuotta ja yksi kuukausi.**

### **Kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus**

Lakiehdotuksessa esitetään kohdassa 4.2.2.2 Vaikutuksen kuntien talouteen –luvussa

työttömyysturvan rahoitusvastuun osalta kuntakompensaatiota, joka tehdään

poikkileikkaustilanteessa, jonka tasoa ei tarkisteta myöhemmin. **Kärkölen kunta esittää, että tämä tulee tarkistaa säännöllisesti.**

### **Laki työllistymistä edistävästä monialaisen tuen yhteistoiminnasta**

Kärkölen kunta kannattaa asiakkuuden perustumista lakiehdotuksen mukaan työttömän tosiasialliseen palvelutarpeeseen. Lakiehdotus vaikuttaa kuitenkin epämääräiseltä nuorille tarjottavan monialaiseen tukeen. Kärkölen kunta katsoo, että kaikille ikäryhmille on perusteltua tuottaa sama palvelu ja, että nuorten palvelujen osalta tukeudutaan lisäksi Ohjaamon tyyppiin palveluihin. Monialaiseen palveluun liittyvät valmennukset tulee tarjota samassa tehtäväkokonaisuudessa, jota ollaan nyt siirtämässä kuntien vastuulle. Nuorille suunnattuja hyvinvoinnin ja pärjävyyden tuen valmennuksia ei tule siirtää KEHA-keskukselle. Lakiehdotus ei myöskään anna selkeää määritelmää, miten ja missä järjestelmässä yhteistyöhön vaadittavat asiakkaan tiedot jaetaan eri toimijoiden kesken (työvoimaviranomainen, Kansaneläkelaitos, hyvinvointialue ja kunnat).

