

Etelä-Karjalan liiton, Etelä-Pohjanmaan liiton, Etelä-Savon liiton, Hämeen liiton, Kainuun liiton, Keski-Pohjanmaan liiton, Keski-Suomen liiton, Kymenlaakson liiton, Lapin liiton, Pirkanmaan liiton, Pohjanmaan liiton, Pohjois-Karjalan liiton, Pohjois-Pohjanmaan liiton, Pohjois-Savon liiton, Päijät-Hämeen liiton, Satakuntaliiton ja Varsinais-Suomen liiton

lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden siirrosta kunnille

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

TE-palveluiden siirto kunnille on myönteinen uudistus, mutta siitä aiheutuvat kustannukset on korvattava kunnille täysimääräisesti

Lähtökohtaisesti julkisten *työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtäminen työ- ja elinkeinotoimistoilta kunnille on myönteinen uudistus*. Esityksen mukaan nykyiset työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin. Esitetty malli järjestämisvastuusta kaventaa kuitenkin kuntien toimintamahdollisuuksia tarpeettoman paljon.

Kunta voisi järjestää työvoimapalvelut itsenäisesti, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Muutoin kuntien tulisi muodostaa palveluiden järjestämiseksi työllisyysalue, jonka työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Alueen tulisi olla maantieteellisesti yhtenäinen ja työmarkkinoiden kannalta toimiva. Perustelujen mukaan vuonna 2019 vähintään 20 000 henkilön työvoimapohja oli kaikkiaan 26 Manner-Suomen kunnassa. Itsenäinen järjestämisvastuu olisi näillä määrittelyillä 21 suurimmalla kaupungilla, Kokkolan kaupungilla sekä viidellä Uudenmaan kehyskunnalla. Työssäkäyntialueen yhtenäisyyden vaatimuksen vuoksi ehdotettu laki edellyttää käytännössä keskuskaupungin ja sitä ympäröivien kuntien muodostamaa yhteistoiminta-alueita.

20 000 hengen työvoimapohja tarkoittaa käytännössä yli 40 000 asukkaan väestöpohjaa. Yhdistettynä yhtenäisen työssäkäyntialueen vaatimukseen ehdotettu lainsäädäntö edellyttää vielä huomattavasti suurempaa työvoima- ja väestöpohjaa. *Esityksen mukaan työllisyyden hoidon tehtävät ollaan tosiasiallisesti siirtämässä suurelta osin kuntien sijasta yhteistoiminta-alueille, joka ei vastaa uudistukselle kuntakentässä asetettuja tavoitteita.*

Subsidiariperiaatteen mukaan julkiset päätökset tulisi aina tehdä mahdollisimman lähellä ihmistä. *Järjestämisvastuun ja palvelujen rahoituksen tulisi olla samoissa käsissä eli kunnilla, koska silloin kunnilla olisi aidosti mahdollisuus toteuttaa elinvoimatehtävänsä laajasti hyödyntäen myös maankäytön, koulutuksen ja elinkeinopolitiikan työkaluja.* Järjestämisvastuun ja rahoitusvastuun erottamisella toisistaan, pyrkimyksillä mahdollisimman suuriin alueisiin ja ylisääntelyllä ei päästä hyödyntämään uuteen mallin oleellisesti liitettyjä kuntaekosysteemin etuja parhaalla mahdollisella tavalla.

Yhteistoimintavelvoite ja ministeriön toimivalta

Työvoimapalvelut tulisi käytännössä järjestää lähes koko maassa yhteistoiminnassa. Yhteistoimintavelvoite rajoittaa kunnallista itsehallintoa rajoittamalla kuntalaisten suoraan valitseman toimielimen päätösvaltaa. Yhteistoiminnasta on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan lähtökohtaisesti mahdollista säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Yhteistoiminnan kohteena olevalta tehtävältä on kuitenkin edellytetty ylikunnallista luonnetta. Yhdelle kunnalle ei saa myöskään muodostua yksipuolista määräysvaltaa mahdollistavaa asemaa ja hallinnon järjestelyn on oltava tarkoituksenmukaista. Esimerkiksi tehtävän perusoikeusliitettä ei yksin tee siitä luonteeltaan ylikunnallista. Olennaista on arvioida, onko yhteistoimintavelvoite tarpeen toiminnan toteuttamiseksi.

Arvioitaessa työllisyyspalvelujen merkitystä ja osuutta kunnan toiminnassa on huomioitava, että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle 2023 vuoden alusta. Työllisyyspalvelujen suhteellinen painoarvo kunnan kokonaisuudesta on tuntuva, joten kyse ei ole vähäisestä tehtäväkokonaisuudesta.

Ehdotetun työvoimapalveluiden järjestämislain mukaan työ- ja elinkeinoministeriö voi käynnistää neuvottelumenettelyn sellaisen työvoimaviranomaisen kanssa, jonka kyky järjestää työvoimapalveluja on kahden peräkkäisen vuoden aikana merkittävästi heikentynyt verrattuna muihin vastaaviin työvoimaviranomaisiin. Mikäli tilanne ei korjaantuisi, laatisivat ministeriöt arvion siitä, onko työvoimaviranomaisena toimivan kunnan tai kuntayhtymän kyky järjestää työvoimapalveluja merkittävästi vaarantunut. Arvio perustuisi kunnan tai kuntayhtymän palvelujen järjestämistä ja saatavuutta sekä taloutta koskevaan kokonaisarviointiin, jossa voidaan huomioida pitkäaikaistyöttömien aktivointiaste tai muu vastaava työllistämistä edistävä toiminta, yli 12 kuukauden työttömyyden lisääntyminen verrattuna vastaaviin työvoimaviranomaisiin, palveluprosessin toteutumiseen tai jos kyky järjestää työvoimapalveluja on muusta syystä merkittävästi vaarantunut.

Työ- ja elinkeinoministeriön valvontarooli olisi poikkeuksellinen. 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. Lähinnä vastaava arviointimenettely kunnissa on kuntalain 118 §:n mukainen erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan arviointimenettely. Ehdotus on kyseenalainen kunnallisen itsehallinnon kannalta. Ehdotus perustuu pitkälle menevään ja osin päällekkäiseen kuntien hallinnon ja toiminnan sääntelyyn.

Siirtyvien tehtävien rahoitus

Työllisyyden ja elinkeinoelämän edistämisestä on uudistuksen myötä tulossa merkittävä osa uuden kunnan tehtäviä. TE-kokonaisuus vastaisi noin 10 prosenttia uuden kunnan käyttökuluista, kun mukaan lasketaan sekä valtiolta siirtyvät vastuut, että kuntien nykyiset panostukset sekä vastuu työttömyysturvasta.

Maakunnan liitot pitävät tärkeänä, että valtio sitoutuu korvaamaan siirtyvistä tehtävistä aiheutuvat kustannukset kunnille täysimääräisenä. Rahoitusmallia on korjattu oikeaan suuntaan annetun lausuntopalautteen perusteella.

Siirtyvät vastuut muodostuvat

1. Siirtyvistä palveluista, joihin lasketaan TE- ja ELY-keskusten siirtyvä henkilöstö, Keha-keskuksen siirtyvät toiminnot, palkkatuki, starttiraha sekä hankitut ostopalvelut kuten työvoimakoulutus ja valmennukset. Siirtyvien palveluiden kustannukset on arvioitu olevan vähintään 700 miljoonaa euroa. Uusi pohjoismainen työvoimapalvelumalli (Poma) kasvattaa kuluja entisestään.

2. Työttömyysturvan etuusmenoista, joissa kuntien etuusvastuumaksuvastuun rahoitusosuuden arvioidaan kasvavan lähes kaksinkertaiseksi nykyiseen verrattuna (vajaasta 400 miljonhasta eurosta yli 700 miljoonaan euroon). Etuuskulut tosin vaihtelevat voimakkaasti suhdannetilanteen mukaan ja siihen kunnilla ei aidosti ole vaikutusmahdollisuuksia.

Sekä siirtyvien palveluiden, että kasvaneiden etuusvastuiden lisäkulut korvattaisiin kunnille valtionosuuksina. Siirtyvien palveluiden rahoitus muodostuisi valtionosuuskriteerien mukaan vuosittain, mutta etuuskulujen kompensatio perustuisi poikkileikkaustilanteeseen. Etuuskulujen kompensation (valtionosuuden) lukitseminen poikkileikkaustilanteeseen loisi kunnille vahvan taloudellisen kannusteen lyhentää työttömyysjaksojen kestoja.

Rahoituksen taso

Kunnille siirtyvien palveluiden kokonaiskustannus on arvioitu olevan noin 700 miljoonaa. Hallituksen esityksessä siirtyvien tehtävien kustannustaso laskettaisiin valtion **vuoden 2024 talousarvion** perusteella. Muutos on selkeä parannus lausuntokierrosta edeltävään versioon nähden, jossa siirtyvien tehtävien kustannustaso laskettiin vuoden 2019 tilinpäätöstietojen perusteella. Talousarvion ja toteutuman välillä on TE-hallinnossa ollut useampana vuotena valtion tilinpäätöksen perusteella epäsuhtaa.

Riskinä uudistuksessa on kuitenkin se, että em. parannuksesta huolimatta tehtäviä tullaan siirtämään merkittävästi aliresursoituna kunnille. Työllisyyden kuntakokeiluista saatujen kokemusten mukaan uusi asiakaspalvelumalli (pohjoismainen työvoimapalvelumalli, Poma) on aliresursoitu suhteessa asiakastyön lisäsääntelyn aiheuttamiin resurssitarpeisiin.

Lakiuudistuksen kustannusarvioissa tulee huomioida siirtyvän henkilöstön henkilöstökulujen lisäksi muut palvelun tuottamisen edellyttämät kuluerot. Henkilöstökulujen lisäksi kuluja syntyy esimerkiksi myös tiloista, laitteista sekä hallinnon tukipalveluista kuten palkanlaskennasta ja henkilöstöhallinnosta. Rahoituslaskelmissa pitääkin huomioida *siirtyvän toiminnan kokonaiskustannukset täysimääräisesti* eikä vain henkilöstökuluja.

Toteutuessaan uudistus tulee aiheuttamaan kunnille merkittäviä ICT-muutuskustannuksia, joita syntyy esimerkiksi asiakastietojärjestelmien osalta. Muutuskulujen suuruuden arviointi on tällä hetkellä vaikeaa, koska järjestäjien määrä ei ole vielä selvillä. Hallituksen esityksen vaikutusarvioita voidaan kuitenkin pitää oikean suuntaisena, sen mukaan kunnille aiheutuu kertaluonteisesti noin 15–25 miljoonan euron muutuskustannukset. Tämän lisäksi jatkuvien ICT kulujen arvioidaan kasvavan 5–10 miljoonaa euroa. Eduskunnan tulee varmistaa, että muutuskulut korvataan kunnille täysimääräisesti.

Kuntakohtaiset rahoituslaskelmat

TE-palveluiden rahoitus jaettaisiin esityksen mukaan kuntien välillä osana valtionosuutta siten, että valtionosuusjärjestelmään esitellään kaksi uutta valtionosuuskriteeriä:

- 1) työttömien määrä (laaja työttömyys) sekä
- 2) työikäisen väestön määrä.

Kriteerien painotusta muutettiin lausuntokierroksen jälkeen siten, että varsinainen palveluiden rahoitus jaettaisiin puoliksi näiden kahden kriteerin kesken. Työttömien kotokoulutusten kustannukset tultaisiin jakamaan vieraskielisyyden perusteella. Valtionosuusjärjestelmään esitettyjä kriteereitä ja niiden painoarvoja voidaan pitää perusteltuina.

Työttömyysturvaetuksien maksuvastuun kompensatio (valtionosuus) esitetään laskettavaksi poikkileikkaustilanteessa viimeisimmän käytettävissä olevan, uudistusta edeltävän, vuoden tiedoilla.

Kuntakohtaisissa tiedoissa saattaa kuitenkin olla merkittävää vuosivaihtelua. Kompensaation laskenta tulisi harkita tehtäväksi *useamman vuoden keskiarvosta*. TE-palvelukokonaisuuden valtiosuus-kriteerien ja kompensatioiden toimivuutta onkin syytä arvioida jälkikäteen osana tulevia valtiosuus-uudistuksia.

Uudistuksen rahoituslaskelmissa on myös esitetty kuntakohtaisia kustannuslaskelmia nykytilanteesta. Esitetty nykytilan kustannusarvio perustuu laskennallisuuteen, koska nämä tehtävät eivät ole vielä kunnilla. Todelliset kuntakohtaiset kustannukset tulevat määräytymään lopulta sen mukaan, miten maksuvastuiden jakautumisesta työllisyysalueilla sovitaan.