

LAUSUNTO**Luonnos hallituksen esitykseksi julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi****Yleistä**

Joensuun kaupunki kannattaa työllisyydenhoidon vastuun siirtymistä kunnille. Kunta vastuutahona on lähellä asukkaita, avoimia työmarkkinoita, työllisyyttä edistäviä palveluita sekä paikallista toimijaverkostoa. TE-palvelujen siirtyminen pysyvästi kunnille on luonnollinen jatkumo työllisyyden kuntakokeiluille, jotka ovat vahvistaneet kuntien osaamista ottaa vastuulleen myös työllisyyden hoidon lakisääteisiä tehtäviä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtyessä hyvinvointialueelle kunnan työllisyyttä edistävän toiminnan painopiste siirtyy elinvoiman edistämiseen, minkä johdosta kokonaisvastuu TE-palvelujen järjestämisestä istuu kunnalle erinomaisesti.

Lakiesityksessä määritelty, työvoimapohjaan perustuva järjestämisvastuualue ei vastaa todellisia kuntayhteistyöhön perustuvia tai työssäkäyntiin pohjautuvia alueita. Kunta on järjestänyt työllisyyttä edistäviä palveluita omana toimintanaan jo vuosien ajan muodostaen yhteyksiä alueen työmarkkinoille sekä työllisyyttä edistävään palveluverkostoon. Kunnalla on paras tieto paikallisista olosuhteista sekä asiakkaiden tarpeista työhön tai koulutukseen etenemiseksi, minkä vuoksi kunnalle tulisi antaa aidosti mahdollisuus suunnitella ja järjestää palvelut parhaalla mahdollisella tavalla joko yhteistyössä muiden kuntien kanssa tai itsenäisesti.

Järjestämisvastuun lisäksi esityksessä on kuntatoimijan näkökulmasta epäedullisia tai kysymyksiä herättäviä yksityiskohtia, jotka kaipaavat tarkentamista lainvalmistelussa. Valtion rooli, valtionosuuden perusteet, työttömyysturvan rahoitusvastuun muutos, JTYP-lain mukaisten palvelujen ja henkilöstön siirtymisen valmistelu sekä tietojen käsittelyyn liittyvät kysymykset tulevat olla ratkaistuna esitystä perusteellisemmin, jotta merkittävä muutos TE-palvelujen järjestämisvastuussa saadaan toteutettua asiakkaan palvelut turvaten.

Järjestämisvastuu

Te-palvelujen järjestämisvastuun siirtyminen yhdelle vastuutaholle selkeyttää työllisyyspalvelujen kentän moninaisuutta sekä asiakkaalle että verkostokumppaneille. Kunta vastuutahona on luonnollinen, sillä sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtyessä hyvinvointialueille kunnan aikaisempaa keskeisemmäksi tehtäväksi nousee alueensa elinvoiman edistäminen. Kunnan ollessa palvelujen vetovastuussa kyetään luomaan alueen elinvoimaa ja työllisyyttä edistävä ekosysteemi, joka kokoaa paikalliset työ- ja koulutusmahdollisuudet sekä palvelut toimivaksi ja asiakaslähtöiseksi kokonaisuudeksi.

Joensuun kaupunki ei kannata järjestämisvastuun siirtämistä yli 20 000 työvoimaan perustuville työllisyysalueille. Työvoiman tarkkaan rajattuun määrän perustuva työllisyysalue ei ole yhteneväinen luonnollisten työssäkäyntialueiden, elinvoiman edistämiseen liittyvien palvelujen tai olemassa olevan kuntayhteistyön näkökulmista. Lisäksi työllisyysalue muodostaisi käytännössä uuden hallintorakenteen kuntien ja aluehallinnon rinnalle. Työllisyysalueen sijaan palvelujen järjestämisvastuu tulisi siirtää kunnille, jotka voisivat sopia yhteistyöstä keskenään kuntalain mukaisesti huomioiden paikallisia olosuhteita ja olemassa olevia yhteistyörakenteita. Kunnilla on pitkä

kokemus keskinäisestä yhteistyöstä palvelujen järjestämisessä, joten uusien työllisyystehtävien vastaanottaminen ei vaatisi kunnilta uudenlaista osaamista yhteistoimintaan. Kuntalain mukaisista yhteistoiminnan muodoista tarkoituksenmukaisin on sopimuksellinen yhteistyö, jolla pystytään jakamaan esimerkiksi työvoimahallinnon tiettyjä asiantuntijatehtäviä usean eri kunnan kesken. Kun jokaisella kunnalla on sekä rahoitus- että järjestämisvastuu, kunnat ovat keskenään tasa-arvoisessa asemassa sopimuksellisesta yhteistyöstä neuvotellessa.

Te-palvelujen siirto valtiotoimijalta kunnalle on merkittävä rakenteellinen muutos, jonka onnistuminen edellyttää perusteellista pohjatystä useilla osa-alueilla. Kuntayhteistyön järjestäminen, henkilöstön muutosjohtaminen, kunta- ja valtiotoimijan resurssien ja palvelujen yhteensovittaminen sekä rahoitusmallin todellinen vastaavuus kustannuksiin nähden ovat onnistumisen keskeisiä edellytyksiä. Koska muutos on suuri, sen vaikuttavuuden tarkasteluun tulee varata riittävästi aikaa sekä itse muutoksen johtamiseen ja läpiviemiseen tulee varata uutta resurssia. Oleellista on, että muutokselle asetetut tavoitteet suunnitellaan realistisen toimintaympäristön mukaisesti. Muutoksen riskinä on, että kunta ei pääse vaikuttamaan riittävästi palveluihin sekä niiden järjestäytymisen että sisällön osalta. Epäonnistuminen muutoksen läpiviennissä sekä kunnan tarjoaman työllisyyspalvelujen sisällön rajaaminen valtion liiallisella säätelyllä voi pahimmillaan näyttäytyä asiakkaalle siten, että ainoa muutos aikaisempaan on vanhojen TE-palvelujen siirtyminen kunnan toimipisteisiin.

Julkiset työvoimapalvelut

Esityksen mukaisesti TE-toimistolta ja ELY-keskukselta kuntiin siirtyvät nykyisen JTYP-lain mukaiset henkilö- sekä työnantaja- ja yritysasiakkaan palvelut. Osa kunnista on vastannut henkilöasiakkaan palveluista työllisyyden kuntakokeilun myötä, sen sijaan työnantaja- ja yrityspalvelut vaativat palveluprosessien suunnittelua kunnan elinkeinopalvelujen kanssa. Palvelujen yhteensovittamiselle tulee varata riittävästi aikaa ja resursseja sekä kunnan että valtion puolesta ennen palvelujen varsinaista siirtymistä kunnan vastuulle. Kunnalla tulee myös olla vapaus suunnitella ja järjestää palveluita järjestämisvastuulain puitteissa ilman valtion määrittämiä tulkintoja palvelujen sisällöistä. Kunnan tulee saada määrittää itsenäisesti, mitä palveluita tuotetaan itse ja mitä hankintaan ostopalveluina. Esimerkiksi aikaisemmin ostopalveluna tuotettu palvelu tulee voida jatkossa järjestää tarvittaessa myös omana toimintana suuntaamalla resurssi henkilöstön palkkakustannuksiin.

Osa työllisyyden hoitoon liittyvistä tehtävistä, kuten työttömyysturvan vaativat asiantuntijatehtävät, jäisivät valtiolle. Esityksen mukaan valtiolle on jäämässä myös palveluita, jotka sisältönsä puolesta olisi luonnollista siirtää kuntien vastuulle kokonaisuuden säilyttämiseksi. Näitä palveluita ovat muun muassa TE-live, TE-ASPAs sekä ONNI-matalan kynnyksen mielen hyvinvoinnin palvelut nuorille. Siirtyviä tehtäviä tulisi tarkastella uudelleen siten, että niistä muodostuu asiakaslähtöisiä palvelukokonaisuuksia, joilla on yksi vastuutaho, kunta.

Esityksen mukaan työvoimaviranomaisella olisi myös velvollisuus tarjota palveluja työnantaja-asiakkaille näiden koti- tai toimipaikasta riippumatta. Yritykset ja muut työnantajat voisivat siten asioida haluamassaan työvoimaviranomaisessa. Esimerkiksi muutosturvatilanteissa työvoimaviranomaisen tehtävänä olisi tarvittaessa huolehtia työvoimaviranomaisten välisestä yhteistyöstä. Esityksessä ei kuitenkaan mainita mahdollisuudesta laskuttaa näiden palveluiden kustannuksia työnantajan kotikunnalta. Luonnoksen 16 luvun 1§:ssä puolestaan säädettäisiin työvoimaviranomaisten velvollisuudesta tehdä yhteistyötä muutosturvan toteuttamiseksi. Riskinä suurimpien kaupunkien osalta on, että kaupungit koordinoivat paljonkin muutosturvapalveluita tapauksissa, jossa yrityksellä on toimipisteitä laajemmalla alueella Suomessa. Tällaisia tapauksia varten laissa tulisi säätää kunnan mahdollisuudesta hakea korvausta muille kuin oman alueen yritykselle tarjotusta yrityspalvelusta.

Siirtyvien palvelujen rahoitus

Esityksen mukaan kuntien järjestämisvastuulle siirrettävien työvoimapalveluiden rahoitus huomioitaisiin kunnan peruspalvelujen valtionosuuksissa. Arvioiden mukaan siirtyvien työvoimapalveluiden kustannukset ovat vuoden 2022 tasossa noin 700 milj. euroa. Rahoitus esitetään kohdennettavaksi valtionosuuksien kautta kahden eri kriteerin kautta: arvioiduista kustannuksista 30 % kohdennettaisiin työttömien määrän ja 70 % 18–64-vuotiaiden asukkaiden määrän perusteella. Kotoutumiskoulutuksen arvioidut kustannukset kohdennetaan tästä poiketen vieraskielisyyskriteerin korotuksella. Työttömien määrä huomioidaan ns. laajan työttömyyden perusteella ja huomioi siten työttömien työnhakijoiden lisäksi myös työllisyyspalveluihin osallistuvien määrän. Valtionosuusrahoitukseen esitetään siirryttäväksi kolmen vuoden siirtymäajalla.

Valtionosuusjärjestelmän keskeisenä tavoitteena on huomioida kunnan asukkaiden palvelutarpeita ja olosuhdetekijöitä. Esitetty malli ei kuitenkaan kohdenna valtionosuusrahoitusta oikeudenmukaisesti alueille, joilla on korkea työttömyys ja sen myötä korkeat työttömyyden kustannukset. Mallissa työikäisten osuus valtionosuusrahoituksesta on liian suuri huomioiden se, että valtaosa työttömyyden hoidon kustannuksista kertyy työttömien työnhakijoiden palveluista. Laajan työttömyyden painoarvoa tulee korottaa vähintään 50 %:n tasolle. Tämä kohdentaisi valtionosuusrahoitusta esitettyä mallia paremmin korkean työttömyyden alueilla ja tasoittaisi kuntien vaikutusmahdollisuuksia kohdata tulevia suhdanne- ja muita taloudellisia riskejä sekä parantaisi TE-palveluiden yhdenvertaisen tarjoamisen edellytyksiä. Työikäisen väestön säilyminen esimerkiksi 50 %:n painolla takaisi kuitenkin vielä rahoitusjärjestelmän vaatimukset kannustavuudesta. Todettakoon, että lakiesityksessä esitetty malli on epäedullinen kaikille niille maakunnille, joissa on keskimääräistä korkeampi työttömyys. Myös Pohjois-Karjalalle ja Joensuun kaupungille.

Lakiesityksen perusteluiden mukaan laskelma siirtyvien TE-palveluiden kuntakohtaisista kustannuksista on suuntaa antava. Huomioiden kuntakohtaisiin arvioihin perustuva epävarmuus olisi perusteltua, että valtionosuusjärjestelmään sisältyisi tarkistusk mekanismi, jolla voitaisiin varmistaa, että siirtyvien palveluiden rahoitus on oikealla tasolla. Tätä puoltaa myös se, että käynnissä olevat kuntakokeilut sekä myös muut työllisyyspalveluita koskevat hankkeet, jotka ovat merkinneet kunnille lisärahoitusta ns. normaaliin tasoon nähden, voivat johtaa siihen, että laskelmissa valtiolta kunnille siirtyvien palveluiden kustannukset muodostuvat liian pieniksi. Tämä mahdollistaisi myös sen huomioisen, että TE-palveluihin on kertynyt ns. palveluvelkaa. Palveluvelalla tarkoitetaan esimerkiksi määräaikaan mennessä päivittämättömiä asiakkaan työnhakusuunnitelmia ja muita toimenpiteitä, joita ei ole tehty lakisääteisissä määräajoissa resurssivajeesta johtuen. TE-hallinnon palveluvelkaa ei tule siirtää korvauksetta kunnille.

Tarkastusmekanismia puoltaa myös se, että esitetty malli johtaisi siihen, että siirtyvät kustannukset ja rahoitus eivät kuntakohtaisesti kohtaa. Osa kunnista tulee saamaan vähemmän rahoitusta, kuin siirtyvien palveluiden tuottaminen maksaa. Lakiesityksessä on kuitenkin arvioitu varsin vähäisesti kuntien mahdollisuuksia sopeuttaa toimintaansa tilanteessa, joissa kunnan saama valtionosuusrahoitus ei kata laajentuneita vastuita. Kuntien kohtaamia talouden haasteita voi syventää se, että kunta voi hävitä sekä sote-uudistuksessa että TE-uudistuksessa ja käytännössä uudistusten siirtymäaika ajoittuu samoille vuosille. Näin on käymässä ennakkolisten laskelmien mukaan esimerkiksi Joensuun kaupungille. Tämä voi johtaa yksittäisten kuntien kannalta kohtuuttomiin taloudellisiin haasteisiin, koska kuntien sopeutusmahdollisuudet ovat jatkossa huomattavasti rajallisemmat sote-uudistuksen muuttaessa kuntien talouden rakenteita.

Jotta yksittäisten kuntien talouden sopeutus paineet eivät muodostu liian suuriksi, olisi perusteltua, että kustannusten tarkistusk mekanismin lisäksi siirtyvien TE-palveluiden osalta valtionosuusperusteita

tarkistettaisiin siten, että kuntakohtaisten muutosten vaikutus eliminoitaisiin esimerkiksi valtionosuuksien lisäykseen/vähennyksiin tehtävällä erällä. Vaihtoehtoisesti siirtymäajan pituutta tulisi pidentää nyt esitetystä huomattavasti, jotta kunnilla olisi mahdollisuudet sopeuttaa palvelurakenteitaan sekä sote- että te-uudistuksen mukanaan tuomiin muutoksiin.

Työttömyysturvan maksuvastuun muutos

Esityksen mukaan kunnan vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksessa laajennettaisiin. Rahoitusvastuun alkamista varhennettaisiin nykyisestä ja porrastettaisiin siten, että kunnan rahoitusosuus kasvaisi työttömyyden pitkittyessä. Kunnan rahoitusvastuu alkaisi työnhakijan 101:stä työttömyysetuuspäivästä. Kunnan rahoitusosuus olisi 200 maksupäivään saakka 10 % työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan määrästä. Työnhakijan etuuspäivien kertymän ollessa 201-300 päivää, kunnan rahoitusosuus olisi 20 %, 301-400 etuuspäivän ajalta 30 %, 401-700 etuuspäivältä 40 % ja 701 maksupäivästä eteenpäin 50 %.

Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentaminen kompensoitaisiin kunnille peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta maksettavalla korvauksella. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen lisättäisiin euromäärä, jonka yhteismäärä vastaisi työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta kunnille koko maan tasolla aiheutuvaa kustannusten lisäystä. Korvaus maksettaisiin kunnille niiden työikäisen väestön eli 18—64-vuotiaiden asukkaiden määrän mukaisessa suhteessa. Koska työikäisen väestön mukaan kohdentuvalla korvauksella ei pystytä tarkasti kohdentamaan valtionosuuden lisäystä kustannusten kasvua vastaavasti, valtionosuusjärjestelmään sisällytettäisiin erillinen tasausmenettely. Tasausmenettelyssä kunnan valtionosuuteen tehtäisiin lisäys tai siitä tehtäisiin vähennys, jos kunnalle myönnetty korvaus ei vastaa työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta kunnalle aiheutuvaa kustannusten lisäystä.

Lähtökohtaisesti tehtävien siirrosta aiheutuneiden kustannusten kompensointi täysimääräisesti on kuntien kannalta myönteinen, mutta kompensaation lukitseminen poikkileikkaustilanteeseen ei ole perusteltu. Tämä johtaa siihen, että kuntien rahoitusvastuun kehitys riippuisi jatkossa työttömyyden kehityksestä, mutta valtiolta saatava kompensaatio pysyisi samana riippumatta siitä, kasvaako työllisten tai työttömien määrä. Tämä ei kannusta kuntia tehokkaaseen toimintaan ja elinvoiman edistämiseen. Työttömyysturvan rahoitukseen tulee luoda mekanismi, joka ottaa huomioon työllisyyteen ja työttömyyteen vaikuttavat tekijät myös jatkossa. Poikkileikkaustilanteen sijaan tarkistusmekanismiin käyttöä tukee myös TE-palveluiden siirron rahoitusvastuun yhteydessä esille tuotu näkökohta käynnissä olevien kuntakokeilujen ja myös muiden työllisyyspalveluja koskevien hankkeiden vaikutus työttömyysturvan kustannuksiin. On mahdollista, että näiden seurauksena laskelmissa valtiolta kunnille siirtyvien palveluiden kustannukset muodostuvat liian pieniksi.

Edellä mainitun lisäksi hyvinvointialueiden tulisi olla osavastuussa pitkään työttöminä olleiden kustannuksista. Uudistuksen yhteydessä esimerkiksi kuntouttava työtoiminta on siirretty hyvinvointialueiden vastuulle, mutta hyvinvointialueille ei ole asetettu taloudellisia eikä lainsäädännöllisiä kannustimia hoitaa työttömien sosiaali- ja terveyspalveluja siten, että pitkään työttömänä olleiden kohderyhmä liikkuisi mahdollisimman nopeasti kohti työmarkkinoita tai siirtyisi oikealle etuudelle, esimerkiksi työkyvyttömyyseläkkeelle. Mikäli henkilön työllistymissuunnitelmaan

voidaan kirjata ainoaksi toimenpiteeksi se, että henkilö hakeutuu sosiaali- ja terveyspalveluiden piiriin, tulisi tämän kohderyhmän työttömyysetuuden rahoitusvastuu siirtää hyvinvointialueelle. Toinen vaihtoehto on laatia hyvinvointialueille kannustinmalli, joka palkitsisi pitkään työttömänä olleiden työkuntoiseksi palautumisesta.

Esitetty malli kunnan maksuvastuun työttömyysturvasta siirtää suhdanneriskiä valtiolta kuntatalouteen. On tyypillistä, että matalasuhdanteessa työttömyys kasvaa tavalla, johon julkisilla työllisyyspalveluilla voidaan vain osin vaikuttaa. Jotta kustannusvastuu ei matalasuhdanteessa kasva hallitsemattomasti, tulisi työttömyysturvakustannusten kasvulle asettaa katto, jonka ylittävistä kustannuksista valtio ottaisi vastuun. Valtio pystyy yksittäisiä kuntia paremmin kantamaan suhdanneriskistä aiheutuvat tulo- ja menokehityksen muutokset.

Esitetyssä työttömyysetuuden rahoitusvastuuta koskevassa ratkaisussa kunnille muodostuisi merkittävästi nykyistä enemmän rahoitusvastuuta maahanmuuttajille maksettavasta työmarkkinatuesta. Esitetyssä mallissa työmarkkinatuen rahoitukseen tehtäisiin poikkeus, jonka mukaan kunnalla ei olisi rahoitusvastuuta maahanmuuttajien työmarkkinatuesta vuoden ajalta ensimmäisestä kotikuntamerkinnästä. Esitetty uudistus on hyvä ja huomioi maahanmuuttajien sekä kotoutujien todelliset tilanteet.

Tiedon hallinta

Lakiesityksen mukaisesti KEHA-keskus vastaa työvoimapalvelujen valtakunnallisista tietojärjestelmäpalveluista, mitkä koostuvat valtakunnallisesta tietovarannosta, asiakastietojärjestelmäkokonaisuudesta ja palvelualustasta. Työvoimaviranomaisena toimivalla kunnalla on velvollisuus käyttää valtakunnallista tietovarantoa ja palvelualustaa. Sen sijaan kunta voi valita käyttääkö omaa vai valtion hallinnoimaa asiakastietojärjestelmää. Kunnan näkökulmasta valinnanvapaus asiakastietojärjestelmän käyttöönotossa on tärkeää kehitettäessä kuntaekosysteemiin pohjautuvaa asiakaspalvelua. Mikäli kunta päätyy käyttämään valtion hallinnoimaa asiakastietojärjestelmää, tulee järjestelmään myöntää käyttöoikeuksia kunnan esitysten mukaisesti. Tietovarannon osalta on todennäköistä, ettei KEHA-keskuksen tuottama tieto riitä työllisyyspalvelujen toiminnan seurantaan, vaan kunnat tarvitsevat tulevaisuudessa KEHAn tuottaman tiedon ohelle myös paikallisesti tuotettua tietoa. Työllisyyden kuntakokeilun kokemukset ovat osoittaneet, että vaikka kunnat ovat rakentaneet omia seurantajärjestelmiään KEHAn tuottaman tiedonkeruun rinnalle, on KEHA ohjeistuksellaan rajannut kuntia käytännössä toteuttamasta tiedonkeruuta. Esitetyn lainsäädännön tulee mahdollistaa kuntien mahdollisuudet kerätä tulevaisuudessa asiakkaiden työllistymiseen liittyvää tietoa käytössä olevasta asiakastietojärjestelmästä riippumatta.

Esityksessä ehdotetaan, että työvoimaviranomaisena toimiva kunta sekä KEHA-keskus toimivat tietovarannon yhteisrekisterinpitäjinä. Käytännössä työllisyyspalvelujen tuottamiseen voivat osallistua yksittäiset kunnat, useat kunnat yhteistoiminnassa sekä yksityiset palveluntuottajat. Koska tietojen käsittelyyn osallistuu useita eri toimijoita, yhteisrekisterin tarkoituksenmukaisuus sekä vastuukysymykset tulisi arvioida esitettyä perusteellisemmin selkeyttäen esimerkiksi sitä, miten rekisterinpitäjän sekä henkilötiedon käsittelijän roolit jakautuvat eri toimijoiden kesken.

Työllisyyttä edistävät palvelut sekä henkilö- että työnantaja-asiakkaan näkökulmista edellyttävät monialaista yhteistyötä muun muassa tulevan hyvinvointialueen, KELAn, järjestötoimijoiden, oppilaitosten ja työnantajien kanssa. Asiakkaan palvelujen yhteensovittaminen vaatii usein tietojen vaihtoa eri organisaatioiden välillä. Nykytilanteessa eri työllisyystoimijoiden tietojen vaihto on selkeytymätöntä riippuen organisaation omista tietosuojalainsäädäntöön liittyvistä tulkinnoista. Lakiesityksessä tulisi selkeästi todeta, että toimijoiden on mahdollista vaihtaa asiakastietoja eri organisaatioiden välillä huomioiden erityisesti hyvinvointialueen ja työvoimaviranomaisen välinen tietojenvaihto niiden asiakkaiden kohdalla, jotka eivät kuulu monialaisen yhteispalvelun piiriin.

Ohjaus

ja

valvonta

Esityksen mukaan valtiolla on kokonaisvastuu työllisyydestä ja työvoimapalvelujärjestelmän toimivuudesta. Vastuu tarkoittaa esimerkiksi valtion velvollisuutta puuttua tilanteeseen, mikäli kunnan kyky järjestää palveluita on heikentynyt. Valtion kokonaisvastuuta tukevat hallituskausittain asetettavat tavoitteet, TEM:n yhteydessä toimiva valtakunnallinen neuvottelukunta sekä TEM:n ja ELY-keskuksen järjestämät työllisyyden alueelliset yhteistyö- ja seurantakeskustelut. Kuntien järjestämien TE-palvelujen lainmukaisuutta valvoo aluehallintovirasto. ELY-keskuksen ja TE-toimiston hallinto- ja kehittämistyöstä vastaava KEHA-keskus puolestaan vastaa tietojärjestelmäpalvelujen ylläpidosta. Työvoimaviranomaisina toimivat kunnat toteuttavat asiakaspalveluprosessia nykyisen ns. POMA-lainsäädännön mukaisesti sekä järjestävät julkisia työvoimapalveluita. Huolimatta järjestämisvastuun muutoksesta kunnille työllisyydenhoidon viranomaisten toimijakenttä jää laajaksi, minkä vuoksi eri toimijoiden roolit ja vastuut tulee selkeyttää lakiesityksessä mainittua perusteellisemmin.

Joensuun kaupunki näkee valtion roolin työvoimapalvelujen järjestämisen valvojana sekä esityksessä määritetyn neuvottelumenettelyn käynnistäjänä ongelmallisena suhteessa perustuslain takaamaan kunnalliseen itsemääräämisoikeuteen. Muiden kunnan järjestämien lakisääteisten palvelujen kohdalla samantyyppistä valtion väliintulovalvoitetta puutteellisesti järjestetyissä palveluissa ei ole olemassa. Työllisyyspalveluidenkin järjestämisen kohdalla ongelmatilanteissa valtion roolin tulisi olla ensisijaisesti kuntia tarvittaessa ohjeistava ja tukeva antava eikä pakotteita asettava. Tulevaisuudessa kunnat toteuttavat työllisyyspalveluita pitkälti nykyisen lainsäädännön puitteissa, joten uudella kunnalla on kuntapohjaisilla työllisyyspalveluilla on jo osittaiset raamit. Valtion tulisi huomioida roolinsa uuden mahdollistajana ja antaa kunnille aidosti liikkumatilaa kuntapohjaisten työllisyyspalvelujen luomisessa.

Työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoiminta

Työvoimaviranomaisen, KELAn ja tulevan hyvinvointialueen tuottama monialainen yhteispalvelu työ- ja toimintakyvyn vajeita kokevan henkilön työllistymisen edistämiseksi on tärkeä yhteistoiminnan muoto, jonka avulla esimerkiksi eri toimijoiden väliseen tiedonkulkuun liittyvät ongelmat eivät estä asiakkaan kokonaisvaltaisen palvelun järjestämistä. Lakiesityksessä ehdotetaan työttömyyden kestoon liittyvää asiakaskriteerin poistoa, mikä on merkittävä parannus nykytilanteeseen nähden asiakkaalle oikea-aikaisen palvelun järjestämiseksi.

Työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoiminta on nimenä byrokraattinen eikä anna palvelua käyttävälle asiakkaalle selkeää kuvaa sen sisällöstä. Monialaisen yhteistoiminnan sisältö sekä asiakkaiden ohjaaminen palveluun voi olla epäselvää myös työllisyyden toimijaverkostolle. Lakiesityksessä kevennetään hieman monialaisen yhteistyön organisoitumista poistamalla esimerkiksi

edellytykset palvelun erillisestä toimipisteestä. Esityksessä ehdotetaan, että monialaisella yhteistyöllä tulisi olla hyvinvointialueen pohjalta muodostettuja, mahdollisesti useita johtoryhmiä. Johtoryhmän kokoonpanosta ja tehtävistä säädettäisiin asetuksella. Monialaisen yhteispalvelun organisoituminen vaikuttaa edelleen raskaalta työllisyydenhoidon muutoinkin laaja toimijaverkosto huomioon ottaen. Ihannetilanteessa monialaiselle yhteistyölle ei tarvittaisi erillistä palvelu- ja hallintorakennetta, vaan eri viranomaiset veloitettaisiin nykyistä vahvemmin tekemään yhteistyötä osana peruspalveluaan asiakkaiden tarpeiden mukaisesti.

Nuorten monialaisen yhteistyön vakiinnuttaminen osaksi kuntien työllistymistä edistävää palvelukokonaisuutta on tarpeellinen muutos nuorten laaja-alaiset palvelutarpeet huomioiden. Ohjaamo-tyyppisen toiminnan suhteuttaminen muuhun lainsäädännössä määriteltyyn monialaisen tuen yhteistoimintaan on kuitenkin haasteellista tilanteissa, jossa nuori hyötyisi Ohjaamon lisäksi myös tukevammasta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusta tai KELAn tarjoamasta kuntoutuksesta. Mikäli Ohjaamon ja monialaisen tuen yhteistoiminnan rooleja ei selkeytetä, on riskinä asiakkaiden siirtely palvelusta toiseen ilman selkeää vastuutahoa.

Työvoimapalvelujen siirtymisen toimeenpanosta

TE-palvelujen järjestämisvastuun siirtymistä valtiolta kunnalle esitetään tapahtuvaksi 1.12.2024. Kuntatoimijan näkökulmasta on epäselvää, miksi siirron on tapahduttava kalenterivuoden lopussa. Palvelujen yhteensovittamisen, tiedottamisen, henkilöstön siirtymisen sekä resurssoinnin näkökulmasta olisi selkeintä, että järjestämisvastuu siirtyisi kunnille kalenterivuoden alussa 1.1.2025. Esityksen mukaan TE-palvelujen henkilöstö siirtyy kuntiin liikkeenluovutuksella, minkä perusteella henkilöstö säilyttää aikaisemmat työ- ja virkasuhteisiinsa liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. On perusteltua kyseenalaistaa, miksi henkilöstön siirtymässä valtiolta kunnalle noudatetaan liikkeenluovutuksen periaatetta, kun sitä ei tehty vastaavassa palvelujen siirrossa kuntatoimijalta valtiolle perustoimeentulotuen siirtyessä KELAlle v. 2017. Kunnilla tulisi olla mahdollisuus rekrytoida itse henkilöstönsä, kuten aikaisemmin vastaavassa tilanteessa oli myös valtiotoimijalla.

TE-henkilöstön siirtyminen kuntatoimijan alaisuuteen on jo itsessään iso muutos valtio- ja kuntatoimijan eri toimintakulttuurit huomioiden. Käytännön näkökulmasta siirtyvän henkilöstön tehtävänkuvien yhteen sovittaminen kunnan työllisyyspalvelujen sekä hallinto- ja tukipalvelujen kanssa tulee olemaan suuri ponnistus. Siirtyvän henkilöstön tehtävänkuvat uudessa toimintaympäristössä tulee olla avoimesti suunniteltavissa jo hyvissä ajoin. Tällä hetkellä tiedossa oleva yhteistoimintaneuvottelujen aikataulu on liian kireä henkilöstön tiedottamisen ja mahdollisesti uusien tehtävänkuvien vastaanottamisen osalta palvelujen siirtymäajankohtaan nähden.

TE-palvelujen siirron myötä kunnille siirtyy vastuu nykyisen JTYP-lain mukaisista palveluhankinnoista, mikä edellyttää uuden tehtäväalueen lisäämistä kuntien hankintatoimeen tai uuden yksikön perustamista työllisyyspalveluihin. Kunnilla tulee olla vapaus sovittaa siirtyvien palvelujen hankkiminen osaksi palvelukokonaisuuttaan parhaaksi katsomallaan tavalla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kaikki TE-palvelujen voimassa olevat hankintasopimukset tulisi voida tarvittaessa päättää ennen palvelujen siirtymistä. Kunnilla tulisi olla mahdollisuus myös päästä vaikuttamaan siirtymän jälkeisten palvelujen suunnitteluun ja hankintaan jo reilusti ennen siirtymää, jotta vältytään palvelukatkoksilta. Myös kunnan mahdollisuudet palkkatuen tai sitä vastaavan tuen hyödyntäjänä TE-palvelujen siirtymisen jälkeen tulee olla tiedossa jo siinä vaiheessa, kun kunnat suunnittelevat siirtymän aikaista talousarviotaan.

Järjestämisvastuun siirtymiseen on tulossa TEM:n hallinnoima valmisteluhanke, jonka kautta TE-toimisto, ELY-keskus ja kunnat saavat tukea valmistelutyöhön. Tällä hetkellä tuen muoto on vielä melko avoin, esimerkiksi resursseja kunnille muutoksen valmisteluun ei ole tiedossa valmisteluhankkeen kautta. Muutoksen valmistelu tulee vaatimaan kunnilta erillisiä resursseja, joten siitä aiheutuvat kustannukset tulee korvata kunnalle täysimääräisesti.