

TE2024-valmistelun tilanne

Kaupunginhallitus 18.09.2023 § 302
413/00.01.02.01.01/2022

Valmistelija

Elinvoimajohtaja

Hallituksen esityksen (207/2022) mukaan julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuu siirretään valtiolta kunnille 1.1.2025. Uudistuksella tavoitellaan työllisyyden lisäämistä tuomalla palvelut osaksi kunnan elinvoimatehtävää. Lakiesitykseen sisältyy kuntien osarahoittaman työttömyysturvan muuttuminen nykyistä kannustavammaksi. Tehtävien järjestämiseksi kunnille siirtyy yleiskatteellista valtionosuutta sekä henkilöstöä.

Lakiesityksen mukaisesti kunnat voivat järjestää palvelut itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kuntayhtymälle tai kunnalle (Kuntalain 8 §). Kunnat, joissa työvoima ylittää 20 000 henkilöä, voivat järjestää palvelut itse. Mikäli kunnan työvoiman määrä alittaa 20 000 henkilöä, kunnan tulee perustaa yhden tai useamman kunnan sisältävä työllisyysalue.

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä vahvistettiin 23.3.2023 ja se tulee voimaan 1.1.2025.

Joensuun kaupunki teetti järjestämisvastuuseen liittyvän selvityksen loppuvuodesta 2022. Selvityksen perusteella laki mahdollistaa Pohjois-Karjalaan korkeintaan kaksi järjestämisvaihtoehtoa. Käytännössä järjestämisvaihtoehdot ovat maakunnallinen työllisyysalue tai kaksi työllisyysaluetta. Kahden työllisyysalueen mallissa toinen työllisyysalue on Joensuun kaupunki, toinen työllisyysalue muodostuu muista maakunnan kunnista.

Lähtökohtaisesti Pohjois-Karjalan jakaminen kahdeksi työllisyysalueeksi ei ole tarkoituksenmukainen ratkaisu, sillä hallituksen esityksen mukaan työllisyysalueen tulisi olla maantieteellisesti yhtenäinen, työmarkkinoiden ja työssäkäynnin kannalta toimiva alue sekä siihen tulee lähtökohtaisesti sisällyttää alueen keskuskaupunki (HE 207/2022 12 §). Kahden työllisyysalueen malli edellyttää lisäksi Työ- ja elinkeinoministeriön hyväksymän poikkeuslupahakemuksen, sillä Pohjois-Karjalan toinen työllisyysalue ei sisältäisi lakiesityksen edellyttämää keskuskaupunkia eikä yhtenäistä työssäkäyntialuetta.

Joensuun kaupungin aloitteesta Pohjois-Karjalan kuntien yhteinen TE2024-valmisteluyksikkö perustettiin keväällä 2023. Yksikön tehtävänä on ollut valmistella kahta järjestämisvastuuseen liittyvää työllisyysaluevaihtoehtoa. Kunnat ovat nimenneet valmisteluun osallistuvat yhteyshenkilöt, minkä lisäksi valmistelun tueksi on nimitetty maakunnallinen poliittinen seurantaryhmä. Valmisteluyksikön tukena on ollut alatyöryhmiä esimerkiksi henkilöstöasioihin liittyen.

Valmisteluyksikkö on elokuun aikana saanut ensimmäisen sopimusluonnoksen valmiiksi TE-palveluiden järjestämiseksi Pohjois-Karjalan alueella. Sopimus esittää maakuntaan yhden työllisyysalueen mallia ja Joensuun kaupunkia vastuukunnaksi. Sopimus yhteisen toimielimen perustamisesta sekä julkisten työvoimapalveluiden

järjestämisestä esiteltiin esimerkiksi poliittisessa seurantaryhmässä sekä alatyöryhmissä.

Eri alatyöryhmissä olevat kunnan jäsenet ovat nostaneet esille, että esitettävä pohjaratkaisu on osin haasteellinen, eikä ole kaikilta osin kunnan edun mukainen. Asia on siten tuotava kaupunginhallitukselle, joka kuntalain § 39:n mukaan valvoo kunnan etua.

Sopimusluonnos esiteltiin valmisteluyksikön toimesta kuntajohtajien kokouksessa 25.8.2023, jossa kuntajohtajat ottivat kantaa luonnokseen. Asian ratkaisu päätettiin siirtää seuraavaan kokoukseen. Lieksan kaupungin osalta asiaa käsiteltiin seuraavan kerran Pielisen Karjalan keskinäisessä kuntajohtajien tapaamisessa 4.9.2023. Asiaan palattiin uudelleen 8.9.2023 Pohjois-Karjalan kuntajohtajien kokouksessa, jossa valmisteluyksikön pohjaesityksen lisäksi esiteltiin vaihtoehtoinen tapa järjestää ja tuottaa TE-palveluita. Lopputulema oli, että yhteistyössä pyritään löytämään se järjestämiseen ja tuottamiseen tapa, joka yhdistäisi kahden ja periaatteellisesti varsin erilaisen mallin.

Valmisteluryhmän jättämässä pohjaesityksessä keskeinen haaste liittyy lähipalveluiden tuottamiseen. Valmisteluyksikön pohjaesityksessä vastuukuntana Joensuu ottaisi merkittäviltä osin sekä palveluiden järjestämisen sekä tuottamisen ja jota Pohjois-Karjalan kunnat rahoittaisivat.

Henkilöstö siirtyisi sellaisenaan valtiolta Joensuun kaupungin palvelukseen. Koska liikkeenluovutuksen periaatteiden mukaan henkilöstön virka- ja työsuhteiden edut ovat samat kuin valtion palveluksessa, resurssit ovat pienemmät ja henkilöstön sijoituspaikkoihin ei sopimuksessa ole esitetty muutoksia, on perusteltua, että lähipalveluiden tuottamisen lopputulos olisi sama kuin, että järjestämisvastuu ja palveluiden tuottaminen olisivat edelleen valtiolla. Toki tarkemmalla palvelutuotantosuunnitelmalla kunta voisi yrittää vaikuttaa esimerkiksi kiinteiden työpisteiden sijoituspaikkoihin, mutta käytännössä sen toteuttaminen on jälkikäteen vähintäänkin epävarmaa. Käytännön tasolla uudistus ei näin todennäköisesti pitäisi sisällään niitä periaatteellisia muutoksia, joita lain säätämällä on tarkoitettu.

Valmisteluyksikön esityksessä ja tähän liittyvissä lautakuntaskenaarioissa Joensuun kaupunki saisi enemmistön lautakuntaan. Lautakunta toimisi Joensuun kaupungin hallintosäännön alaisuudessa ja lisäksi kaupunginhallituksella olisi lautakunnan ratkaisuun otto-oikeus. Kirjanpidosta ja talouden hoidosta vastaisi Joensuun kaupunki. TE-toimistosta, ELY-keskuksesta sekä KEHA-keskuksesta liikkeenluovutuksella siirtyvä henkilöstö sijoittuisi esityksen mukaisesti työllisyysalueen vastuukuntana toimivan Joensuun kaupungin palvelukseen. Vastuukunta vastaisi lisäksi työllisyysalueen henkilöstön organisoitumisesta, tehtävänkuvista sekä palvelussuhteisiin liittyvistä ratkaisuista. Työllisyysalueen hankerahoitus ohjautuisi vastuukunnalle eli keskittäisi kehittämistä ja rahoitusta sen sijaan että hankerahoitusta ohjautuisi paikalliselle tasolle, missä yleensä työttömyys on korkeammalla tasolla. Henkilöstöpolitiikassa noudatettaisiin Joensuun kaupungin hallintosääntöä ja ohjeistuksia. Kustannukset jaettaisiin aiheuttamisperusteisesti kunnittain ja ne laskutettaisiin toteuman perusteella. Huomioitavaa on myös, että esitettyssä mallissa kuntien työllisyyden hoidossa työskentelevät henkilöt jäisivät edelleen kunkin kunnan palvelukseen, eivätkä siirtyisi perustettavalle työllisyysalueelle.

Tällainen toimivallan keskittyminen ja sopimustekninen mekanismi on haasteellinen. Mikäli peruskunnalla ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa riittävällä tavalla operatiiviseen toimintaan, talouden hoitoon, palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen, paikallistasolla toiminnan menestymiselle kynnys voi olla liian korkea. Esitetystä mallista vastuukunnalle ei välttämättä jäisi riittävää kannustinta keskittää resursseja erityisen haastavassa tilanteessa oleviin kuntiin, sillä sopimuksen mukaan aiheuttamisperiaatteesta sille ei mahdollisesti seuraisi mitään negatiivista lopputulemaa. Lisäksi on huomattava, että yksittäisellä peruskunnalla ei ole tällaisessa ratkaisussa riittävää mahdollisuutta vaikuttaa koko työllisyysalueen kustannusten nousuun. Hankalimmassa tapauksessa kunnan työmarkkinatuen kuntaosuudet nousisivat samalla kuin työttömyyden hoidosta tulisi yhä kalliimpaa. Esitetty sopimusluonnos ei pidä sisällä mekanismeja tämän ehkäisemiseksi.

Kunnat osallistuisivat työttömyysetuuden perusosan suuruisen osan rahoitukseen nykyistä varhaisemmassa vaiheessa, joten kunnalla tulisi olla aidosti mahdollisuus vaikuttaa alueensa työttömyyden hoitoon varhaisessa vaiheessa. Asiassa on erityisesti huomioitava se, että Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on linjattu, että kuntouttava työtoiminta siirtyisi takaisin kunnille. Mikäli hallitusohjelmakirjaus toteutuu, peruskunnissa tulisi olla valmiina riittävä henkilöstö puuttumaan käytännön tasolla työttömyyden juurisyihin. Tämä vaatii paikallistuntemusta, mikä ei taas toteudu, jos henkilöstön organisoinnista päätettäisiin vastuukunnan taholta.

Valmisteluyksikön esityksessä yhtenä ratkaisuvaihtoehtona on esitetty ns. liikkuvia palveluita, jossa työvoima siirtyisi virka- työmatkamääräyksen paikkakunnalta toiselle. Luonnollisesti tämä ei ole omiaan edistämään paikallistuntemusta ja kasvattaisi sekä matkustuskustannuksia että pienentäisi käytettävissä olevaa efektiivistä työaikaa.

Valmisteluyksikön esityksessä lähtökohta on, että liikkeenluovutus koskee vain niitä tehtäviä, jotka koskevat nykyisiä TE-hallinnon lakisääteisiä toimintoja. Käsillä olevassa asiassa on kuitenkin syytä muistaa, että Pohjois-Karjalan kunnissa työskentelee tällä hetkellä runsaasti henkilöstöä lakisääteisten työllisyys- ja elinkeinopalveluiden ulkopuolella. Yleisemmin nämä tehtävät liittyvät kunnan yleisen elinvoiman kehittämiseen hallinnon eri tasoilla. Mikäli TE-henkilöstö siirtyisi vastuukunnan organisoinnin alle ja muut toiminnot jäisivät edelleen sopimuskuntiin, TE-uudistuksen ekosysteemiperiaate ei todennäköisesti toteutuisi halutussa laajuudessa. Näin ollen järjestely todennäköisesti asettaisi kunnat ja siten erityisesti palveluita käyttävät asiakkaat eriarvoiseen asemaan, kun ainoastaan lakisääteiset palvelut siirtyisivät työllisyysalueelle. Sopimuskuntien vapaaehtoiset toiminnot jäisivät irrallisiksi ekosysteemistä.

Näistä syistä johtuen Pielisen Karjalan kunnat nostivat uutena vaihtoehtona ja vastaesityksenään mallin, jossa palvelujen tuottaminen nojaisi vahvemmin asiakasrajapintaan ja siitä vastaisi sopimuskunta työllisyysalueen sijaan. Vastuukunta ottaisi vain vastuukunnalle kuntalaissa säädettyt minimitehtävät ja se huolehtisi tietyistä keskitetyistä palveluista. Merkittävältä osin vastuu ja riski toiminnan järjestämisestä ja tuottamisesta ohjautuisi sopimuskunnille.

Vastaavia ratkaisuja on viety hyvällä yhteistyöllä poliittiseen päätöksentekoon muun muassa Pohjois-Pohjanmaalla.

Tässä mallissa palvelujen järjestäminen kytkettäisiin vahvemmin paikallistason tuottamiseen, mistä olisi selkeää etua, sillä kuntien ja

alueiden erot pystyttäisiin huomioimaan valmisteluyksikön esitystä paremmin (esim. kuntien omat elinkeinoyhtiöt, asiakkaiden rakenne, velvoitetyö).

Malli loisi Pohjois-Karjalan kunnille aidon mahdollisuuden vaikuttaa työllisyyteen liittyviin toimenpiteisiin omalla alueella, ja sitä kautta suoraan vaikuttaa työllisyyden kehittämiseen ja kunnan maksuosuuden suuruuteen. Tässä mallissa kunnat voisivat paremmin vaikuttaa alueella saatavaan palveluun ja työllisyysalueelle asetettaviin tuloksiin kuin valmisteluüksikön alkuperäisessä esityksessä.

Yleisesti ottaen mallin tulisi olla kannustava, ja kunnille olisi luotava mahdollisuus vaikuttaa siihen, miten kunnan oma työllisyyskehitys vaikuttaa järjestäjälle maksettavaan rahoitukseen.

Tämä ratkaisisi Joensuun kaupunginvaltuuston aiemmin linjaaman päätöksen siitä, että Joensuun kaupunki järjestää työvoimapalvelut itsenäisesti vuoden 2025 alusta alkaen. Uudessa esityksessä vastuukunnalle jäisivät ainoastaan sellaiset keskitetyt toiminnot, joita ei ole tarkoituksenmukaista ohjata sopimuskuntiin. Jokainen kunta vastaisi viimekädessä omasta tuloksellisuudestaan. Toisaalta malli ottaisi paremmin huomioon yrittäjäjärjestön huolet siitä, että Pohjois-Karjalaan ei tulisi kahta eri työllisyysaluetta.

Uudessa vaihtoehdossa kaikki Pohjois-Karjalan kunnat saisivat osallistua aiempaa itsenäisemmin sekä palveluiden järjestämiseen että niiden tuottamiseen, mikä vastaisi hallituksen esityksen tavoitetta, että kohdistaisi vastuun sekä toimivallan vastaamaan aiheuttamisperiaatetta.

Esittelijä

Kaupunginjohtaja

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus

1. katsoo saaneensa TE2024 valmistelun tilanteen tiedoksi ja käy keskustelun asiasta,
2. evästäää valmistelua ja toteaa, että uudistuksen tulisi huomioida valmisteluüksikön esitystä kattavammin TE-palveluiden järjestämisvastuun siirtoa koskeva lainsäädäntö työllisyyden vahventamiseksi,
3. toteaa, että uudistuksen tulisi huomioida työ- ja elinkeinopalveluiden saatavuus ja vaikuttavuus tuomalla palvelut lähemmäksi asiakasta. Lakisääteiset TE-palvelut tulisi kytkeä osaksi laajempaa työllisyyden -ja yrittäjäyden tukemisen ekosysteemiä sekä kotouttamispalveluita sekä
4. toteaa, että palveluiden tulisi olla nykyistä helpommin yhteensovittavissa kuntien nykyisten elinvoima- ja työllisyyspalveluiden kanssa.

Keskustelun jälkeen kaupunginjohtaja muutti päätösehdotustaan.

Muutettu päätösehdotus

Kaupunginhallitus

1. katsoo saaneensa TE2024 valmistelun tilanteen tiedoksi ja käy keskustelun asiasta,

2. evästä valmistelua ja toteaa, että uudistuksen tulee huomioida valmisteluyksikön esitystä kattavammin TE-palveluiden järjestämisvastuun siirtoa koskeva lainsäädäntö työllisyyden vahventamiseksi,

3. toteaa, että uudistuksen tulee huomioida työ- ja elinkeinopalveluiden saatavuus ja vaikuttavuus tuomalla palvelut lähemmäksi asiakasta. Lakisääteiset TE-palvelut tulee kytkeä osaksi laajempaa työllisyyden -ja yrittäjyyden tukemisen ekosysteemiä sekä kotouttamispalveluita sekä

4. toteaa, että palveluiden tulee olla nykyistä helpommin yhteensovitettavissa kuntien nykyisten elinvoima- ja työllisyyspalveluiden kanssa.

Päätös

Kaupunginhallitus

1. katsoi saaneensa TE2024 valmistelun tilanteen tiedoksi ja kävi keskustelun asiasta,

2. evästi valmistelua ja totesi, että uudistuksen tulee huomioida valmisteluyksikön esitystä kattavammin TE-palveluiden järjestämisvastuun siirtoa koskeva lainsäädäntö työllisyyden vahventamiseksi,

3. totesi, että uudistuksen tulee huomioida työ- ja elinkeinopalveluiden saatavuus ja vaikuttavuus tuomalla palvelut lähemmäksi asiakasta. Lakisääteiset TE-palvelut tulee kytkeä osaksi laajempaa työllisyyden -ja yrittäjyyden tukemisen ekosysteemiä sekä kotouttamispalveluita sekä

4. totesi, että palveluiden tulee olla nykyistä helpommin yhteensovitettavissa kuntien nykyisten elinvoima- ja työllisyyspalveluiden kanssa.

Lisätietoja

Elinvoimajohtaja Susanna Saastamoinen, p. 040 1044 009,
sähköposti [susanna.saastamoinen\(at\)lieksa.fi](mailto:susanna.saastamoinen@lieksa.fi)