

Työvoimapalvelujen järjestäminen sekä yhteistoimintasopimuksen ja järjestämissuunnitelman hyväksyminen

Kaupunginhallitus 23.10.2023 § 334
413/00.01.02.01.01/2022

Valmistelija

Elinvoimajohtaja

Tausta ja tavoitteet:

Eduskunta hyväksyi keväällä 2023 lakipaketin julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisestä. Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä (Järjestämisvastuulaki 308/2023) siirtää julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuun valtiolta kunnalle 1.1.2025. Uudistuksella tavoitellaan työllisyyden lisäämistä tuomalla palvelut osaksi kunnan elinvoimatehtävää. Tehtävien järjestämiseksi kunnille siirtyy yleiskatteellista valtionosuutta ja henkilöstöä TE-toimistosta sekä KEHA- ja ELY-keskuksesta. Lakiin sisältyy kuntien osarahoittaman työttömyysturvan muuttuminen nykyistä kannustavammaksi. Uudistuksen keskeiset sisällöt koskevat järjestämisvastuuta, palveluja, rahoitusta, henkilöstöä ja tietojärjestelmäkokonaisuutta.

Järjestämisvastuu:

Järjestämisvastuulain 13 §:n mukaan kunnat voivat järjestää palvelut itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kuntayhtymälle tai kunnalle (Kuntalaki, KL 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. Lain mukaan työllisyysalueen tulee olla maantieteellisesti yhtenäinen, työmarkkinoiden ja työssäkäynnin kannalta toimiva sekä siihen tulee lähtökohtaisesti sisällyttää alueen keskuskaupunki.

Palvelut:

Uudistuksessa kuntien järjestämisvastuulle siirtyvät seuraavat työllisyys- ja yrityspalvelut ja niihin liittyvät tukitoiminnot. Työllisyys- ja yrityspalveluja ovat työnvälityspalvelut tieto-, neuvonta- ja ohjauspalvelut, valmennus, työvoimakoulutus, muutosturvakoulutus, henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvä asiantuntija-arviointi, lain mukaiset kokeilut, työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu, työnantajalle ja henkilöasiakkaalle myönnettävät tuet ja korvaukset.

Rahoitus:

Kunnille siirtyvät palvelut muodostavat uuden valtionosuustehtävän, johon osoitetaan 100-prosenttinen valtionosuus. Peruspalvelujen valtionosuuden lisäys kohdennetaan työikäisen väestön ja työttömien määrän perusteella sekä vieraskielisyyskriteerin kautta. Rahoitus tarkistetaan vuosittain. Palveluiden rahoituksessa on kahden vuoden siirtymäaika.

Työllisyysalueen kunnat vastaavat palveluiden rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu on siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Uudistuksessa kuntien vastuu työttömyystuen perusosan kustannuksista laajenee. Kunnan vastuu työttömyysturvan rahoituksesta alkaa nykyistä aiemmin ja kasvaa portaittain. Kunnan vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta koskee jatkossa työmarkkinatuen lisäksi myös peruspäivärahaa sekä perusosan suuruista osuutta ansiopäivärahasta. Kunnan rahoitusvastuu määräytyy työnhakijan työttömyysetuuspäivien kertymän perusteella. Kannustavan rahoitusmallin mukaisesti jatkossa

pelkkä työttömän aktivointi eli palveluihin ohjaaminen ei vaikuta kunnan rahoitusvastuuseen työttömyysturvasta.

Henkilöstö:

TE-toimiston ja ELY-keskuksen henkilöstö siirtyy kuntiin tai kuntayhtymiin liikkeenluovutuksella vanhoina työntekijöinä.

Tietojärjestelmäkokonaisuus:

Kunnille ja alueille tulee käyttövelvoite valtion TE-palveluihin tarjoamaan tietojärjestelmäkokonaisuuteen. Työvoimapalveluiden valtakunnallisen tietovarannon, palvelualustan ja asiakastietojärjestelmäkokonaisuuden kehittämisestä ja ylläpidosta vastaa KEHA-keskus. Kunnat voivat hankkia asiakastietojärjestelmäkokonaisuutta täydentäviä lisäosia, joiden osalta KEHA määrittää tekniset ja tietoturvaan liittyvät vaatimukset.

Valmistelu Pohjois-Karjalassa:

Pohjois-Karjalan kunnat perustivat yhteisen TE2024-valmisteluyksikön alkuvuodesta 2023. Yksikön tehtävänä on ollut valmistella Pohjois-Karjalaan kahta työvoimapalvelujen järjestämisvaihtoehtoa siten, että järjestämisvastuu pystytään ratkaisemaan kunnissa työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) asettamassa aikataulussa. Kuntien tulee toimittaa TEM:lle työvoimapalvelujen järjestämisvastuusuunnitelma, sopimus yhteisen toimielimen perustamisesta (KL 52 §) sekä tiedot TE-palvelujen nykyisten toimitilojen käytöstä 31.10.2023 mennessä.

TE2024-valmisteluyksikkö aloitti valmistelutehtävän lainsäädännön vahvistuttua huhtikuussa 2023 tehtävänään valmistella kahta eri työvoimapalvelujen järjestämistapaa: 1) Ns. reikäleipämallia, jossa Joensuu toimisi itsenäisessä järjestämisvastuussa ja muu maakunta omana työllisyysalueenaan 2) Koko maakunnan laajuista työllisyysaluetta.

Kahden järjestämisvastuuvaihtoehdon valmistelun tueksi perustettiin kuntien teemakohtaiset työryhmät: hallinto, talous, henkilöstö ja palvelut. Lisäksi valmisteluun osallistuivat kuntien työllisyysvastaavat sekä poliittinen seurantaryhmä. Ryhmiin osallistui myös asiantuntijoita TE-toimistosta ja ELY-keskuksesta.

Valmisteluyksikön tehtävää on ohjannut kuntien tekemät päätökset työvoimapalvelujen järjestämisvastuusta. Joensuun kaupunki päätti halukkuudestaan itsenäiseen järjestämisvastuuseen toukokuussa. Kesäkuussa Heinävesi, Kitee, Kontiolahti, Liperi, Nurmes, Outokumpu, Polvijärvi, Rääkkylä ja Tohmajärvi päättivät kannastaan maakunnalliseen työllisyysalueeseen. Syyskuussa Juuka ja Lieksa linjasivat omista kannoistaan maakunnalliseen työllisyysalueen toteuttamiseen.

Valmistelutyön myötä on selvinnyt, ettei edellä esitetty vaihtoehto 1 voi käytännössä edetä, sillä Joensuuta ympäröivällä alueella ei ole halukkuutta yhteistoimintaan ilman Joensuuta eikä Joensuuta ympäröivältä alueelta löydy tehtävään halukasta vastuukuntaa. Alkusyksystä lähtien kuntien välillä on neuvoteltu maakunnallisesta järjestämisvastuusta siten, että Joensuu toimisi vastuukuntana (KL 8 §).

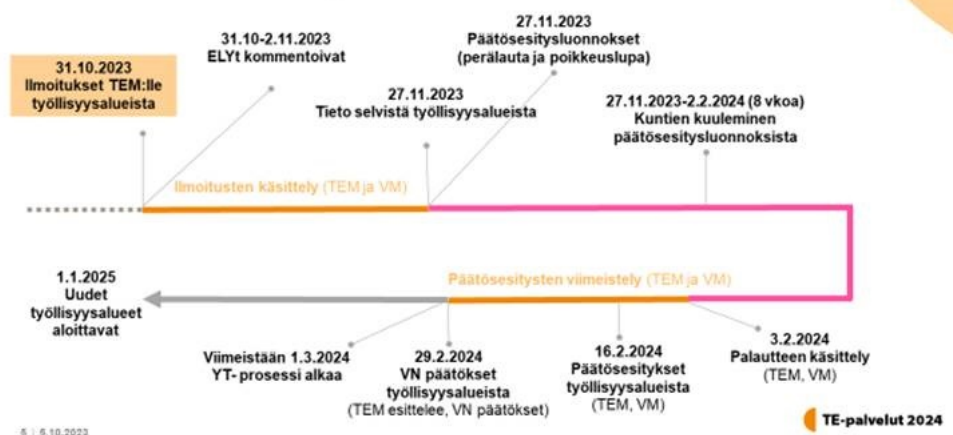
Neuvottelujen tuloksena Pohjois-Karjalan valmisteluyksikkö esittää, että työvoimapalvelut järjestetään 1.1.2025 alkaen maakunnallisena työllisyysalueena siten, että Joensuu toimii kuntalain 8 §:n mukaisena vastuukuntana. Maakunnallinen työllisyysalue jakautuu työnhakijoiden palvelujen osalta neljään palvelualueeseen: Joensuu, Joensuun seutu, Keski-Karjala ja Pielisen Karjala. Maakunnalliseen työllisyysalueeseen

kuuluvat Heinävesi, Ilomantsi, Joensuu, Juuka, Kitee, Kontiolahti, Lieksa, Liperi, Nurmes, Outokumpu, Polvijärvi, Rääkkylä ja Tohmajärvi. Polvijärven kunta kuuluu Joensuun seudun palvelualueeseen. Valmisteluyksikkö valmisti sopimuksen yhteisen toimielimen perustamisesta ja julkisten työvoimapalvelujen järjestämisestä sekä järjestämissuunnitelma (liitteet).

Lieksan kaupungin lähtökohta TE2024-uudistukseen oli positiivinen, sillä sen oli tarkoitus olla vaikutuksiltaan laaja elinvoimauudistus, ei pelkästään lakisääteisten työvoimapalveluiden uudistus. Tarkoituksena on siirtää sekä työllisyyspalvelut että yrityspalvelut valtiolta kunnille, ja siten kyse on työllisyyden ekosysteemin kokonaisuudesta, jota kunnat pystyisivät jatkossa johtamaan.

Lain valmistelussa kunnat tavoittelivat järjestämisvastuun saamista yksittäisille kunnille, mikä ei toteutunut. Lakiin kirjattu sisältö tarkoittaa vaihtoehtoina käytännössä vastuukunta- tai kuntayhtymämallia. Lisäksi on mahdollista laatia poikkeuslupahakemus työ- ja elinkeinoministeriöön, joka käsitellään alla olevan aikataulun mukaisesti.

Ilmoitusmenettelyn tavoiteaikataulu 2023-2024



Lieksan kaupungin näkökannasta Pohjois-Karjalaan esitetty, maakunnallinen työllisyysalue ja asian käsittely ei ole ongelmaton, vaikka on todettava, että neuvottelujen edetessä sopimusta ja järjestämissuunnitelmaa on muokattu osin kuntien toiveiden mukaan eteenpäin.

Uudistuksen lähtökohtana oli palvelujen siirtäminen kuntien vastuulle, ja siten koko työllisyyden ekosysteemin saaminen kunnan omaan päätösvaltaan. Esitetyssä, maakunnallisessa mallissa on huomioitava, että päätöksistä vastaava toimielin eli lautakunta toimii Joensuun kaupungin alaisuudessa, ja Joensuun kaupungilla on lautakunnassa äänienemmistö. Joensuun kaupungilla on päätöksiin lisäksi otto-oikeus. Maakunnallisissa neuvotteluissa asiaa on nostettu esiin, ja Suomeen tulee syntymään työllisyysalueita, joissa äänienemmistö ei ole keskuskunnalla (esim. Turun työllisyysalue), vaan ympäröivällä alueella. Kunnallisen itsemääräämisoikeuden näkökannasta tilanne on toki haasteellinen. Lieksan kaupunki pyytää tältä osin työ- ja elinkeinoministeriötä tarkastelemaan maakunnan ja laajemmin valtakunnan sopimusten sisältöjä. Valmistelussa positiivisena on kuitenkin nähtävä, että sopimukseen on lisätty maininta erillisestä viranhaltijaryhmästä, joka osallistuu palvelusuunnitelman ja talousarvion laadintaan sekä mahdollisten talousarvio- ja palvelusuunnitelmamuutosten laadintaan.

Lieksan kaupunki ei voi yksin, tai esimerkiksi Pielisen Karjalan kuntien kanssa, muodostaa omaa työssäkäyntialuetta, sillä mm. kuntien yhteenlaskettu työvoimamäärä ei ylitä vaadittua 20 000 henkilöä. Poikkeuslupaa toki olisi mahdollista hakea, jos siihen nähdään perusteita. Lieksan kaupunki toi esille, että maakunnallista mallia olisi valmisteltu siten, että palvelujen tuottaminen olisi siirretty suoraan kuntiin. Kuntalain 54 §:n mukaan kunnalle laissa säädetty tehtävä voidaan sopimuksella antaa virkavastuulla toisen kunnan hoidettavaksi. Jo kuntalain pykälän mukaan TE-palvelun henkilöstö olisi voitu siirtää suoraan yksittäisiin kuntiin, eikä vastuukunnalle. Ilmeisesti lakiin ollaan tekemässä tarkennuksia, jossa järjestäjä-tuottaja-roolia tarkennetaan, mutta malli olisi toiminut jo voimassa olevan lain mukaan, mihin Turun työllisyysalueen malli tulee pohjautumaan. Lieksan esittämä malli ei saanut positiivista kannatusta neuvotteluissa, mutta sopimukseen on lisätty, että ”kunta toimii kuntaan sijoittuvan työllisyysalueen henkilöstön työn koordinoijana ja lähityönjohtajana yhteistyössä henkilöstön työnantajana toimivan vastuukunnan kanssa. Työllisyysalueen ja kunnan henkilöstöllä on velvollisuus tehdä asiakaslähtöistä yhteistyötä työllisyyspalvelujen tuotannossa.” Järjestämissopimuksessa esitettävä alueellinen jako (Lieksa kuuluu Pielisen Karjalaan) on kannatettava malli käytännön organisoinnin osalta.

Lieksa edellyttää uudistukselta, että Lieksassa oleva TE-palveluiden lähtöimipiste säilyy jatkossakin, mikä on tämän hetken suunnitelmissa. Ehdottoman tärkeää on, että lähipalveluita pystytään kehittämään jatkossa yhdessä kaupungin ja muiden viranomaisten kanssa. TE-palveluiden, ELY-keskuksen ja KEHA-keskuksen henkilöstöä on Lieksassa laskennallisesti 8,99 htv:tä eli maakunnan kokonaisresurssista noin 9 henkilötyövuotta (HTV) työskentelee Lieksan työllisyysasioiden parissa. HTV:t olisi ollut perusteltua olla sopimuksissa mukana jo päätöksentekovaiheessa alustavina, vaikka niihin prosessin edetessä tulisikin tarkennuksia. Sopimukseen on kirjattu, että kuntiin sijoittuvat henkilötyövuodet määräytyvät valtionosuusperusteisesti.

Rahoituksen osalta sopimukseen on kirjattu, että kustannukset lukuun ottamatta asiakkaille tarjottavien työllisyyttä edistävien ostopalveluiden sekä palkkatukien ja starttirahojen kustannuksia jaetaan kunnille siirtyvien TE-palvelujen järjestämiseksi osoitetun valtionosuuskriteereiden (47,2 % 18–65-vuotiaiden määrä, 47,2 % laajan työttömyyden määrä, 5,6 % vieraskielisten määrä) mukaisessa suhteessa. Valtionosuudet tulevat laskemaan merkittävästi koko Pohjois-Karjalassa; rahoitus tulee laskemaan koko Pohjois-karjalassa noin 2,9 miljoonaa euroa. Lieksassa uudistuksen nettovaikutus on alustavien laskelmien mukaan noin -39 euroa / asukas, eli työllisyyden hoitoon käytettävä rahoitus pienenee merkittävästi.

Kunnat ovat sitoutumassa tämän asian päätöksenteossa järjestelmään, jonka kokonaiskustannusvaikutusta ei ole vielä tiedossa. Työllisyysalueen valmistelussa ei ole vielä simuloitu, millaiset kustannukset maakunnallisesta työllisyydenhoidosta kunnille tulee jatkossa. Kunnat eivät siis pysty hahmottamaan, riittääkö merkittävästi aleneva valtionosuus jatkossa maakunnallisen työllisyysalueen kustannuksiin, ja sen lisäksi kuntien omiin vastuisiin.

Laskevien valtionosuuksien lisäksi on huomioitava, että suunnitelmissa on siirtää työllisyysalueelle ainoastaan lakisääteiset palvelut, mikä tarkoittaa sitä, että kuntien omissa talousarvioissa säilyy edelleen omia vastuita

työllisyyden edistämisessä. Tämä asettaa kunnat ja sitä kautta työllisyyspalveluiden asiakkaat eriarvoiseen asemaan, sillä palvelurakenne riippuu jatkossa siitä, miten paljon kunnat pystyvät työllisyyden hoitoon kokonaisuutena resursoimaan.

Yksi kunnille tuleva lisäkustannus tulee TE-palveluiden henkilökunnan tarvittavista toimitiloista paikkakunnalla, jotka esityksen mukaan tulisivat jatkossa kuntien suoraan vastattavaksi. Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulosta § 8 on linjattu toimitiloista, että Työ- ja elinkeinotoimistojen, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä kehittämis- ja hallintokeskuksen käytössä olevat työvoimapalvelujen järjestämiseen tarkoitetut toimitilat siirtyvät työvoimaviranomaisten hallintaan 1. päivänä tammikuuta 2025. Kehittämis- ja hallintokeskus siirtää toimitilojen vuokrasopimukset työvoimaviranomaisille. Pohjois-Karjalan maakunnallisessa sopimuksessa kunnat vastaisivat jatkossa yksiselitteisesti toimitilojen kustannuksista, eivätkä ne siirry työllisyysalueelle.

Edellä mainitut, talouteen liittyvät epätietoisuudet tekevät työllisyyden kokonaisresursoinnin hahmottamisesta haastavaa. Lieksan kaupunki toivoo ministeriön tarkastelevan valtionosuuksia kokonaisuuteen peilaten, kunhan kaikki yksityiskohdat muutoksesta ja sen tuomista vaikutuksista ovat selvillä. Valtionosuuksissa tulee täysimääräisesti korvata kunnille siihen kuuluvat kustannukset.

Lieksan kaupunki on suhtautunut TE-palvelu-uudistuksen lähtökohtiin alun perin myönteisesti, ja ollut itse aktiivisesti vaikuttamassa uudistuksen sisältöön mm. Kuntaliiton työryhmässä. Laissa esitetyt reunaehdot kuitenkin ovat muokanneet kokonaisuudesta painotuksiltaan ja toteutusmahdollisuuksiltaan mallin, johon liittyy kunnan osalta myös paljon epävarmuustekijöitä. Uudistus on erittäin mittava ja merkittävä kuntien kannalta, joten toivottavaa on, että uudistuksesta saadaan se kokonaisyöty, joka oli alun perin tavoitteena.

Pohjois-Karjalan muut kunnat ovat alustavasti ilmoittaneet Joensuun kaupungille, että he tulevat hyväksymään esitetyn sopimuksen ja järjestämissuunnitelman. Lieksan kaupunki ei ole kantaansa ennen toimitielinkäsittelyä lukinnut. Lieksan kaupunki on asian valmistelussa nostanut esiin asioita, joita sopimukseen ja järjestämissuunnitelmaan on kirjattu selkeästi kokonaisuutta parantavina sisältöinä. Dokumenttien sisältö ei välttämättä ole kunnan kannalta ns. paras mahdollinen vaihtoehto miettien kunnan oman työllisyyden ekosysteemin rakennetta kehitysyhtiöineen, vaan esimerkiksi järjestäjä-tuottajamallilla olisi päästy lähemmäs alkuperäistä uudistuksen tavoitetta. On kuitenkin todettava, että Lieksa yksittäisenä kaupunkina ei pysty esittämään työ- ja elinkeinoministeriölle vaihtoehtoista mallia työllisyysalueeksi, vaan tässä tilanteessa ehdottomasti järkevintä on hyväksyä maakunnallinen työllisyysalue jatkovalmistelun malliksi. Hyväksymällä esitetyn maakunnallisen mallin Lieksan kaupunki varmistaa myös saumattoman ja katkeamattoman valmistelun yhdessä maakunnan toimijoiden kanssa ja siirtyvän henkilöstön osalta, mikä tulee olemaan olennaista valmistelun edetessä.

Esittelijä

Vt. Kaupunginjohtaja

Päätösehdotus

Kaupunginhallitus päättää esittää kaupunginvaltuustolle, että Lieksan kaupunki

1. järjestää kunnille 1.1.2025 siirtyvät työvoimapalvelut yhteistoimintana osallistumalla maakunnalliseen työllisyysalueeseen, jonka kuntalain mukaisena vastuukuntana toimii Joensuun kaupunki. Maakunnallinen työllisyysalue jakaantuu työnhakijoiden palveluiden osalta neljään palvelualueeseen, joista Lieksa kuuluu Pielisen Karjalan palvelualueeseen.

2. hyväksyy liitteenä olevan työllisyysalueen kuntien välisen sopimuksen yhteisen toimielimen perustamisesta ja julkisten työvoimapalveluiden järjestämisestä,

3. hyväksyy liitteenä olevan maakunnallisen työllisyysalueen järjestämissuunnitelman sekä

4. valtuuttaa kaupunginjohtajan ja elinvoimajohtajan tekemään sopimukseen teknisluonteisia korjauksia.

Päätös

Kaupunginhallitus päätti esittää kaupunginvaltuustolle, että Lieksan kaupunki

1. järjestää kunnille 1.1.2025 siirtyvät työvoimapalvelut yhteistoimintana osallistumalla maakunnalliseen työllisyysalueeseen, jonka kuntalain mukaisena vastuukuntana toimii Joensuun kaupunki. Maakunnallinen työllisyysalue jakaantuu työnhakijoiden palveluiden osalta neljään palvelualueeseen, joista Lieksa kuuluu Pielisen Karjalan palvelualueeseen.

2. hyväksyy liitteenä olevan työllisyysalueen kuntien välisen sopimuksen yhteisen toimielimen perustamisesta ja julkisten työvoimapalveluiden järjestämisestä,

3. hyväksyy liitteenä olevan maakunnallisen työllisyysalueen järjestämissuunnitelman sekä

4. valtuuttaa kaupunginjohtajan ja elinvoimajohtajan tekemään sopimukseen teknisluonteisia korjauksia.

Lisätietoja

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