Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle | Asiantuntijalausunto 7.9.2020 | VN/6430/2019 VN/16055/2020 | 1/6

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta; kuuleminen 8.9.2020

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TYÖLLISYYDEN EDISTÄMISEN KUNTAKOKEILUSTA (HE 87/2020 VP) JA SITÄ TÄYDENTÄVÄ HALLITUKSEN ESITYS (HE 114/2020 VP)

Alkuperäisessä esityksessä (HE 87/2020 vp) ehdotetaan säädettäväksi laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta. Lakiehdotus liittyy hallitusohjelman työllisyystavoitteeseen ja kuntien vastuun vahvistamiseen työllisyyspalveluissa. Kokeilussa selvitetään erityisesti sen vaikutuksia avoimille työmarkkinoille työllistymiseen ja työllistymispolkujen pituuteen. Täydentävässä esityksessä (HE 114/2020 vp) ehdotetaan kokeilun laajentamista ja eräitä täsmennyksiä ja korjauksia alkuperäiseen esitykseen.

Kokeilusta jatkuvasti saatava tieto on tärkeää materiaalia valmisteltaessa työllisyyttä edistävien tehtävien järjestämisvastuun siirtoa valtiolta kunnille. Pysyvän tehtävien siirron valmisteluvaiheessa huomioidaan, mitkä tehtävät mahdollisesti hoidetaan kunnissa vaikuttavammin kuin valtiolla samoin kuin se, miten näitä tehtäviä hoidetaan, jotta vaikuttavuus paranee.

Keskeinen sisältö

Eräitä työ- ja elinkeinotoimiston tehtäviä siirrettäisiin kokeilun ajaksi kokeiluun valittujen kuntien tehtäväksi. Siirtyvät tehtävät liittyisivät laissa tarkemmin määriteltyjen ja osittain vaikeasti työllistyvien asiakasryhmien julkisiin työvoimapalveluihin, kotoutumispalveluihin ja työttömyysturvan työvoimapoliittisten lausuntojen antamiseen.

Kuntakokeiluissa tavoitellaan työttömän työnhakijan palveluiden tehostumista ja entistä parempaa kohdistumista hänen yksilöllisiin tarpeisiinsa. Kokeiluissa lisäarvoa odotetaan syntyvän siitä, että kunnat sovittavat yhteen eri toimialoilla tuottamiaan palveluita ja julkisia työvoimapalveluita asiakkaan palveluihin pääsemisen sujuvoittamiseksi. Keskeisiä palveluita ovat työllisyyspalveluiden lisäksi sosiaali- ja terveyspalvelut sekä osaamispalvelut.

Kokeilualueet

Kunnat ovat voineet hakea mukaan kokeiluun kokeilualueina. Ensimmäinen haku järjestettiin syksyllä 2019 ja sen perusteella mukaan kokeiluun

valittiin 20 aluetta, jotka muodostuvat 1-22 kunnasta ja joihin kuuluu yhteensä 90 kuntaa. Nämä kokeilualueet mainittiin alkuperäisen lakiehdotuksen 3 §:ssä.

Täydentävä haku järjestettiin kesällä 2020. Sen perusteella mukaan kokeiluun valittiin kuusi uutta kokeilualuetta ja lisäksi hyväksyttiin neljä hakemusta, jotka koskivat alkuperäisessä esityksessä mainitun kokeilualueen täydentämistä. Täydentävässä haussa mukaan valittuja kuntia on yhteensä 35. Alkuperäisen lakiehdotuksen 3 §:ää ehdotetaan täydentävässä esityksessä muutettavaksi vastaavasti.

Kokeilussa olisi siis mukana yhteensä 26 kokeilualuetta, joihin kuuluu yhteensä 125 kuntaa. Kokeilualueiden kuntiin sijoittui tammikuun 2020 aikana yhteensä noin kolme neljästä koko maan uusista avoimista työpaikoista.

Tehtävistä vastaava taho

Alkuperäisessä esityksessä lähtökohtana oli kunnan järjestämisvastuu ja kuntien mahdollisuus sopia yhteistoiminnan muodosta haluamallaan tavalla. Tehtävistä vastasi alkuperäisen esityksen mukaan kuitenkin kokeilualue. Tehtävistä vastaavaa tahoa ei olisi ollut osoitettavissa, jos kokeilualueen kunnat eivät sopisi yhteistoiminnan muodosta. Alkuperäisessä esityksessä ei siten olisi riittävällä tarkkuudella säädetty, mikä taho vastaisi laissa tarkoitetuista tehtävistä. Täydentävässä esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi, että tehtävistä vastaisi kokeilualueen kunta.

Kunta voisi alkuperäisen lakiesityksen mukaisesti sopia järjestämisvastuun siirrosta toiselle samaan kokeilualueeseen kuuluvalle kunnalle kuntalain mukaisesti ja kunnat voisivat sopia kuntalaissa tarkoitetuista yhteistoiminnan muodoista tehtävien hoitamiseksi. Kokeilualueen kuntien yhteistyö olisi kokeilun lähtökohta, mutta vastuu siirtyvistä tehtävistä olisi viimekädessä kokeilualueen kullakin kunnalla. Tämä vastaisi alkuperäisen esityksen 1 §:ssä säädettyä lain tarkoitusta ja 7 §:ssä säädettyä järjestämisvastuuta.

Tällä muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa alkuperäisen esityksen lähtökohtana olevaa kokeilualueen kuntien yhteistyötä. Tarkoitus on selkeyttää sääntelyä ja varmistaa, että tehtävistä vastaava taho on osoitettavissa siinäkin tapauksessa, etteivät kokeilualueen kunnat sovi yhteistyöstä.

Kokeilualueen kunnan asiakkaat

Kokeilun asiakkaaksi ohjattaisiin kolme erilaista työttömien työnhakijoiden, työllistettynä ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevien asiakasryhmää. Kaikissa näissä ryhmissä asiakkuus edellyttäisi, että henkilön kotikunta kuuluu kokeilualueeseen.

Kokeilun kohderyhmään kuuluisivat ensinnäkin kaikki työttömät työnhakijat, työllistettynä olevat ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat, joilla ei ole oikeutta ansiopäivärahaan. Toiseksi kokeilun piiriin kuuluisivat kaikki alle 30-vuotiaat työttömät työnhakijat, työllistettynä olevat ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat riippumatta siitä, saavatko he työmarkkina-tukea, työttömyyspäivärahan peruspäivärahaa vai ansiopäivärahaa. Kolmanneksi kokeilun piiriin kuuluisivat kaikki työttömät työnhakijat, työllistettynä olevat ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevat vieraskieliset ja maahanmuuttajat iästä ja työttömyyteensä liittyvästä etuudesta riippumatta.

Tarkoitus on, että kohderyhmään kuuluvat jatkaisivat kokeilualueen kunnan asiakkaina koko kokeilun ajan, vaikka he eivät enää täyttäisi asiakkuuden edellytyksiä. Alkuperäisessä esityksessä on tältä osin havaittu virhe, jota ei huomattu myöskään täydentävän esityksen valmistelussa. *Ehdotetussa 6 §:n 2 momentissa viitataan virheellisesti ainoastaan ehdotetun 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyihin edellytyksiin. Viittauksen pitäisi koskea 4 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa säädettyjä edellytyksiä.*

Kokeilualueen kunnan tehtävät

Kokeilukunnille ehdotetaan siirrettäväksi kolmenlaisia työ- ja elinkeinotoimiston tehtäviä: asiakkaan palveluprosessiin liittyvät tehtävät sekä palveluohjaus ja neuvontatehtävät, eräiden tukien ja etuuksien myöntämistehtävät sekä eräiden työvoimapoliittisten lausuntojen antamista koskevat tehtävät.

Kokeilualueen kunta vastaisi asiakkaanaan olevan työnhakijan haastatteluista, palvelutarpeen arvioinnista ja työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimisesta. Kunta voisi tehdä asiakkaalleen sitovia työtarjouksia ja tarjota muun muassa ammatinvalinta- ja uraohjausta. Kunta voisi myös ohjata asiakkaansa esimerkiksi asiantuntija-arviointeihin, työnhakuvalmennukseen tai kokeiluun. Kunta myös ratkaisisi, täyttyvätkö omaehtoisen opiskelun tukemiselle julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa säädetyt edellytykset. Kunta voisi ohjata asiakkaansa työvoimakoulutukseen, mutta työ- ja elinkeinotoimisto valitsisi opiskelijat työvoimakoulutukseen ja päättäisi tarvittaessa koulutuksen keskeyttämisestä. Kokeilualueen kunta vastaisi asiakkaanaan olevien maahanmuuttajien osalta myös kotoutumisen edistämisestä annetun lain 2 luvussa tarkoitetuista kotoutumista edistävistä toimenpiteistä, kuten ohjauksesta ja neuvonnasta, alkukartoituksen järjestämisestä ja maahanmuuttajan ohjaamisesta koulutukseen.

Kunta voisi myöntää valtion lukuun palkkatukea, starttirahaa sekä harkinnanvaraista kulukorvausta palveluun osallistumiseksi ja harkinnanvaraista matka- ja yöpymiskustannusten korvausta palveluihin ja asiantuntija-arviointeihin osallistumiseksi. Myös kuntien myöntämien tukien ja etuuksien maksamisesta ja takaisinperinnästä vastaisi KEHA-keskus.

Ehdotetussa laissa tarkoitetut palvelut, tuet ja etuudet rahoitettaisiin valtion talousarviosta työllisyysmäärärahasta ja työttömyysetuusmäärärahasta talousarviossa myönnettyjen määrärahojen rajoissa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus määrittelisi kiintiön, johon asti kokeilualueella olisi käyttövaltuus. Se vastaisi ostopalvelujen hankinnoista myös kokeilualueiden kuntien tarpeisiin.

Kunta antaisi työttömyysturvalaissa tarkoitetun työvoimapoliittisen lausunnon työnhakijan osallistumisesta työllistymistä edistävään palveluun ja palvelun sisältymisestä työllistymissuunnitelmaan, omaehtoisen opiskelun työttömyysetuudella tukemisen edellytyksistä ja edellytysten lakkaamisesta sekä opiskelun seurannasta samoin kuin kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa säädetystä maahanmuuttajan työttömyysetuudella tapahtuvan omaehtoisen opiskelun tukemisen edellytyksistä ja niiden lakkaamisesta sekä opiskelun seurannasta. Työ- ja elinkeinotoimisto vastaisi kokeilun aikana muiden kuin edellä mainittujen työvoimapoliittisten lausuntojen antamisesta kunnan asiakkaalle. Kunta pyy-

täisi asiakkaalta työttömyysturvaoikeuden ratkaisemista varten tarpeelliset selvitykset ja ilmoittaisi tiedot työ- ja elinkeinotoimistolle työvoimapoliittisen lausunnon antamista varten. *Esityksessä ei ole ehdotettu tietojen ilmoittamiselle aikarajaa. Jotta asiakkaan työttömyysturvaoikeuteen vaikuttavat seikat selvitettäisiin ja voitaisiin ratkaista viipymättä, lakiehdotuksen 21 §:n 2 momenttiin olisi perusteltua lisätä, että tarpeelliset tiedot on ilmoitettava viipymättä.*

Esityksessä ei ehdoteta työ- ja elinkeinotoimistojen työnantaja- ja yrityspalvelujen siirtämistä kokeilualueiden kuntien hoidettavaksi, eikä tällaista siirtoa koskevaa kirjausta ole hallitusohjelmassa. Kokeilualueen kunta voi kuitenkin täydentävän lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan julkaista ja välittää tietoja avoimeksi ilmoitetuista työpaikoista ja esitellä työnantajalle työnhakijoita.

Asiakastietojärjestelmän käyttö

Kokeilualueen kunnilla on lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaisesti velvollisuus käyttää kyseisessä laissa tarkoitettujen tehtävien järjestämisessä ja tuottamisessa työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmää. KEHA-keskus voi kunnan hakemuksesta myöntää virkamiehelle käyttöoikeuden järjestelmään, jos se on välttämätöntä kokeilulaissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Käyttöoikeuden myöntämiselle on asetettu lisävaatimus, että henkilön kokeilulaissa tarkoitetut tehtävät tai esimerkiksi niihin liittyvät valvonta-, kehittämis- tai ohjaustehtävät muodostavat vähintään puolet henkilön tehtävänkuvasta eikä asiakastietojen käyttötarve ole satunnaista tai harvinaista.

Virkamies, jolle on myönnetty käyttöoikeus asiakastietojärjestelmään, saa käsitellä vain sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä hänen kokeilulaissa tarkoitettujen tehtäviensä hoitamiseksi ja vain siten kuin hänen kokeilulaissa tarkoitettujen tehtäviensä hoitamiseksi on välttämätöntä. Järjestelmään jää tiedot käyttäjän hakemista tiedoista ja tekemistä merkinnöistä.

Työ- ja elinkeinotoimiston ja kokeilualueen kuntien yhteistyö

Työ- ja elinkeinotoimistolla ei olisi kokeilussa ohjaavaa suhdetta toimialueensa kokeilualueisiin tai kokeilualueiden kuntiin. Lakiehdotuksen 22 §:ssä säädettäisiin työ- ja elinkeinotoimiston ja sen toimialueen kokeilualueiden yhteistyövelvoitteesta. Yhteistyön tarkoituksena on turvata sujuva asiakasprosessi hallinnollisista rajoista huolimatta sekä alueen kokonaistilanteen seuranta.

Tarkoitus on, että yhteistyöelimessä käsiteltäisiin kaikkia alueen työllisyyden hoidon kannalta merkityksellisiä asioita kuten työllisyyskehitystä, asiakasmääriä ja resurssien käyttöä sekä sovittaisiin työnantaja- ja yrityspalvelujen toimintamallista. Yhteistyöelimessä käytävän säännöllisen keskustelun toivotaan mahdollistavan oikea-aikaiset korjausliikkeet tarvittaessa.

Valvonta

Kokeilualueiden kuntien valvonta ehdotetun lain noudattamisessa järjestettäisiin aluehallintovirastoon ja keskitettäisiin valtakunnallisesti Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastoon. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto voisi kuntalain 10 §:n 2 momentin nojalla kantelun johdosta tutkia,

onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Kokeilulakiehdotuksen perustelujen mukaan aluehallintovirasto suorittaisi myös aktiivista valvontaa ja tekisi tarvittaessa tarkastuskäyntejä. Aluehallintovirastolla olisi myös toimivalta puuttua puutteisiin ja epäkohtiin lain noudattamisessa, jopa toiminnan keskeyttämisen uhalla.

Aluehallintoviraston suorittama valvonta olisi riskiperusteista ja perustuisi valvontasuunnitelmaan. Sen keskiössä olisivat kokeilun perusoikeusherkät elementit, joita olisivat asiakkaiden yhdenvertaisuus toimeentulon turvan ja palvelujen saatavuuden osalta, yksityiselämän suoja sekä kielellisten oikeuksien toteutuminen.

Pääasialliset vaikutukset

Valtion ja kuntien työllisyyden edistämisen resurssien yhdistämisellä ja päällekkäisen toiminnan poistumisella tavoitellaan työllisyyspalvelujen tehostumista, työttömien tehokkaampaa työllistymistä avoimille työmarkkinoille ja työttömyyden julkiselle taloudelle aiheutuvien kokonaiskustannusten laskua. Kokeilujen kohderyhmän työllistymisprosessit voivat olla pitkäkestoisia ja vaikutukset voivat konkretisoitua vasta kokeilun 2,5 vuoden keston jälkeen.

Kokeilu aiheuttaisi valtiolle yhteensä 9,3 miljoonan euron lisäkustannukset. Päätöksenteko-oikeutta työllisyys- ja työttömyysetuusmäärärahoihin siirtyisi kokeilussa valtiolta kunnille arviolta noin 12,3 miljoona euroa vuodessa. Henkilötyövuosia siirtyisi kokeilun johdosta valtiolta kunnille noin 960.

Esitys ei lähtökohtaisesti lisäisi kokeilualueen kuntien työllisyyden hoidon menoja. Kokeilualueeksi hakeutuneilta kunnilta edellytetään omarahoitusta, joka on 15 % kunnan vuonna 2018 maksamasta työmarkkinatukiosuudesta vuodessa. Esityksen mukaisten kokeilualueiden nykyisten työllisyyden hoidon panostusten katsotaan sellaisenaan täyttävän omarahoitusta koskevan edellytyksen.

Kokeilusta

Kokeilu kestäisi 1.1.2021-30.6.2023. Täydentävässä hallituksen esityksessä tarkoitettujen uusien kokeilualueiden osalta kokeilu alkaisi kuitenkin vasta 1.3.2021. Asiakkaiden ohjaaminen kokeilualueiden kuntiin päättyisi alkuperäisen lakiehdotuksen mukaisesti 31.3.2023.

Ehdotettu kokeilulaki on tarpeen, jotta saataisiin vertailukelpoista tietoa siitä, tehostaako kuntapohjainen järjestäminen palvelujen vaikuttavuutta ja mitkä ovat ne mekanismit, joilla vaikuttavuus paranee. Nyt esitettävässä kokeilussa kaikilla kokeilualueilla olisi samat asiakasryhmät toisin kuin edellisessä kokeilussa, jossa kokeilun kohteena olevat asiakasryhmät määriteltiin jokaisen kokeilualueen osalta erikseen. Tämä muutos suhteessa aikaisempaan on tehty kokeilualueiden keskenään vertailtavien vaikuttavuustietojen saamiseksi. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa kokeilualueilla olisi, toisin kuin aikaisemmassa kokeilussa, velvollisuus käyttää työ- ja elinkeinotoimiston asiakastietojärjestelmää. Myös tämä velvoite on lisätty helpottamaan vertailukelpoisen vaikuttavuustiedon saamista, mutta myös asiakkaiden yhdenvertaisuuden ja sen toteutumisen valvonnan mahdollistamiseksi.

Tulosten vertailemiseksi ja luotettavan tutkimustiedon saamiseksi olisi toivottavaa, että kokeilun ulkopuolelle jääviä verrokkiryhmiä olisi eri puolella Suomea erilaisilta alueilta. Kokeilun laajuus on jonkin verran ongelmallinen verrokkien löytämisen kannalta. Suurten kaupunkien asiakkaiden verrokkiryhmään olisi valittavassa vain muutamia yli 50 000

asukkaan kaupunkeja, jotka olisivat Kouvola, Lappeenranta, Kotka ja Vaasa. Tästä syystä vertailukunnat pyritään rakentamaan synteettisellä menetelmällä eli yhdistelemällä olemassa olevien kuntien ominaisuuksia toisiinsa.

Kokeilua seurattaisiin jatkuvasti kokeilun aikana. Työ- ja elinkeinoministeriö julkaisisi kuukausittain tietoja kokeilujen vaikuttavuudesta. Kokeilun tuloksia arvioitaisiin kokeilun päättymisen jälkeen valtioneuvoston yhteisenä tutkimus- ja selvityshankkeena.

LIITE Ppt-esitys

Marja-Riitta Pihlman
ylijohtaja, osastopäällikkö

Meri Pensamo
hallitussihteeri