Eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle

Lausunto
13.5.2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta; kuuleminen 14.5.2024

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TYÖVOIMAPALVELUIDEN UUDELLEEN JÄRJESTÄMISEEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 37/2024 VP)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (380/2023), työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaanpanosta annettua lakia (383/2023), työllistymisen monialaisesta edistämisestä annettua lakia (381/2023), työttömyysturvalakia (1290/2002), sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta annettua lakia (352/2010), palkkaturvalakia (866/1998), merimiesten palkkaturvalakia (1108/2000), tulotietojärjestelmästä annettua lakia (53/2018) , kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia (618/2021) , elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annettua lakia (897/2009), yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annettua lakia (293/2017) sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia (916/2012).

Esityksessä ehdotetaan muutoksia kahteen eri kokonaisuuteen; työnhakijan palveluprosessia koskevaan sääntelyyn ja työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtymistä koskevaan sääntelyyn.

Työnhakijan palveluprosessi

Työnhakijan palveluprosessia koskevaa sääntelyä muutettiin toukokuussa vuonna 2022 niin sanotun pohjoismaisen työvoimapalvelumallin tullessa voimaan. Hyväksyessään hallituksen esitykseen HE 167/2021 vp sisältyneet lakiehdotukset eduskunta esitti vastauksessaan lausumia, joissa edellytettiin hallitusta seuraamaan uudistusta ja antamaan lausumissa tarkemmin eritellyistä seikoista työ- ja tasa-arvovaliokunnalle selvitykset vuoden 2023 lippuun mennessä. Hallitus antoi eduskunnalle sen edellyttämät selvitykset vuoden 2023 lopulla.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan työvoimapalveluiden lakisääteistä palveluprosessia kevennetään, jotta rajallista resurssia voidaan käyttää tarkoituksenmukaisemmin ja asiakaslähtöisemmin. Alkukartoitukseen ja henkilökohtaiseen kohtaamiseen panostetaan. Virkailijalle annetaan enemmän harkintavaltaa ja velvoitetaan yksilölliseen työllistymisen edistämiseen.

Tässä esityksessä työnhakijan palveluprosessiin ehdotettavien muutosten tavoitteena on lisätä asiantuntijan harkintavaltaa palveluprosessissa. Kyseessä on ensimmäinen vaihe työnhakijan palveluprosessia koskevan sääntelyn muuttamisessa. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut työvoimapalveluiden uudistamiseen liittyvien hallitusohjelmakirjausten toimeenpanon valmistelemiseksi Työvoimapalveluiden kehittäminen -työryhmän, jonka toimikausi on 2.10.2023–31.3.2027. Lisäksi työ- ja elinkenoministeriössä on aloitettu säädöshanke, jossa toteutettaisiin laajemmin kokonaisuutena hallitusohjelman mukaisia tavoitteita palveluprosessin muuttamisessa ja otettaisiin huomioon edellä mainitut eduskunnan lausumat ja tehdyt selvitykset.

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtyminen

Eduskunta hyväksyi keväällä 2023 julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevan lainsäädäntökokonaisuuden. Julkisten työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyy valtiolta kunnille vuoden 2025 alusta. Samassa yhteydessä valtiolle jääviä tehtäviä järjestellään uudelleen.

Toimeenpanoon valmistautumisen yhteydessä lainsäädännössä on havaittu eräitä korjaus- ja täydennystarpeita. Tässä esityksessä ehdotettavien muutosten tavoitteena on edistää työvoimapalveluiden järjestämisvastuun sujuvaa siirtoa valtiolta kunnille.

Keskeiset ehdotukset

Työnhakijan palveluprosessi

Asiantuntijan harkintavaltaa lisättäisiin palveluprosessiin kuuluvien työhakijan tapaamisten järjestämisessä ja työnhakuvelvollisuuden asettamisessa. Muutos koskisi eräin lisäedellytyksin työnhakijoita, joilla on kolmen kuukauden kuluessa päättymässä työttömyys tai tiedossa varusmiespalveluksen, siviilipalveluksen tai perhevapaan aloitus.

Työnhakijalla säilyisi velvollisuus edistää työllistymistään sen ajan, kun hän on asiakkaana työ- ja elinkeinotoimistossa (vuoden 2025 alusta lukien työvoimaviranomaisessa) ja kuuluu työttömyysturvajärjestelmän piiriin. Tämä tarkoittaa työnhakuvelvollisuuden asettamista. Työnhakuvelvollisuutta asetettaessa otettaisiin huomioon työnhakijan mahdollisuudet työllistyä lyhytkestoiseen työhön ja työnhakuvelvollisuutta voisi täyttää myös hakemalla alle kaksi viikkoa kestävää työtä. Laissa säädetyillä perusteilla haettavien työmahdollisuuksien määrää voitaisiin myös alentaa tai jättää hakuvelvollisuus kokonaan asettamatta.

Työnhakija menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen joko määräajaksi tai toistaiseksi, jos hän ilmoittamalla vääriä tai puutteellisia tietoja taikka muulla vastaavalla tavalla omalla menettelyllään aiheuttaisi sen, ettei hänelle järjestetä keskusteluja laissa tarkoitetulla tavalla.

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtyminen

Mahdollisuutta sopia työvoimaviranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä kuntalain 54 §:n mukaisesti laajennettaisiin. Muutos edistäisi työvoimaviranomaisten toiminnan tarkoituksenmukaista järjestämistä.

Henkilöstön siirtymistä koskevaa sääntelyä täydennettäisiin. Työvoimapalveluiden tuottamista koskevien järjestelyjen yhteydessä työllisyysalueen kuntien välillä tapahtuvat valtiolta siirtyneen henkilöstön siirrot katsottaisiin liikkeenluovutukseksi vuoden 2025 loppuun asti, koska työvoimapalveluiden tuottamiseen liittyviä ratkaisuja ja siihen liittyvää henkilöstön sijoittumista on todennäköisesti tarpeen tarkentaa vielä sen jälkeen, kun henkilöstö on siirtynyt valtiolta kuntaan tai kuntayhtymiin.

Työvoimaviranomaisille siirtyviä tuki- ja korvauspäätöksiä koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin. Valtio vastaisi siirtyvistä sopimuksista aiheutuvista vastuista, jotka kohdistuvat järjestämisvastuun siirtoa edeltävään aikaan. Valtio hoitaisi valtion kirjanpidossa suoriteperusteisesti käsiteltävät ostolaskut, vaikka lasku käsiteltäisiin tai saapuisi vuoden 2025 puolella. Lisäksi valtio korvaisi valtion talousarvion rajoissa työvoimaviranomaisille näiden maksettavaksi tulevat tuet ja korvaukset, jotka kohdistuvat järjestämisvastuun siirtoa edeltävään aikaan.

Valtionosuuslakia täsmennettäisiin kunnille työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta maksettavien korvausten indeksitarkastusten osalta. Määrittämisessä tehtävä tarkistus vuoden 2024 tasolle ja korvuksiin myöhemmin vuosittain tehtävät kansaneläkeindeksistä annetun lain mukaiset tarkistukset sidottaisiin rahoitusvastuun perusteena oleviin työttömyysetuuksiin tehtäviin indeksitarkistuksiin.

Lisäksi ehdotetaan useita korjauksia ja täydennyksiä muun muassa asiakastietojen käyttöä, valtakunnallista asiakastietojärjestelmää, monialaisen tuen yhteistoimintamallia, Eures-työnvälitysverkostoa ja tietojensaantioikeuksia koskevaan sääntelyyn.

Pääasialliset vaikutukset

Työnhakijan palveluprosessi

Muutokset lisäisivät työvoimaviranomaisen harkintavaltaa palveluprosessiin kuuluvien keskustelun järjestämisessä ja työnhakuvelvollisuuden asettamisessa. Määrällisesti keskustelujen väheneminen on arvioitu vähäiseksi. Keskusteluista vapautuvaa resurssia olisi mahdollista kohdentaa uudelleen.

Arvioitujen työllisyysvaikutusten arvioidaan olevan vähäisiä, joten ehdotetuilla muutoksilla ei arvioida olevan vaikutusta julkiseen talouteen.

Työnhakijan palveluprosessiin ehdotettavat muutokset eivät vaikuta Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan kuuluvien välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamiseen, joiden osoittaminen on tärkeää Suomen RRF-kokonaissaannon varmistamiseksi. Pohjoismainen työvoimapalveluiden malli kuuluu Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelmaan (RRP). RRP:n rahoitus tulee EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF).

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtyminen

Ehdotetuilla muutoksilla sujuvoitettaisiin järjestämisvastuun siirtymistä valtiolta kuntiin. Lisäksi edistettäisiin kuntien mahdollisuutta sopia työvoimapalveluiden tuottamisesta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Voimaanpanolakiin ehdotetut säännökset selkeyttäisivät valtion ja työvoimaviranomaisten välisiä vastuita. Valtion tehtäväksi jäisi suoriteperusteella kirjattavien vuoteen 2024 kohdentuvien ostolaskujen maksaminen vuonna 2025. Menot maksettaisiin talousarviovuoden 2024 määrärahasta, joka siirtyy vuodelle 2025 eli ehdotuksella ei olisi tältä osin vaikutusta talousarvioon. Esimerkiksi vuoden 2024 alussa tällaisia edelliseltä vuodelta periytyneitä työvoimapalveluiden hankinnoista aiheutuvia sitoumuksia, oli yhteensä noin 15 miljoonaa euroa

Vuoden 2024 toisessa lisätalousarviossa määritettäisiin, että työvoimaviromaisille voitaisiin maksaa korvauksia näille siirtyvistä tuki- ja korvauspäätöksistä aiheutuvista vuoteen 2024 kohdistuvista sidonnoista 32.30.51 täysimääräisesti siltä osin kuin korvaukset kohdentuvat niihin palveluihin, joita momentilta on rahoitettu vuoden 2024 talousarvion perusteella. Tältä osin työvoimaviranomaisille siirtyvien vastuiden arvioidaan olevan mittaluokaltaan noin 20-30 miljoonaa euroa. Siltä osin kun korvaukset koskisivat sellaisia tukia ja korvauksia, joita on rahoitettu valtion vuoden 2024 talousarviossa muilta määrärahamomenteilta kuin momentilta 32.30.51, määritettäisiin korvausten maksamiselle talousarviossa enimmäismäärä. Tavoitteena on kuitenkin, että enimmäismäärä olisi mahdollisimman lähellä arvioitua näiltä momenteilta rahoitettavista palveluista työvoimaviranomaisille siirtyvien vuonna 2024 maksamatta jäävien vastuiden määrää, joiden arvioidaan olevan mittaluokaltaan noin 40-50 miljoonaa euroa. Arvio perustuu aiempina vuosina vuoden aikana maksamatta jääneiden talousarviovuoteen kohdentuneiden sitoumusten määrään. Työvoimaviranomaiselle siirtyvien vastuiden määrä riippuu siitä, kuinka paljon valtio tekee vuoteen 2025 kohdentuvia sitoumuksia ja kuinka suuri osa näistä sidonnoista ehditään maksamaan vuoden 2024 aikana. Vuoteen 2025 kohdentuvien sitoumusten tekeminen on välttämätöntä, jotta työvoimapalveluiden tarjoamiseen ei syntyisi siirtymävaiheessa katkosta. Sitoumukset tehtäisiin mahdollisuuksien mukaan yhteistyössä tulevan työvoimaviranomaisen kanssa

Korvauksen perusteena olisi päätöksillä sidotut määrärahat ja harkinnanvaraisen kulukorvauksen osalta työvoimaviranomaisille siirtyvien KEHA-keskukselle jätettyjen maksatushakemusten arvioitu rahallinen arvo. Toteutuvat kustannukset ovat todennäköisesti jonkin verran pienempiä kuin sidontojen arvo, mutta menettely olisi hallinnollisesti huomattavasti yksinkertaisempi.

Kuntien rahoitusvastuun indeksitarkistusta koskevan muutosehdotuksen myötä kuntien kompensaatio pysyisi vuoden 2023 etuustasossa vuosina 2025-2027, eivätkä indeksitarkistukset kasvattaisi rahoitusta kyseisinä vuosina. Muutoksen myötä kompensaatio ei ylikompensoisi kunnille siirtyviä etuusmenoja, vaan pysyy samalla tasolla kuin kuntien rahoitusvastuulle siirtyvät etuudetkin. Muutos tarkoittaisi noin 33 miljoonan euron säästöä valtion menoihin verrattuna siihen, ettei muutosta tehtäisi.

Voimaantulo

Työnhakijan palveluprosessia koskevat muutokset tulisivat voimaan 1.9.2024 (laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta, 11. lakiehdotus ja työttömyysturvalain 2 a luvun 9 §:n muutos lakiehdotuksessa 4).

Muuten lainsäädäntö on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin 1.1.2025, jolloin työvoimapalveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnille. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 13 §:n 2 momentin kuntien yhteistoimintaa koskeva muutos tulisi voimaan kuitenkin mahdollisimman pian ja työvoimapalveluiden järjestämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaanpanosta annettuun lakiin ehdotetut muutokset 1.8.2024.

Laati: johtava asiantuntija Anna Aaltonen