

# Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

## Yleistä

Kouvolan kaupunki pitää työllisyys- ja elinkeinopalveluiden siirtoa kokonaisuutena hyvänä uudistuksena, jossa työ tulee lähemmäksi kuntalaista ja sitä kautta mahdollistuvat joustavammat ja asiakaslähtoisemmät lähipalvelut. Uudistuksen kautta myös kunnan muiden palvelujen hyödyntäminen vahvistuu ja elinvoimakysymykset voidaan vahvemmin kytkeä osaksi prosesseja.

Kouvolan kaupunki on Kuntaliiton esityksen kanssa samaa mieltä, että rahoituksen osalta laajan työttömyyden painoarvoa korotetaan. Työttömyysturvan rahoitukseen tulee luoda mekanismi, joka ottaa huomioon työllisyyteen ja työttömyyteen vaikuttavat tekijät myös jatkossa. Kouvola esittää laajan työttömyyden kriteerin nostamista 50 %. Tällöin rahoitus kohtelisi eri alueita tasavertaisemmin.

Uudistuksen vaikutukset rahoitukseen kohtelevat kuntia eriarvoisesti, vaikka koko maan tasolla uudistus toteutetaan kustannusneutraalisti. Kouvolan osalta lakiluonnoksessa esitetyt rahoitusmallit ovat negatiivisia eli tuovat kaupungille lisää talouden sopeuttamistarpeita jo aiempien taloudellisten haasteiden lisäksi. Rahoitusmalleihin pitäisi luoda tasapuolisemmat mekanismit. Kouvolan kaupungin mielestä siirtyvän toiminnan kustannukset tulisi saattaa jo ennen uudistusta sille tasolle, joka tuleva rahoitus tulee olemaan. Nyt esitetyssä mallissa kunnille siirretään sopeuttamistehtävä kustannuksista, joihin kunnat eivät ole voineet vaikuttaa. Myös rahoituksen tasauksen siirtymäaika on liian lyhyt.

Tämän lisäksi Kouvola kiinnittää huomiota työttömyyden kannustinmallin rakentamiseen niin, että ns. sakkolistalta pääsee pois jo siinä vaiheessa, kun erilaisia työtä tukevia toimia tehdään suunnitellusti ja pitkäjännitteisesti.

Kouvolan kaupunki yhtyy Kuntaliiton näkemykseen siitä, että yhteistyö ja tietojen vaihto hyvinvointialueiden kanssa kirjataan lakisääteisesti.

## Lakiesityksen luvut 2-12

### **Huomionne hallituksen esityksen luvusta 2 *Nykytila ja sen arviointi:***

Kouvolan kaupunki näkee tärkeänä muutoksen onnistumisen kannalta, että tietojärjestelmän kokonaisarkkitehtuuri suunnitellaan niin, että se tukee asiakasprosesseja ja asiakkaan palvelun kannalta tarpeellisten tietojen jakamista.

On hyvä, että palveluiden tuottamista varten valtio tarjoaa järjestelmäkokonaisuuden ja vastaa järjestelmien ylläpito- ja kehittämistöistä. Kun kunnat jatkossa käyttävät ko. järjestelmiä, niin tällöin myös kuntien kehittämistarpeet tulee huomioida. Valtakunnallisten järjestelmien käyttöönoton yhteydessä tarvitaan integraatioita kunnan omiin järjestelmiin, jos kunta käyttää jatkossa omaa asiakastietojärjestelmää, niin tällöin tarvitaan integraatioita mahdollisesti myös palveluntarjontaan osallistuvien tahojen järjestelmiin. Integraatioiden osalta oli mainittu, että luovuttava taho määrittelee integraatiototeutuksen. Jos kunta käyttää palveluiden tuottamisessa omaa asiakastietojärjestelmää, niin edellyttämme, että valtakunnallinen järjestelmäkokonaisuus tarjoaa rajapinnan asiakastietojen välittämiseen palveluja käytettäessä.

Järjestelmäuusinnat: Kuntien käyttöön tulee suoraan uusi järjestelmäkokonaisuus. Jos kunnan tulee tehdä integraatioita uuteen järjestelmäkokonaisuuteen, niin rajapintojen tarve ja teknologiavaatimusten tulee olla selvitettyinä mahdollisimman pian. Eri järjestelmätoimittajilla on hyvin erilaiset mahdollisuudet toteuttaa rajapintoja. On huomioitava myös se, että eri rajapintatoteutusten toteuttamisen lisäksi on varattava aikaa toteutusten hankintaa varten.

ICT -muutuskustannuksia arvioitaessa tulee huomioida, että uusista järjestelmistä ja integraatioista aiheutuu kertaluonteisten kustannusten lisäksi jatkuvia ylläpito- ja käyttökustannuksia. Muutuskustannusten yhteydessä tulee huomioida laajasti ICT – näkökulmasta tarvittavat uudistus- ja muutuskustannukset. Aikataulusta johtuen järjestelmätoimittajat eivät välttämättä pysty tekemään tarvittavia toteutuksia ilman lisäresursointia, jolloin asiakkaalle aiheutuvat kustannukset myös nousevat.

Olemassa olevista kunnan järjestelmistä voidaan joutua mahdollisesti siirtämään tietoja kertasiirtona valtakunnalliseen järjestelmään käyttöönoton yhteydessä. Esimerkiksi kotoutumispalvelujen järjestämistä vastuu siirtyy kunnille 2023 ja kunnat hankkivat tod.näk. järjestelmiä näiden palveluiden tuottamista varten. Jos valtakunnallisessa järjestelmäkokonaisuudessa on kotoutumispalveluiden hoitamista varten toiminnallisuus olemassa, niin tietojen siirto kunnan käytössä olevasta järjestelmästä valtakunnalliseen järjestelmään tulee huomioida.

KEHAN ja kuntien tulisi itsenäisesti, mutta myös yhdessä tehdä muutosvaikutustenarviointia pian, jotta tarvittavat ICT –muutokset pystytään toteuttamaan vaaditussa aikataulussa. Tarvittavat muutokset kuntien kokonaisarkkitehtuureihin (+riskienhallinta ja varautuminen) tulee pystyä arvioimaan myös mahdollisimman pian ja tästä johtuen kunnat tarvitsevat lisätietoa valtakunnallisesta järjestelmäkokonaisuudesta. Miten valtakunnallisten järjestelmien vaihtaminen vuosien 2022-2023 aikana näyttäytyy tässä. esim. URA – järjestelmästä puhutaan asiakastietojärjestelmänä.

Käyttövaltuushallinta: Jos kunta käyttää omaa asiakastietojärjestelmää, niin kunta luvittaa käyttäjät itse ko. järjestelmään. Luvittaako KEHA –käyttäjät teknisesti valtakunnallisen järjestelmäkokonaisuuden käyttäjiksi kunnalta tulleen luvituksen perusteella->integraatio. Huomioitava: Rekisterinpitäjäys vrt. Käsittelijä->KEHA vrt. kunta, määriteltävä kenellä oikeus mihinkin tietoon. Mm. kunnan omaa raportointia, analysointia ja ennustamista varten tarvitaan valtakunnallisesta järjestelmästä ns. raakadataa kunnan tietoaltaaseen.

### **Huomionne hallituksen esityksen luvusta 3 *Tavoitteet:***

Tavoitteena ovat työn kysynnän ja tarjonnan edistäminen valtion ja kuntien välisellä yhteistyöllä, elinvoiman ja kilpailukykyyn vahvistaminen asiakaslähtöisillä palveluilla hyödyntämällä kuntaekosysteemin mahdollisuuksia ovat erinomaisia tavoitteita. Mallin kannustavuus kuitenkin sidotaan työttömyyden kustannuksiin, ja uudessakin mallissa pisimpään työttömänä olevat ovat kalleinta maksuluokkaa. Tämän asiakasryhmän palveluiden osalta kunnan mahdollisuus vaikuttaa hyvinvointialueiden panostamiin resursseihin työllisyyden edistämisen osalta ovat vielä paljolti epäselviä. Kustannukset tulevat kuitenkin kokonaisuudessaan kunnalle.

Uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen vaatii tarkentamista niin rahoituksen kuin pitkittyneen työttömyyden hoidon kannustimien osalta.

#### **Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.1 *Keskeiset ehdotukset:***

Lakiluonnoksen lähtökohtana olevat järjestämisvastuu työvoiman määrän mukaan ja poikkileikkaustilanteen mukainen rahoituksen kompensatio eivät ota huomioon maan sisäistä muuttoliikettä ja talouden syklisyyttä. Sekä muuttoliike että talouden syklisyys kohtelevat kuntia hyvin eri tavoin, ja ehdotettu kompensatiomalli tuottaa voittajia ja häviäjiä johtuen valituista malleista. Kouvolan kaupunki on Kuntaliiton lausunnon kanssa samaa mieltä rahoituksen toteutumisen osalta siitä, että 50 % muodostuisi työikäisestä väestöstä ja 50 % työttömistä. Näin ollen rahoitusmallista saataisiin yhdenvertaisempi eri puolilla maata.

Palkkatuen poistaminen kunnan työllisyshoidon keinovalikoimasta tulee nostamaan työttömyysastetta niissä kunnissa, jotka tätä keinoa ovat käyttäneet työllisyyden edistämiseen. Tässä suhteessa kunnat ovat hyvin erilaisia. Kouvolassa palkkatukityöllistäminen vaikuttaa kuukausitasolla lähes 0,5 % työllisyysasteeseen, joissakin kaupungeissa palkkatukityöllistäminen on lähes olematonta, joten työttömyysaste ei siellä myöskään nouse muutoksen takia. Ehdotettu malli tulee työttömyysasteen kautta rankaisemaan niitä kuntia, jotka ovat käyttäneet merkittävässä määrin palkkatukea työllisyshoidon menetelmänä. Kunnat joutuvat arvioimaan uudelleen sitä, onko määräaikaisiin työsuhteisiin työllistäminen kunnan tehtäviin kokonaistaloudellisesti järkevä panostus työllisyshoitoon. Tämä vaikuttaa mm. nuorten työpajan tarjoamiin palkkatukitöihin ja oppisopimuksiin, ja pitkäaikaistyöttömien mahdollisuuden ylipäänsä työllistyä. Kuntien palkkatukityöllistämisen suoraan korvaavaa menetelmää ei ole näköpiirissä. Tältä osin on vaarana, että tältä osin lakiehdotus uhkaa tuottaa suhdanteista riippumattoman kasvun työttömyysasteessa. Esityksessä tulisi tarkastella uudelleen kohtaa, jossa kunta ei voisi jatkossa palkata palkkatuelle henkilöitä työhön. Tällä toiminnalla on ollut yksilön kannalta merkittävä työllistävä vaikutus ja kunnan kannalta se on selvästi elinvoimaa ja työttömyyttä vähentävä asia. Malli tulisi rakentaa niin, että tämä toiminta mahdollistuu myös jatkossa kunnille.

Lakiluonnoksessa monialaisen tuen yhteistoimintamalli ei mainitse kuntaa lainkaan. Kunta on osallisena ainoastaan työvoimapalveluiden tuottajana. Näin kaavailtu työllisyshoidon ekosysteemi jää saavuttamatta pelkästään tietoturvan asettamien rajoitusten takia. Asiakkaiden ohjaaminen palveluista toiseen ei onnistu, jos hallinnolliset rajat laaditaan niin, että jokaisessa siirtymässä asiakas voi pudota palveluketjusta, koska tietoturva estää tietojen vaihdon. Jo nyt on selvästi näkyvissä, että siirtymät palvelusta toiseen tuottavat putoamisia sekä nuorten että aikuisten palveluissa. Monialaisen tuen yhteistoimintamallissa on ensiarvoisen tärkeää, että kaikki toimijat, jotka palveluketjussa toimivat, on myös mainittu. Tässä myös 3-sektorin huomioiminen olisi aiheellista.

#### **Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.2 *Pääasialliset vaikutukset:***

Kokonaisuudessa tulee huomioida selkeästi asiakkaan polun joustavuus ja asiakaslähtöisyys. Palvelut tulee kyetä räätälöidä asiakaskohtaisesti ja lainsäädäntö ei saa asettaa liian tiukkoja reunaehtoja kuntien toiminnalle säätämällä toimintaa liian normittavasti. Lainsäädännön tulee edesauttaa työpaikkojen ja työnhakijoiden kohtaantoa.

Henkilöstön siirtyminen kuntiin katsotaan liikkeen luovutukseksi eli henkilöstö siirtyisi kuntien palvelukseen niin sanottuina vanhoina työntekijöinä. Kunta olisi velvollinen noudattamaan siirtyvään henkilöstöön valtion työ- ja virkaehtosopimusta siirtohetkellä voimassa olevan sopimuskauden loppuun. Tämän jälkeen henkilöstö siirtyisi kuntia koskevan virka- ja työehtosopimuksen piiriin. Tämä on työehtosopimuslain mukainen toimintamalli liikkeenluovutuksissa, mutta se vaatii kunnissa perehtymistä valtion työ- ja virkatyöehtosopimuksiin. Henkilöstön siirtoon liittyviä periaatteita on tarpeen tarkentaa. Vuosilomat siirtyvät pidettäväksi uuden työnantajan palveluksessa, joten niitä koskeva lomapalkkavelka tulee maksaa vastaavasti uudelle työnantajalle. Muutoksessa on muutoinkin keskeistä, että kunta saa rahoitusta siirtyvästä henkilöstöstä aiheutuvia kustannuksia vastaavasti. Mikäli tässä on suuri epätasapaino, aiheuttaa se merkittäviä haasteita muutosjohtamiselle ja koko muutoksen onnistumiselle henkilöstön näkökulmasta. Kunta joutuisi tällöin mahdollisesti käynnistämään välittömästi siirron jälkeen sopeuttamistoimenpiteitä, kuten työvoiman vähentämistä koskevia yt-neuvotteluja.

Esityksessä on käsitelty laajasti nykytilaa, vaikutuksia sekä tietojärjestelmiltä edellytetyt muutostoimia. Kouvola pitää erittäin tärkeänä sitä, että tietosuoja-asetuksen käsittelyperusteita selvennetään sekä tiedonsaanti- ja käsittelyoikeuksia täsmennetään. Soveltamisen kannalta on tärkeää, että tietosuoja-asetuksen käsittelyperiaatteet sekä henkilötietojen käsittelyperuste ovat tulkintakäytännön mukaisesti linjassa, jotta käsittelytoimet on mahdollista kuvata selkeästi ja tarkasti ilman, että käsittelytoimia tarvitsee täsmentää erillisin tietosuoja- tai tietoturvasopimuksin.

Mikäli toiminnan siirtyessä ilmenee tiedonkäsittelyyn tai siirtämiseen liittyviä kysymyksiä, joiden ratkaiseminen jää järjestämisvastuussa olevan tahon selvitettäväksi, on riskinä se, että asiakastilanteessa tarvittavien tietojen käsittely estyy. Asiakastietojen käyttötarkoituksia tarkistettaessa saattaa tällaisissa tilanteissa syntyä erilaisia tulkintatapoja, jonka vuoksi esimerkiksi suostumus- ja lupakäytäntöä (esim. missä tilanteissa tarvitaan asiakkaan lupa/suostumus tiedonluovutukseen) olisi hyvä selventää. Lupa- ja suostumusasiat ovat jo entuudestaan varsin raskaita käytännön työvälineitä, kun asiakkailta tarvitaan lupa moniin eri käsittelytoimiin. On siis erityisen tärkeää välttää sitä, ettei järjestämisvastuussa olevan tahon tekemät asiakastietojen käyttötarkoituksia täsmentävät toimet johda siihen, että tietovarannoissa sekoittuvat suostumusperusteisesti käsiteltävät tiedot muuhun tietovarannon tietoon, jota käsitellään lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi. Suostumuksen ja/tai lupien selventäminen sujuvoittaisi sekä yhdenmukaistaisi mahdollisia käytännön ongelmien ratkaisemiseksi muotoutuvia käytänteitä. Mahdollisia tulkintatilanteita voi syntyä esimerkiksi kuntien muiden toimintojen yhteensovittamistilanteissa sekä käyttöoikeuksien määrittelyssä, kun tiedon jakelun oikeuksia määritellään järjestelmiin (kuntien omat tietojärjestelmät).

**Huomionne hallituksen esityksen luvusta 5 *Muut toteuttamisvaihtoehdot:***

Ei lausuttavaa

**Huomionne hallituksen esityksen luvusta 8 *Lakia alemman asteinen sääntely:***

Ei lausuttavaa

**Huomionne hallituksen esityksen luvusta 10 *Toimeenpano ja seuranta:***

Tuki- ja ohjausrakenne tulee olla riittävän selkeä ja kuntia tukeva sekä ohjaava. Muutosprosessit tulee toteutua parhaalla mahdollisella tavalla, jotta kunnilla on realistiset edellytykset onnistua tulevasta isosta tehtävästä. Muutoksessa tulee varata riittävästi resursseja muutosjohtamiseen ja henkilöstön sparraamiseen muuttuvassa tilanteessa.

**Huomionne hallituksen esityksen luvusta 12 *Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys*:**

Ei lausuttavaa

**Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä**

Ei lausuttavaa

**Muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset**

Ei lausuttavaa

**Muut huomionne esityksestä**

Lausuntoluonnoksen mukainen kustannusten jyvittäminen valtionosuusjärjestelmän kautta tekee työllisyyttä edistävien toimenpiteiden vaikutuksen seuraamisesta vaikeaa ja hidasta. Kun ainoastaan työllistyminen on helposti mitattavissa, työllistymistä edistävä työ, ja erityisesti hyvinvointialueiden työ työkyvyn edistämisen osalta, on mahdoton mitata. Hyvinvointialueilla on merkittävä rooli työkyvyn tukemisessa, ja merkittävä osa asiakaskunnasta (aktivointiehdon omaavat asiakkaat) tarvitsee hyvinvointialueen palveluita, mutta hyvinvointialue jää kuitenkin kannustavuustarkastelujen ulkopuolelle. Tältä osin kannustavuus merkitsee käytännössä vain kunnan maksutaakan kasvamista ilman mahdollisuutta vaikuttaa kustannusten muodostumiseen.

Suhdannevaihteluiden siirtäminen esitetyssä luonnoksessa paljolti kuntien vastuulle (työttömyyden kustannusten jakautuminen 70%/30% suhteessa) tekee kuntatalouden suunnittelun entistäkin vaikeammaksi, ja johtaa talouden syklisyyttä korostavaan vaikutukseen. Kunnan on säästettävä laskusuhdanteessa, kun verotulot vähenevät ja työttömyysturvamenot kasvavat, ja panostukset ovat mahdollisia vain noususuhdanteessa, jolloin työllistyminen on muutoinkin helpompaa kuin laskusuhdanteessa.