

## Talousvaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi**

**Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 207/2022 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Jan Hjelt, työ- ja elinkeinoministeriö
- hallitussihteeri Meri Pensamo, työ- ja elinkeinoministeriö
- budjettineuvos Taina Eckstein, valtiovarainministeriö
- finanssiasiantuntija Unna Heimberg, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Simo Mentula, valtiovarainministeriö
- johtava tutkija Kari Hämäläinen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- asiantuntija Mikko Räsänen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Johanna Sipola, Keskuskauppakamari
- johtaja Harri Jaskari, Suomen Yrittäjät ry
- johtava tutkija Ohto Kanninen, Työn ja talouden tutkimus LABORE

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palvelukeskus (Jotpa)
- Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- Helsingin kaupunki
- Kajaanin kaupunki
- maakuntien liitot
- Keski-Pohjanmaan liitto
- Kymenlaakson liitto
- Pirkanmaan liitto
- Pohjois-Karjalan maakuntaliitto
- Pohjois-Pohjanmaan liitto
- Päijät-Hämeen liitto

## Valiokunnan lausunto TaVL 61/2022 vp

- Suomen Kuntaliitto
- Uudenmaan liitto
- Henkilöstöpalveluyritysten Liitto ry
- Suomen Elinkeino- ja kehitysyhtiöt SEKES ry

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Yleistä*

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi työvoimapalveluiden järjestämistä koskeva laki, jossa säädetään kunnan järjestämistä julkisista työvoimapalveluista ja niihin liittyvistä tehtävistä. Vastuu työnhakijoille ja yrityksille ja muille työnantajille tarjottavista työvoimapalveluista ehdotetaan siirrettäväksi pääosin kuntien vastuulle. Työvoimapalveluiden järjestäminen ja muut työvoimapalveluihin liittyvät lakisääteiset tehtävät muodostavat kunnille uuden valtionosuustehtävän.

Hallituksen esityksen mukaan työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtoa koskevan uudistuksen tavoitteena on kasvattaa työllisyyttä edistämällä työn kysyntää ja tarjontaa valtion ja kuntien välisellä yhteistyöllä sekä vahvistaa alueiden elinvoimaa ja kilpailukykyä asiakaslähtöisillä palveluilla hyödyntämällä kuntaekosysteemin mahdollisuuksia.

Valtiolla on jatkossakin kokonaisvastuu työllisyydestä ja työvoimapalvelujärjestelmän valtakunnallisesta toimivuudesta. Valtio vastaa kuntien työllisyshoidon tehokkuuden seurannasta ja arvioinnista sekä laillisuusvalvonnasta. Valtio tarjoaa työvoimapalveluihin liittyvät valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut sekä ylläpitää valtakunnallisia tietovarantoja.

Talousvaliokunta keskittyy lausunnossaan erityisesti ehdotettuun rahoitusmalliin, työllisyysalueen työllisten määrään sekä yksityisen työnvälityksen ja yksityisten palveluntuottajien asemaan.

#### *Työvoimapalveluiden järjestäminen*

Hallituksen esityksen mukaan kunta voi järjestää työvoimapalvelut itse, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Jos kunnan työvoiman määrä on alle 20 000 henkilöä, sen muodostettava palveluiden järjestämiseksi yhteistoiminta-alue yhdessä jonkin toisen tai useamman muun kunnan kanssa siten, että työllisyysalueen kuntien yhteenlaskettu työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Työllisyysalueen tulee muodostaa maantieteellisesti yhtenäinen, työmarkkinoiden ja työssäkäynnin kannalta toimiva alue.

Laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä valtioneuvosto voi antaa työllisyysalueelle luvan järjestää työvoimapalveluita, kun työllisyysalueen työvoiman määrä alittaa 20 000 henkilöä. Poikkeaminen on mahdollista mm. asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaamiseksi tai mikäli työvoimapalvelujen järjestämisen edellyttämän toiminnallisen kokonaisuuden muodostaminen ei saaristoisuuden tai pitkien etäisyyksien vuoksi ole muutoin tarkoituksenmukaista.

Talousvaliokunnan asiantuntijalausunnoissa on esitetty toisistaan ristiriitaisia näkemyksiä työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan väestömäärän suuruudesta. Osa lausunnonantajista kat-

## Valiokunnan lausunto TaVL 61/2022 vp

soo, että ehdotettu 20 000 raja työvoiman määrän edellytyksenä on liian matala. Liian pienten työllisyysalueiden uhkana nähdään palveluiden järjestämiskustannusten nousu, palvelutason heikentyminen ja yhdenvertaisuuden vaarantuminen. Lisäksi on tuotu esille, että pienten työllisyysalueiden järjestelmä ei kannusta työnhakijoita hakeutumaan töihin yli aluerajojen, jolloin työnsaanti sekä avointen työpaikkojen täyttäminen vaikeutuu. Osa lausunnonantajista puolestaan korostaa sitä, että uudistuksella tulee turvata jokaisen kunnan mahdollisuudet edistää työllisyyttä ja elinvoimaa sekä mahdollistaa joustavien ja asiakaslähtöisten lähipalveluiden toteuttaminen. Kuntien paikallistuntemus, elinkeinojen edistämistehtävät, toisen asteen koulutuksen järjestämisvastuu sekä hyvät yhteistyöverkostot mm. yrityksiin ja muihin toimijoihin nähdään tekijöinä, jotka edesauttavat työvoimapalveluiden tuloksellista hoitamista kuntakohtaisesti.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotetut muutokset vahvistavat työllisyyttä arviolta noin 7 000—10 000 työllisellä. Työllisyysvaikutusten arviointiin on kuitenkin todettu liittyvän epävarmuustekijöitä, jotka johtuvat erityisesti työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtämistä koskevan esityksen laajuudesta ja moniulotteisuudesta. Myös valiokunnan asiantuntijalausunnossa todetaan, että työvoimapalveluiden järjestelmävastuun siirtoa koskeviin työllisyysvaikutusarvioihin liittyy suurta epävarmuutta. Vaakakupissa painavat alueiden elinkeinoelämän tuntemisen mahdolliset hyödyt sekä mahdollisen osatuntemuksen haitat, jotka syntyvät alueiden tarjotessa työvoimapalveluitaan oman alueensa näkökulmasta koko yhteiskunnan tarpeiden sijaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että yhteiskunnan kokonaisedun edistämiseksi poistetaan esteitä ja lisätään kannusteita työn perässä muuttamiseen myös tulevien alueiden rajojen yli.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa todetaan, että ehdotettu työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtäminen kuntien vastuulle voi parantaa palveluiden saatavuutta ja lisätä paikallista palvelua. Lähipalveluiden ja palveluverkoston laajenemisella voi olla myönteisiä vaikutuksia alueelliseen yhdenvertaisuuteen. Palveluverkoston laajeneminen voi parantaa palvelujen saatavuutta erityisesti niiden työnhakijoiden osalta, joilla ei ole mahdollisuutta hyödyntää laajasti digitaalisia palveluita tai hyötyvät digitaalisten palveluiden lisäksi erityisesti lähipalvelusta.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu vähintään 20 000 henkilön työvoimapohja on v. 2019 ollut yhteensä 26 Manner-Suomen kunnassa. Yhteensä 205 kunnassa työvoiman määrä on puolestaan alle 5 000. Näin ollen työllisyyden hoidon tehtävät ollaan merkittävässä määrin siirtämässä tosiasiallisesti kuntien sijasta yhteistoiminta-alueille. Talousvaliokunta toteaa, että työssäkäyntialueen yhtenäisyyden vaatimuksen vuoksi ehdotettu laki edellyttää käytännössä keskuskaupungin ja sitä ympäröivien kuntien muodostamaa yhteistoiminta-aluetta.

Hallituksen esityksessä on tarkasteltu yhtenä toteuttamisvaihtoehtona mallia, jossa työvoimapalveluiden järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu annettaisiin kaikille kunnille, jotka voisivat järjestää palvelut itse tai kuntalain mukaisessa yhteistoiminnassa haluamallaan tavalla ja yhteistoimintaan vapaaehtoisesti hakeutumalla. Esityksessä on päädytty kuitenkin siihen, että pelkästään vapaaehtoisen yhteistoiminnan varaan jäävä järjestämisvastuullisten tahojen muodostuminen ei todennäköisesti turvaisi riittävällä tavalla palvelujen käyttäjien perusoikeuksien toteutumista ja palvelujen yhdenvertaista saatavuutta. Tämän vaihtoehdon ongelmana on hallituksen esityksessä nähty erityisesti riittävän osaamisen ja ammattitaidon varmistamiseen liittyvät haasteet ja sitä kautta kustannusten kasvu.

## Valiokunnan lausunto TaVL 61/2022 vp

Valiokunta tunnistaa, että liian pieneksi pirstoutuvien työllisyysalueiden muodostuminen voi johtaa siihen, ettei uudistukselle asetettuja tavoitteita saavuteta. Valiokunta pitää kuitenkin ehdotettua 20 000 työvoiman määrän kategorista rajaa jossain määrin haasteellisena. Vaarana on, että uudistus synnyttää epätarkoituksenmukaisesti toimivia ja tehottomia hallintorakenteita ilman, että saavutetaan asetettuja positiivisia tavoitteita. Valiokunta toteaa, että uudistuksessa tulee keskittyä hallintorakenteiden sijaan asiakkaiden palveluiden parantamiseen, joka osaltaan tukee tavoitetta nostaa työllisyysastetta.

Talousvaliokunta kannattaa hallituksen esityksen lähtökohtaa kasvattaa työ- ja elinkeinopalvelujen tuottavuutta, saatavuutta ja vaikuttavuutta. Valiokunta pitää tästä näkökulmasta tärkeänä, että kunnilla on mahdollisimman laaja mahdollisuus sopia keskenään, miten palvelut järjestetään tarkoituksenmukaisella ja alueelle sopivalla tavalla. Talousvaliokunta pyytää työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa varmistumaan siitä, ettei uudistuksella synnytetä uusia hallintorakenteita uudistuksen tavoitteiden kustannuksella.

### **Rahoitus**

Yksi uudistuksen keskeisistä elementeistä on kannustava rahoitusmalli. Tavoitteena on laajentaa kuntien vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta siten, että rahoitusvastuu kannustaa kuntaa huolehtimaan alueen työllisyydestä ja järjestämään työttömille työnhakijoille mahdollisimman tehokkaasti palveluja, jotka johtavat työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.

Siirtyvien työvoimapolveluiden rahoitus on tarkoitus kohdentaa valtionosuuksien kustannuspohjaan kahdella eri kriteerillä. Tehtävien arvioiduista kustannuksista 50 % kohdennetaan työttömien määrän perusteella ja 50 % työikäisen väestön eli 18—64-vuotiaiden asukkaiden määrän perusteella.

Työttömyysetuuksien rahoitusvastuita ehdotetaan uudistettaviksi siten, että kunnan rahoitusvastuu laajenee työmarkkinatuen lisäksi koskemaan peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosaa. Lisäksi rahoitusvastuu alkaa ehdotuksen mukaan nykyistä työmarkkinatuen rahoitusvastuuta aikaisemmin ja kasvaa portaittain työttömyyden pitkittyessä. Kunnan rahoitusvastuu ei myöskään katkea työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta kuten nykyisin.

Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentaminen on tarkoitus kompensoida kunnille täysimääräisesti peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta maksettavalla korvauksella. Kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvauksena kunnan valtionosuuteen tehdään lisäys, joka vastaa työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisesta kunnalle aiheutuvaa kustannusten lisäystä poikkileikkaustilanteessa. Korvausten kuntakohtaista kohdentumista ei tarkisteta jälkikäteen. Korvausten kokonaistaso kuitenkin tarkistetaan vuosittain kansaneläkeindeksistä annetun lain mukaisella kansaneläkeindeksillä, jotta niiden taso ei reaalisesti alenisi suhteessa poikkileikkaustilanteeseen.

Talousvaliokunta toteaa, että työvoimapolveluiden rahoitusmallin kannustinvaikutukset ovat keskeisessä asemassa uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kannustavien valtionosuusrahoituksen kriteereiden ja kuntien työttömyysturvan laajemman rahoitusvastuun kaut-

## Valiokunnan lausunto TaVL 61/2022 vp

ta voidaan ohjata tehokkaiden ja vaikuttavien palveluiden järjestämiseen. On tarkoituksenmukaista, että järjestämisvastuu työvoimapalveluista on samalla taholla, joka kantaa vastuun palveluiden tuloksista ja joka on myös vastuussa pitkäaikaistyöttömyyteen liittyvistä sakkomaksuista ja osaltaan työttömyysetuuksien rahoittamisesta.

Talousvaliokunnan asiantuntijalausunnossa on nostettu esiin, että valtionosuuskriteereissä tulisi huomioida työttömyyden lisäksi myös sen rakenne. Rakenteellisen työttömyyden tilanteet sekä työvoiman ja työpaikkojen kohtaanto-ongelma vaihtelevat eri puolilla Suomea, joten ehdotetun rahoitusmallin voidaan katsoa vaarantavan mahdollisuudet tasavertaisiin työvoimapalveluihin. Asiantuntijalausunnossa on myös nähty riskinä, että uudistuksen myötä tehtäviä tullaan siirtämään kunnille aliresursoituina. Kustannusarvioissa tulee huomioida henkilöstökulujen lisäksi kulut esimerkiksi tiloista ja laitteista sekä hallinnon tukipalveluista, kuten palkanlaskennasta ja henkilöstöhallinnosta.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että kunnille aiheutuvia kustannuksia ja niiden vastaavuutta valtionosuuksiin seurataan jatkossa tarkasti. Seurannan tulosten perusteella rahoitusjärjestelmään tulee tehdä tarvittaessa muutoksia valtionosuuskriteerien ja kompensatioiden toimivuuden, osuuden ja optimaalisten kannustinvaikutusten turvaamiseksi.

### *Yksityiset palveluntuottajat*

Valiokunnan asiantuntijalausunnossa on todettu, että lain tavoitteet näyttävät rakentuvan pitkälti työnhakijoiden tarpeiden näkökulmasta yritysten työvoimatarpeiden tai avoinna olevien työpaikkojen täyttämisen sijaan. Työnhakijaa koulutettaessa ja valmennettaessa tavoitteena tulee olla, että avoin työpaikka saadaan täytettyä ja yritys saa työntekijän. Palveluiden tarjoaminen työnhakijoille ei ole järkevää eikä kustannustehokasta, jos työpaikat eivät tule täytetyiksi palveluiden avulla.

Kirjaukset yksityisen työnvälityksen ja palveluntuottajien roolista ja merkityksestä vaikuttavat puuttuvan lähes täysin hallituksen esityksestä. Esimerkiksi esityksen nykytilan kuvaukseen ei ole sisällytetty mainintoja laajasta yhteistyöstä, jota yksityisen ja julkisen työnvälityksen sekä palveluntuottajien välillä tehdään nykyisin. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että niin julkisten kuin yksityisten rooli työvoimapalveluiden tuottajina tunnustetaan ja tunnustetaan.

Yksityisellä ja julkisella työnvälityksellä on sama tavoite eli löytää yritykselle työntekijöitä ja työnhakijoille työtä. Yhä useammin työpaikat tulevat auki yksityisen työnvälityksen eli henkilöstöpalveluyritysten kautta rekrytoinnin käydessä muille yrityksille yhä haastavammaksi. Valiokunta yhtyy asiantuntijalausunnossa esitettyyn näkemykseen siitä, että julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyötä tulee tukea ja kehittää edelleen.

Hallituksen esityksessä todetaan, että uudistus tulee todennäköisesti vaikuttamaan myös yksityisiltä palveluntuottajilta hankittavien ostopalveluiden määrään ja kokoon. Nykyisellään palveluhankinnat on toteutettu ELY-keskuksissa keskitetysti laajoina kokonaisuuksina huomioimalla ELY-alueen tai maakunnan kokonaistarpeet. Hankintatoimen jakautuessa jatkossa entistä pienempiin yksiköihin ja hankintojen kattaessa aiempaa pienempiä alueita ja työnhakijaryhmiä on todennäköistä, että myös hankittujen ostopalveluiden koko tulee olemaan nykyistä pienempi. Yk-

## Valiokunnan lausunto TaVL 61/2022 vp

sityisen palveluntuottajan näkökulmasta hyvin pienille markkina-alueille sijoittuvien ostopalveluiden tuottamispalkkion ja tuottamiseen liittyvien järjestämiskustannusten erotus voi olla kannattavuudeltaan hyvin pieni tai negatiivinen. Talousvaliokunta korostaa työvoimaviranomaisten keskinäisen yhteistyön merkitystä laajempien hankintojen teossa epäsuotuisten vaikutusten minimoimiseksi.

### *Muita huomioita*

Talousvaliokunta toteaa, että sen käsittelyssä on parhaillaan hallituksen esitys laeiksi Innovaati-orahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 a luvun 2 ja 3 §:n muuttamisesta (HE 267/2022 vp). Valiokunta toteaa, että edellä mainitussa hallituksen esityksessä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ehdotetut muutokset on sisällytetty hallituksen esitykseen HE 207/2022 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen 14 lukuun. Tässä vaiheessa ei myöskään ole ilmennyt muutostarpeita hallituksen esitykseen HE 267/2022 vp sisältyvään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muutosesitykseen, joten säädösten yhteensovittamiselle ei tältä osin vaikuta olevan tarvetta.

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

*että työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 8.12.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sanni Grahn-Laasonen kok  
varapuheenjohtaja Katri Kulmuni kesk  
jäsen Atte Harjanne vihr  
jäsen Mari Holopainen vihr  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Eeva Kalli kesk  
jäsen Pia Kauma kok  
jäsen Matias Mäkyne sd  
jäsen Raimo Piirainen sd  
jäsen Minna Reijonen ps  
jäsen Janne Sankelo kok  
jäsen Hussein al-Tae sd  
jäsen Veikko Vallin ps  
jäsen Tuula Väättäinen sd  
jäsen Johannes Yrttiaho vas

## **Valiokunnan lausunto TaVL 61/2022 vp**

Valiokunnan sihteerinä on toiminut  
valiokuntaneuvos Maiju Tuominen