

VAIKEIMMIN TYÖLLISTYVIEN TYÖVOIMA- JA YRITYSPALVELUJEN JÄRJESTÄMISVASTUUN SIIRTO VALTIOLTA KUNNILLE

Sisällysluettelo

1	Johdanto	3
1.1	<i>Toimeksianto ja valmisteluryhmän työskentely</i>	3
1.2	<i>Kokeilu</i>	4
1.3	<i>Kokeilu ja aluehallintouudistus</i>	6
1.4	<i>Valmisteluryhmän ehdotusten toimeenpano</i>	6
1.5	<i>Tiivistelmä valmisteluryhmän ehdotuksista</i>	7
2	Kokeilun tavoitteet, sisältö ja vaikutukset	9
2.1	<i>Kokeilun tavoitteet</i>	9
2.2	<i>Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämismvastuun siirtämistä koskevat ehdotukset</i>	12
2.2.1	<i>Kokeilun kohderyhmä</i>	12
2.2.2	<i>Kokeilualue</i>	13
2.2.3	<i>Kokeilun kesto</i>	14
2.2.4	<i>Kokeilualueiden järjestämismvastuulle siirrettävät palvelut ja tehtävät</i>	14
2.2.5	<i>Valtion rooli kokeilualueiden järjestämismvastuulle kuuluvien työvoima- ja yrityspalvelujen toimeenpanossa</i>	15
2.2.6	<i>Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu</i>	15
2.2.7	<i>Kokeilun edellyttämät säännösmuutokset</i>	16
2.2.8	<i>Kokeilulle osoitettavat resurssit</i>	16
2.2.9	<i>Tietosuoja ja tietojärjestelmät</i>	19
2.3	<i>Työllistymistä edistäviä palveluja ja rahoitusjärjestelmiä koskevat kehittämiss ehdotukset</i>	19
2.4	<i>Kokeilun vaikutukset</i>	28
3	Työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämismvastuun siirtäminen ja hallitusohjelmaan sisältyvät uudistukset	32
4	Nykytila	37
4.1	<i>Lainsäädäntö ja käytäntö</i>	37
4.2	<i>Kuntien järjestämät työllistymistä edistävät ja tukevat palvelut ja niiden rahoitus</i>	40
4.3	<i>Työllisyyden hoidon tehtävien organisointi, resursointi ja palvelurakenne kunnissa sekä kuntien omaehtoisesti tuottamat työllisyyspalvelut</i>	43
4.4	<i>Työmarkkinatuen saajat ja työmarkkinatuen rahoitus</i>	46
4.5	<i>Vaikeimmin työllistyvien asiakasprofiili</i>	49
4.6	<i>Valtion ja kuntien yhteistyömallit</i>	50
4.6.1	<i>Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu</i>	51

	2
4.6.2 Maahanmuuttajien kotouttaminen	54
4.6.3 Työvoima- ja yrityspalveluneuvottelukunta	54
4.6.4 Nuorisotakuun kuntakokeilu ja Ohjaamo	55
4.7 Nykytilan arviointi	57
5 EU:n suositus ja työvoimapalvelujen järjestämisvastuu muissa Euroopan maissa	61

LIITTEET

1 Johdanto

1.1 Toimeksianto ja valmisteluryhmän työskentely

Selvitys liittyy pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmaan, jonka mukaan työvoimahallintoa uudistetaan työllistymistä tukevaksi. Osana työvoimahallinnon uudistamista selvitetään työvoimapalveluiden siirto resursseineen vaikeimmin työllistyvien osalta kuntien vastuulle työssäkäyntialueittain, Tanskan mallin mukaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) asetti selvitystyötä varten oikeus- ja työministeri Jari Lindströmin johdolla toimivan johtoryhmän ja hallitusneuvos, ryhmäpäällikkö Päivi Kermisen johdolla toimivan valmisteluryhmän ajalle 1.10.–31.12.2015. Valmisteluryhmän tehtävänä oli valmistella vuoden 2015 loppuun mennessä selvitys, jonka tuli sisältää ehdotus mallista/malleista, jolla vaikeimmin työllistyvien työvoimapalveluiden järjestämisvastuu voitaisiin siirtää kunnille. Mallin lisäksi selvityksen tuli sisältää muun muassa arvio siirron taloudellisista, yhteiskunnallisista ja viranomaistoimintaan liittyvistä vaikutuksista sekä siirron edellyttämistä säännösmuutoksista ja muista toimenpiteistä. Johtoryhmän tehtävänä oli seurata ja ohjata selvityksen valmistelua. Johtoryhmässä ja valmisteluryhmässä oli edustajat TEM:stä, sosiaali- ja terveysministeriöstä ja valtiovarainministeriöstä sekä Suomen Kuntaliitosta ja asiantuntijoina kuntien ja työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) edustajia.

Valmisteluryhmä kuuli asiantuntijoina seuraavien tahojen edustajia: Kansaneläkelaitos, Työttömien valtakunnallinen yhteistoimintajärjestö TVY ry, Valtakunnallinen työopajayhdistys ry, VATES-Säätiö, SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), työmarkkinakeskusjärjestöt AKAVA, SAK, STTK ja EK sekä Suomen yrittäjät. Lisäksi asiantuntijana kuultiin tutkija Robert Arnkilia. Valmisteluryhmä järjesti kuntien ja TE-toimistojen edustajille kaksi keskustelutilaisuutta, joihin osallistui yhteensä 38 kuntien ja 15 TE-toimistojen edustajaa.

Nykytilan ja kehittämistarpeiden kartoittamiseksi valmisteluryhmä teki sähköiset kyselyt kaikille manner-Suomen kunnille, ELY-keskuksille ja TE-toimistoille. Kansainvälisen tilanteen kartoittamiseksi TEM teki sähköisen kyselyn EU-/ETA-maiden julkisille työvoimapalveluille. Kunnille lähetettyyn kyselyyn vastasi 207 kuntaa ja ELY-keskuksille ja TE-toimistoille lähetettyyn kyselyyn 12 ELY-keskusta ja 15 TE-toimistoa. EU-/ETA-maille lähetettyyn kyselyyn vastasi 17 maan julkisen työvoimapalvelun edustajat.

Valmisteluryhmän raporttiin sisältyy ehdotus julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun siirrosta kuntien muodostamille kokeilualueille. Lisäksi raporttiin sisältyy vaikeimmin työllistyvien palveluja ja rahoitusjärjestelmiä koskevia kehittämisehdotuksia. Koska kokeilun käynnistäminen edellyttää säännösmuutoksia, raportti on laadittu siten, että se sisältää hallituksen esityksen yleisperusteluihin sisällytettäviä aihealueita. Raportti on käytettävissä pohjana valmisteltaessa kokeilun edellyttämiä säännösmuutoksia koskevaa hallituksen esitystä. Raportin 2 luku sisältää kokeilun sisältöä ja vaikeimmin työllistyvien palveluja koskevat ehdotukset. Muut luvut sisältävät mm. nykytilan kuvauksen ja arvioinnin sekä kuvauksen muiden EU/ETA-maiden tilanteesta.

Valmisteluryhmä on arvioinut järjestämisvastuun siirron/kokeilun vaikutuksia yleisellä tasolla, koska vaikutusten tarkempi arvioiminen on vaikeaa ennen kuin tiedetään kokeilualueet ja niissä olevien vaikeimmin työllistyvien määrä. Kokeilun yksi tarkoitus on tuottaa tietoa järjestämisvastuun siirron vaikutuksista ennen kuin järjestämisvastuun

osalta tehdään koko maata koskevia ratkaisuja. Em. valmisteluryhmän kuulemien asiantuntijoiden arvioita järjestämisvastuun siirron vaikutuksista on käsitelty luvussa 2.4. Asiantuntijat näkivät järjestämisvastuun siirrossa sekä mahdollisuuksia että haasteita. Asiantuntijat katsoivat, että järjestämisvastuun siirron tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon mm. aluehallintouudistus ja sote-uudistus osana sitä.

Erja Lindberg ja Reijo Vuorento Suomen Kuntaliitosta jättivät liitteenä olevan eriävän mielipiteen valmisteluryhmän raporttiin.

1.2 Kokeilu

Rakennetyöttömyys ja pitkään työttömyyden perusteella työmarkkinatukea saaneiden määrä on kasvanut selvästi talouden taantumana aikana. Ratkaisuja rakennetyöttömyyden alentamiseen ja pitkään työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneiden määrän vähentämiseen on haettu kehittämällä TE-toimistojen, kuntien ja Kelan yhteistyötä ja yksittäisiä palveluja. Vaikka valtion ja kuntien välistä työnjakoa on pyritty selkeyttämään ja yhteistyötä kehittämään, osa kunnista kokee TE-toimistojen ja kuntien roolit ja työnjaon työllistymisen edistämässä epäselviksi ja näkee em. toimijoiden palveluissa päällekkäisyyttä. Kunnat ovat tuoneet esille, että vaikeimmin työllistyvien tarvitsemien palvelukokonaisuuksien järjestämistä vaikeuttaa se, että työvoima- ja yrityspalveluiden ja sosiaali- ja terveystalveluiden järjestämisvastuu on eri tahoilla. TE-hallinnon edustajat ovat tuoneet esille, että niiden asiakkaiden palvelujen järjestämisvastuu, joka ensisijaisesti tarvitsevat sosiaali- ja terveystalveluja, tulisi siirtää kunnille.

Vaikka vuosina 2006 ja 2015 toteutetuissa työmarkkinatuen muutoksissa oli kysymys rahoitusmuutoksesta eikä muutoksista palvelujen järjestämisvastuussa, monet kunnat kokevat niille siirretyn TE-toimistojen tehtäviä. Työmarkkinatuen rahoitusmuutoksen lisäksi vuosina 2012—2015 toteutettu TE-palvelu -uudistus on kuntien näkemyksen mukaan johtanut siihen, että kunnille on siirtynyt vastuuta erityisesti heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien palvelujen järjestämisestä. Osa kunnista katsoo, ettei TYP-laki riittävästi paranna kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa vaikeimmassa asemassa olevien työttömien palvelujen järjestämiseen. Erityisen ongelmalliseksi kunnat kokevat sen, etteivät ne voi riittävästi vaikuttaa niiden työttömien palvelujen järjestämiseen, joiden työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta ne maksavat osan. Kunnat katsovat, että tilannetta vaikeuttaa myös se, ettei valtio osoita riittävästi resursseja (henkilöstöä ja työllisyysmäärärahoja) työttömien palvelujen järjestämiseen. Tarkemmin kuntien esiin tuomia näkemyksiä siitä, miksi valtion ja kuntien välistä työnjakoa tulisi muuttaa ja palveluja kehittää on käsitelty luvussa 4.7.

Vuoden 2015 lopussa päättyneessä kuntakokeilussa kuntien roolina oli koordinoita pitkään työttömänä olleiden palvelujen järjestämistä ja vastata siitä, että palvelut muodostavat kuntatasolla työllistymisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Kuntakokeilun arviointitutkimuksen mukaan kuntakokeilu avasi uusia mahdollisuuksia kunta–valtio -yhteistyölle ja laajemmille kumppanuuksille työllisyyden edistämiseen liittyen. Tutkijat nostavat yhdeksi keskeiseksi kokeilun tulokseksi sen, että työllisyysteema on noussut entistä keskeisemmin kuntien strategioihin. Tilanne on kuitenkin epätasainen niin kokeilukunnissa kuin koko kuntakentässä. Kuntakokeilussa kehitettiin kunnan kuntouttavia, aktiivisia ja työllistäviä palveluja heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämiseksi.

Tutkijat kokivat haasteen kokeilun päätyttyä olevan sen, miten palveluista ja toimintamalleista tehdään pysyviä käytäntöjä ja palvelukokonaisuudet saadaan leviämään koko maahan. Tutkijoiden mukaan kokeilun aikana käynnistetyt tai käynnistyneet prosessit ovat kokeilun päättyessä selvästi kesken, minkä vuoksi hyvien käytäntöjen ja toimintamallien kokoamiseen, vakiinnuttamiseen ja levittämiseen tulisi jatkossa kiinnittää huomiota. Jatkosuosituksina tutkijat esittävät kuntakokeilun jatkamista ja syventämistä. Kuntakokeilun vaikutuksia on käsitelty luvussa 4.7.

Nykytilan arvioinnin ja muiden esiin nostettujen kehittämisehdotusten perusteella on selvää, että vaikeimmin työllistyvien työllistymistä edistäviin palveluihin tarvitaan muutoksia. Yksi keino parantaa vaikeimmin työllistyvien työllistymisedellytyksiä on keskittää työllistymistä edistävien ja tukevien palvelujen järjestämisvastuu yhdelle taholle. Ennen kuin tehdään päätös vaikeimmin työllistyvien työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun siirrosta kunnille koko maassa, järjestämisvastuun siirtoa olisi tarkoituksemukaista kokeilla joillakin alueilla. Kokeilun kautta etenemistä puoltaa se, että hallitusohjelman mukaan hallitus ei anna kunnille lainkaan uusia tehtäviä tai velvoitteita vaalikaudella 2015-2019. Kokeilujen kautta etenemistä ja niiden käynnistämistä puoltaa myös se, että hallitusohjelman mukaan käyttöön otetaan kokeilukulttuuri. Hallitusohjelman mukaan kokeiluilla tavoitellaan innovatiivisia ratkaisuja, parannetaan palveluja sekä vahvistetaan alueellista ja paikallista päätöksentekoa ja yhteistyötä.

Kokeilualueet muodostettaisiin niistä kunnista, jotka ovat vapaaehtoisesti valmiita ottamaan työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun. Tällaisia kuntia on löydettävissä, sillä valmisteluryhmän kyselyyn vastanneista 207 kunnasta järjestämisvastuun siirtoa kannatti 97 kuntaa (noin 47 %). Myös osa niistä kunnista, jotka eivät kannattaneet järjestämisvastuun siirtoa (110 kuntaa) katsoi, että kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämiseen tulisi lisätä (62 kuntaa). Kyselyyn vastanneista kunnista järjestämisvastuun siirtoa kannattivat asukasmäärältään isot kunnat. Kaikki yli 100 000 asukkaan kunnat (11 kuntaa) kannattivat järjestämisvastuun siirtoa ja yli 20 000 asukkaan kunnista yli 70 prosenttia (39 kuntaa) oli siirron kannalla.

Kokeilu yksinkertaistaisi palvelujärjestelmää vaikeimmin työllistyvien palvelujen osalta, kun em. palvelut keskitettäisiin siirtämällä työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuu kuntien muodostamille kokeilualueille. Kokeilu antaisi kunnille mahdollisuudet päättää niiden työttömien palveluiden järjestämisestä, joiden työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta kunnat rahoittavat osan. Kokeilulla pyrittäisiin vastaamaan nykyistä paremmin vaikeimmin työllistyvien palvelutarpeisiin ja parantamaan palvelujen vaikuttavuutta muun muassa sillä, että julkisista työvoima- ja yrityspalveluista, kuntien järjestämisvastuulle kuuluvista sosiaali- ja terveystalv palveluista ja kuntien omaehtoisesti tuottamista palveluista voitaisiin muodostaa nykyistä helpommin palvelukokonaisuuksia.

Vaikeimmin työllistyvien työllisyyden edistämässä ovat ehkä liikaa painottuneet sosiaalipoliittiset keinot. Kokeilu mahdollistaisi kuntatasolla työllisyys- ja elinkeinopalvelujen nykyistä paremman yhteensovittamisen. Tältä osin kokeilu tukisi hallitusohjelman linjausta siitä, että hallitus edistää tulevaisuuden kunnan roolin muuttumista palvelujen järjestäjästä yhä vahvemmin alueensa elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistäjäksi. Kokeilun tavoitteita on käsitelty tarkemmin luvussa 2.1.

1.3 Kokeilu ja aluehallintouudistus

Hallitus teki 7.11.2015 linjauksen aluejaon perusteista ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen askelmerkeistä sekä monitoimialaisten itsehallintoalueiden perustamisesta. Hallitus linjasi, että sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien lisäksi itsehallintoalueille osoitetaan pelastustoimen ja maakuntien liittojen tehtävät, ELY-keskusten alueiden- ja elinkeinoelämän kehittämistehtävät sekä mahdollisesti ympäristöterveydenhuolto.

Kunta- ja uudistusministeri Anu Vehviläinen on asettanut ministeri Lauri Tarastin selvityshenkilöksi valmistelemaan valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistamista. Hankkeen toimikausi on 8.12.2015–15.2.2016. Hallitus on ilmoittanut tekevänsä valtion aluehallintoa ja maakuntahallintoa koskevan yhteensovituslinjauksen tammikuun 2016 loppuun mennessä. Vaikeimmin työllistyvien työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämistä vastuun siirtämisestä koskevassa valmistelussa on lähdetty siitä, että kokeilun avulla arvioitaisiin järjestämistä vastuun siirron vaikutuksia ja sitä, olisiko kokeilun päätyttyä tarkoituksenmukaista siirtää em. järjestämistä vastuu koko maassa kunnille. Jos em. hallituksen linjaukseen sisältyy julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen siirtäminen itsehallintoalueille, linjauksella saattaa olla vaikutuksia tässä raportissa esitetyn kokeilun toteuttamista ja/tai kokeilun tavoitteita taikka sisältöä koskevaan hallituksen päätökseen.

Valtio ja kunta maksavat yhdessä vähintään 300 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneiden työttömyyden aikaisen työmarkkinatuen. Valtio maksaa yksin työmarkkinatuen työttömyysturvalaissa määriteltyjen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. Tällä hetkellä kuntouttava työtoiminta on ainoa em. laissa mainittu kuntien järjestämistä vastuulla oleva työllistymistä edistävä palvelu. Kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä lisäksi kunnat pystyvät pienentämään työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta kunnalle aiheutuvia kustannuksia tarjoamalla valtion järjestämistä vastuulle kuuluvia työkokeilupaiikkoja ja palkkatuetta työtä. Voimassa olevien säännösten mukaan kaikkien em. palvelujen tarjoaminen edellyttää valtion (TE-toimiston) myötävaikutusta.

Jos kunnille ei siirretä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämistä vastuuta, ja jos sosiaali- ja terveystoimien järjestämistä vastuu siirretään itsehallintoalueille, työmarkkinatuen rahoitusvastuun jakautumisen tarkoituksenmukaisuus tulisi arvioida uudelleen. Rahoitusvastuun uudelleenarviointi ja jopa rahoitusvastuun poistaminen tuotiin esille kuntien vastauksissa. Työmarkkinatuen rahoitusvastuuta on syytä arvioida myös siksi, että nykyinen rahoitusvastuu on mm. kuntakyselyn vastausten mukaan johtanut siihen, ettei esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä aina ohjaa asiakkaiden palvelutarve, vaan paine pienentää kuntien osuutta työmarkkinatuen rahoituksessa.

1.4 Valmisteluryhmän ehdotusten toimeenpano

TEM:n tulee heti kokeilun toteuttamista koskevan päätöksen jälkeen asettaa työryhmä valmistelemaan kokeilun toimeenpanoa. Työryhmän ensimmäisiä tehtäviä on kokeiluun valittavia alueita koskevien kriteerien valmistelu ja kokeiluun valittavia alueita koskevan ehdotuksen valmistelu. Sen jälkeen kun kokeilualueet on valittu, niiden edustajat otetaan mukaan kokeilun toimeenpanon valmisteluun. Jotta kokeilu voidaan käynnistää vuoden 2017 alussa, sen sisältö kokonaisuudessaan ja sen edellyttämät säännösmuutokset tulee olla määritelty huhtikuun 2016 loppuun mennessä. Riippumatta siitä, millaisen päätöksen hallitus tekee kokeilusta, raportin 2.3 luvussa esitetyt palveluja koskevat muutokset olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa.

1.5 Tiivistelmä valmisteluryhmän ehdotuksista

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämistä koskeva kokeilu:

Kohderyhmä: Kohderyhmä ehdotetaan määriteltäväksi siten, että siihen kuuluvat vähintään 200 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneet sekä ne vähemmän kuin 200 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneet, jotka ovat työttömyyspäivärahaa enimmäisajan saatuaan siirtyneet työmarkkinatuella.

Kokeilualue: Kokeilu ehdotetaan toteutettavaksi 4–5 alueella. Kokeiluun ehdotetaan otettavaksi mukaan eri puolilta maata yhteensä enintään 30 eri kokoista kuntaa, jotka muodostuvat yhteensä 4–5 työssäkäyntialuetta. Jokaiseen kokeilualueeseen tulee kuulua enemmän kuin yksi kunta. Kokeilualueet ehdotetaan valittavaksi avoimen haun kautta. Kokeilualueita koskevat valintakriteerit määritellään kokeilun jatkovalmistelussa ottaen huomioon mm. pääkaupunkiseudun erityispiirteet.

Kokeilun kesto: Järjestämistä koskeva kokeilu ehdotetaan toteutettavaksi vuosina 2017 - 2019.

Kokeilualueiden järjestämistä varten siirrettävät palvelut ja tehtävät: Kokeilualueille ehdotetaan siirrettäväksi kokeilun kohderyhmän osalta kaikkien julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) mainittujen palvelujen järjestämistä vastuu. Kokeilualueille ehdotetaan siirrettäväksi lähes kaikki em. palvelujen järjestämiseen liittyvät tehtävät. Ainoat tehtävät, joita ei ehdoteta siirrettäväksi kokeilualueille, ovat valtionavustusten (palkkatuki, starttiraha, työolosuhteiden järjestelytuki, työllisyyspoliittinen avustus) maksamiseen, palauttamiseen, maksamisen keskeyttämiseen ja lopettamiseen liittyvät tehtävät.

Kokeilualueille ehdotetaan siirrettäväksi myös TE-toimistolle kuuluvat työttömyysturvain toimeenpanoon liittyvät tehtävät eli työttömyysturvan työvoimapolitiittisia edellytyksiä koskevien lausuntojen antaminen.

Valtion rooli kokeilualueiden järjestämistä varten kuuluvien työvoima- ja yrityspalvelujen toimeenpanossa: ELY-keskuksilla ei ehdoteta annettavaksi roolia kokeilun toimeenpanossa. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja työttömyysturvain toimeenpanon ohjaus ja valvonta ehdotetaan annettavaksi kokeilualueilla työ- ja elinkeinoministeriölle. Kokeilun ohjausta ja seuranta varten ehdotetaan asetettavaksi työ- ja elinkeinoministeriön johdolla toimiva ohjausryhmä.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu: Kokeilun toimeenpanoa valmisteltaessa ehdotetaan arvioitavaksi, tulisiko TYP-lakia muuttaa siten, että kokeilualueet rajataan TYP-lain soveltamisalan ulkopuolelle vai tulisiko TYP-lakia muuttaa siten, että laki koskisi kokeilualueilla vain kuntien ja Kelan yhteistyötä.

Kokeilun edellyttämät säännösmuutokset: Kokeilu edellyttää muutoksia ainakin seuraaviin lakeihin:

- julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki ja asetukset
- työttömyysturvain laki
- laki ja asetukset työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta
- laki kuntouttavasta työtoiminnasta
- sosiaalihuoltolaki

- mahdollisesti muutoksia työsopimuslakiin

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi kokeilun toimeenpanoa koskevien säännösmuutosten valmistelun käynnistäessään, toteutetaanko kokeilu sisällyttämällä säännösmuutokset erilliseen kokeilua koskevaan lakiin vai toteutetaanko kokeilu muuttamalla voimassa olevia säännöksiä siten, että kaikki kokeilun johdosta muutettavat lait sisällytetään samaan TEM:n johdolla valmisteltavaan hallituksen esitykseen.

Henkilöresurssit / toimintamenomäärärahat: *Kokeilu ehdotetaan toteutettavaksi siten, että TE-toimistojen virkamiehiä siirretään virkamieslain 20 §:n nojalla kokeilualueilla työskentelemään kuntien johdon ja valvonnan alaisina. Henkilöstöresurssien siirtäminen em. säännöksen nojalla tarkoittaa, ettei kokeilualueille siirretä TE-toimistojen toimintamenomääräramomentilta määrärahoja palkkauskustannuksiin.*

Koska muiden kuin palkkauskustannuksiin käytettävien toimintamenomäärärahojen mahdollinen siirtäminen riippuu siitä, miten vaikeimmin työllistyvien palvelut järjestetään kokeilualueilla, em. kustannuksiin käytettävien toimintamenojen siirtämisen tarve ehdotetaan selvitettäväksi kokeilun toimeenpanon valmistelun yhteydessä.

Määräraha julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämiseen: *Kokeilualueille ehdotetaan myönnettäväksi työ- ja elinkeinoministeriön pääluokasta työllisyysmäärärahoista valtionavustusta kokeilun kohderyhmään kuuluvien työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämiseen. Määrärahan suuruus määritellään sen jälkeen, kun kokeilukunnat ja kohderyhmän suuruus on tiedossa.*

Tietosuoja ja tietojärjestelmät: *Kokeilun onnistumisen kannalta on erittäin tärkeää, että asiakkaista TE-hallinnolla olevat tiedot ovat kokeilualueiden käytettävissä. Tärkeää on myös se, että kokeilualueilla on käytettävissään yhtenäinen asiakastietojärjestelmä (URA-järjestelmä).*

Työllistymistä edistävien palvelujen ja rahoitusjärjestelmien kehittämistä koskevat ehdotukset:

Palkkatuetty työ ja työkokeilu: *Koska työkokeilua ja palkkatukea koskevat säännökset uudistettiin vuoden 2013 alussa, em. palvelujen tavoitteisiin ja sisältöön ei ehdoteta muutoksia.*

Työsopimuslain ja/tai julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, etteivät lomautukset, irtisanomiset ja osa-aikaistamiset vaikuta mahdollisuuksiin järjestää henkilöasiakkaan palvelutarpeista lähtevää työkokeilua. Jos muutosta ei katsota mahdolliseksi toteuttaa heti koko maassa, muutos ehdotetaan toteutettavaksi ensin kokeilualueilla, jotta saadaan tietoa muutoksen vaikutuksista.

Koska vaikeimmin työllistyvien työllistymisen edistäminen edellyttää, että heidän palvelutarpeidensa mukaisesti palveluihin on käytettävissä riittävästi määrärahoja, valmisteluryhmässä on pidetty tärkeänä sen selvittämistä, voitaisiinko työttömyysetuuksia käyttää palkkatuen rahoittamiseen.

Kuntouttava työtoiminta: *Kuntouttavan työtoiminnan sijasta kokeilualueilla ehdotetaan otettavaksi käyttöön julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin sisällytettävä valmennuspalvelu ja sosiaalihuoltolakiin sisällytettävä osallisuutta edistävä palvelu. Uusi valmennuspalvelu olisi tarkoitettu erityisesti niille kokeilun kohderyhmään kuu-*

luville vaikeimmin työllistyville, joiden työ- ja toimintakyky on alentunut vamman, sairauden tai sosiaalisten syiden takia, ja jotka siksi tarvitsevat erityistä tukea työllistymiseen. Uusi sosiaalihuoltolakiin sisältyvä osallisuutta edistävä palvelu olisi tarkoitettu tosiasiallisesti työkyvyttömille henkilöille, jotka tarvitsevat tukea osallisuutensa ja hyvinvointinsa toteutumiseen.

Kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen osoitetut resurssit ehdotetaan siirrettäväksi kokeilualueisiin kuuluvien kuntien osalta korvamerkittynä edellä mainittujen uusien palveluiden järjestämiseen. Työttömyysturvalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että uusi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin sisällytettävä valmennuspalvelu luetaan työllistymistä edistäväksi palveluksi. Uusien palvelujen sisällöt ehdotetaan määriteltäväksi lainsäädännössä niin väljästi, että määrittely mahdollistaa palvelujen sisältöjen kehittämisen kokeilualueilla.

Työmarkkinatuen rahoitusvastuun poistaminen kunnilta soviteltua työmarkkinatukea saavien osalta: Työmarkkinatuen rahoitusta koskeva työttömyysturvalain säännös ehdotetaan muutettavaksi siten, että soviteltu työmarkkinatuki rahoitetaan kokonaan valtion varoista eikä sovitellun työmarkkinatuen maksupäiviä lueta mukaan työttömyyden perusteella maksetun työmarkkinatuen maksukertymään.

2 Kokeilun tavoitteet, sisältö ja vaikutukset

2.1 Kokeilun tavoitteet

Kokeilun tavoitteena olisi

- pitkäaikaistyöttömyyden / rakennetyöttömyyden vähentäminen keskittämällä työttömyysturvalaissa määriteltyjen työllistymistä edistävien palvelujen ja työllistymistä tukevien palvelujen järjestämisvastuu (sosiaali- ja terveyspalvelut) yhdelle taholle
- kunnan vaikutusmahdollisuuksien parantaminen niiden työttömien palveluiden järjestämisessä, joiden työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta kunnat rahoittavat osan
- vaikeimmin työllistyvien palvelutarpeisiin vastaaminen ja palvelujen vaikuttavuuden parantaminen mahdollistamalla nykyistä paremmin sellaisten palvelukokonaisuuksien muodostaminen, joihin sisältyisi kuntien järjestämisvastuulle siirtyviä julkisia työvoima- ja yrityspalveluja ja kuntien järjestämisvastuulla jo olevia sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluja sekä kuntien omaehtoisesti tuottamia palveluja
- pitkäaikaistyöttömien hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä työstä saatavan toimeentulon varmistaminen
- kuntien elinvoimapalvelujen vahvistaminen ja paikallisiin työvoimatarpeisiin vastaaminen mm. mahdollistamalla se, että työnantajat (yritykset) saavat rekrytointiin liittyvät palvelut ns. yhdeltä luukulta

Vaikeimmin työllistyvien henkilöiden julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuuta ja sen mahdollista siirtoa kunnille on syytä tarkastella palvelujärjestelmän ohella myös kohderyhmän palvelutarpeiden näkökulmasta. Pitkittyvä työttömyys vaikuttaa haitallisesti yksilön terveyteen ja hyvinvointiin. Työttömyyden pitkittyessä hyvinvoinnin vajeet usein kasautuvat, mikä lisää yksilön riskiä ajautua syviin toimeentuloongelmiin sekä syrjäytyä työmarkkinoilta ja yhteiskunnasta. Vaikeimmin työllistyvien

henkilöiden palvelutarpeet kohdistuvatkin usein työllistymisen tuen tarpeiden ohella juuri hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen sekä työkyvyn kohentamiseen. Vaikeimmin työllistyvät kuulut myös usein ns. rakennetyöttömien laajaan joukkoon, jossa palvelutarpeet liittyvät ammatillisen osaamisen ja koulutuksen puutteisiin.

Yksilön henkilökohtaiset työllistymiseen tarvittavat voimavarat ja yksilöön liittyvät tekijät voivat joko parantaa tai pahentaa työttömyyden terveys- ja hyvinvointivaikutuksia. Tällaisia työttömyyden vaikutuksia pahentavia tekijöitä ovat mm. toistuvat työttömyysjakso, pitkäaikainen työttömyys, korkea ikä, taloudelliset vaikeudet, alkoholin käyttö sekä mielenterveysongelmat. Työttömyyden vaikutuksia lieventäviä tekijöitä puolestaan ovat esim. hyvä ammatillinen osaaminen, omien mahdollisuuksien tunnistaminen ja sosiaalinen tukiverkosto. Palvelujärjestelmän keskeinen tehtävä on vahvistaa työttömyyden vaikutuksia lieventäviä tekijöitä ja ennaltaehkäistä tai poistaa työttömyyden vaikutuksia pahentavia tekijöitä.

Edellä kuvatut vaikeimmin työllistyvien henkilöiden moninaiset palvelutarpeet liittyvät julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen ohella pitkälti kuntien järjestämisvastuulla oleviin tehtäviin kuten hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen, sosiaali- ja terveystalouteen sekä kuntien omaehtoisesti järjestämiin työhön kuntouttaviin ja valmentaviin palveluihin. Kuntien tehtävänä on myös alueen kestävän kehityksen ja elinvoimaisuuden turvaaminen sisältäen osaamisen ja työvoiman saatavuuden turvaamisen ammatillisen koulutuksen avulla. Myös näiden palvelu- ja toimintakokonaisuuksien nivominen ja täysimääräinen hyödyntäminen on tärkeää vaikeimmin työllistyvien henkilöiden työllistymisen edistämiseksi. Sekä palvelujen käyttäjien että julkisen talouden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että valtion ja kuntien järjestämisvastuulla olevien tehtävien hoitamista voidaan uudistaa ja tehostaa yhtenä kokonaisuutena. Uudistamisen ja tehostamisen kautta voidaan nostaa tuottavuutta nostaa kaikilla vaikeimmin työllistyvien henkilöiden työllistämisen tuen osa-alueilla.

Vaikeimmin työllistyvien henkilöiden palveluprosessissa sosiaali- ja terveystaloutta sijaitsevat usein prosessin alkuvaiheeseen ja niiden tehtävänä on kuntouttaa asiakas julkisen työvoimapalvelujen aktiiviseksi käyttäjäksi. Tähän tehtävään liittyvät kiinteästi myös kuntien omaehtoisesti järjestämät työhön kuntouttavat ja valmentavat palvelut. Käytännössä kuntien työhön kuntouttavat ja valmentavat palvelut jatkavat joustavasti siitä mihin sosiaali- ja terveystaloutta kautta on edetty. Kuntien sosiaali- ja työllisyyspalvelujen raja on tällä hetkellä häilyvä ja vaihtelee kunnittain, joten tähän rajapintaan kaivataan myös sote-uudistuksen yhteydessä uudistusta ja selkeyttä.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on kuntien keskeinen tehtävä nyt ja se tulee korostumaan tulevaisuuden kunnissa entisestään. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämällä tarkoitetaan kunnan koko toiminnan läpäisevää poikkihallinnollista toimintaa, joka lisää kuntalaisten hyvinvointia, terveyttä ja toimintakykyä, vähentää terveysongelmia ja väestöryhmien välisiä terveyseroja, vahvistaa osallisuutta ja ehkäisee syrjäytymistä. Käytännössä hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnissa on ennen kaikkea työttömyyden haitallisten vaikutusten ennalta ehkäisemistä ja lieventämistä. Se on suunnitelmallista vaikuttamista hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiin, kuten elintapoihin ja elämänhallintaan, elinoloihin ja elinympäristöön sekä palvelujen toimivuuteen ja saatavuuteen. Näiden palvelujen kytkemisellä vaikeimmin työllistyvien henkilöiden julkisiin työvoimapalveluihin voidaan saavuttaa merkittäviä kokonaishyötyjä asiakasprosesseissa.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämällä kunnissa on vahva säädösperusta. Perustuslain (731/1999) mukaan julkisen vallan tehtävä on tarjota jokaiselle yhtäläiset edellytykset

terveeseen elämään. Kuntalain (410/2015) mukaan kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti. Lisäksi kuntalaki korostaa kuntien itsehallintoa ja asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia. Uudistettu kansanterveyslaki (928/2005) velvoittaa kuntia seuraamaan väestön terveydentilan kehitystä väestöryhmittäin ja ottamaan huomioon terveysvaikutukset kunnan kaikessa toiminnassa sekä tekemään yhteistyötä terveyden edistämiseksi muiden kunnassa toimivien julkisten ja yksityisten tahojen kanssa. Terveyden edistäminen on mukana myös erityislainsäädännössä, muun muassa tupakkalaissa, alkoholilaissa, raittiustyölaissa mielenterveyslaissa ja maankäyttö- ja rakennuslaissa. Väestön hyvinvoinnin edistämisestä säädetään myös sosiaalihuoltolaissa. Vuonna 2011 voimaan tulleen terveydenhuoltolain (1326/2010) tarkoituksena on nostaa hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen keskeiseksi painoalueeksi kunnan toiminnassa. Lain tarkoituksena on muun muassa edistää ja ylläpitää väestön terveyttä, hyvinvointia, työ- ja toimintakykyä ja sosiaalista turvallisuutta sekä kaventaa väestöryhmien välisiä terveyseroja.

Vaikeimmin työllistyvien henkilöiden palvelutarpeita tarkasteltaessa rakenteellisen työttömyyden näkökulmasta tulee huomioida, että kunnilla on keskeinen rooli alueensa osaamisperustan vahvistamisessa ja yrittäjäyyskasvatuksen edistämässä ammatillisen koulutuksen rahoitusvastuun kautta. Ammatillisen koulutuksen tehtävänä on mm. kohottaa väestön ammatillista osaamista sekä edistää työllisyyttä ja tukea elinikäistä oppimista. Vaikeimmin työllistyvien henkilöiden työllistymisen edistämässä nämä tehtävät korostuvat myös julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisessä. Ammatillisen koulutuksen tuottamisessa painotetaan lisäksi julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tavoin vahvaa yhteyttä alueen yrityksiin ja muihin työnantajiin. Koulutuksen tuottamisesta riippumatta ammatillisen koulutuksen tuottajien sekä kuntien yritys-, sivistys- ja työllisyyspalvelujen välillä on valmiina vahvat yhteydet. Näiden yhteyksien hyödyntäminen kohderyhmän julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisessä tuo lisäarvoa sekä asiakas- ja palveluprosessien että julkisen talouden kannalta. Suomen työmarkkinoiden rakennemuutos edellyttää työvoiman osaamisen uusintamista vastamaan työmarkkinoiden tulevia tarpeita. Kunnat ovat aikuiskoulutuksen osaajia ja ne voivat suunnata yksilölliset koulutuspolut työllisyyden edistämiseksi. Kunnat ovat kehittäneet toiminnallisia oppimistapoja, opinnollistamista sekä yrityslähtöistä koulutusta, jotta yritykset saisivat osaavaa työvoimaa. Koulutuksen ja työllisyyden kytkeminen toisiinsa on tulevaisuudessa erittäin tärkeää. Työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun siirtäminen kunnille mahdollistaisi aikuiskoulutuksen ja työllisyyspalvelujen nykyistä paremman kytkemisen yhteen.

Vaikeimmin työllistyvien henkilöiden työllistymisen edistäminen vaatii edellä mainittujen yksilölähtöisten palvelujen lisäksi työvoiman kysyntää lisääviä toimia. Ilman työpaikkoja ja työllistymismahdollisuuksia kohderyhmään kohdennetut yksilölähtöiset toimet valuvat hukkaan. Julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla ja kuntien elinvoimapoluilla on tässä yhtenevä järjestämisvelvoite ja tavoite. Kuntalain mukaan kunnan tehtävänä on kestävän kehityksen turvaaminen alueellaan. Tulevaisuuden kunnassa tätä tehtävää tarkastellaan muun muassa paikallisen ja alueellisen elinvoimaisuuden edistämisen näkökulmasta. Kuntien elinvoimapolitiikan toimintalinjaan katsotaan kuuluvan ainakin elinkeino- ja yrityspalvelujen kokonaisuudet, vetovoimaa ja alueen tunnettavuutta vahvistavat toimet ja palvelut, maankäyttö sekä erilaiset hankinta-, hanke- ja innovaatiotoiminnot sekä vapaaehtoisesti tuotetut työllisyyspalvelut. Globalisaatiokehitys, alueellinen eriytyminen ja kuntien taloudelliset reunaehdot tuovat eroja kuntien painopisteiden ja toimenpiteiden välille. Kokonaisuuden kannalta kuntien elinvoimapoluilla ja julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun nivominen yhteen toisi selkeitä syner-

giaetuja mm. henkilöstöresurssien käytön ja yritysten kanssa tehtävän yhteistyön osalta, koska järjestämisvastuun siirrolla uusien työpaikkojen synty ja osaavan työvoiman saanti kytkeytyisivät nykyistä tiiviimmin yhteen.

2.2 Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun siirtämistä koskevat ehdotukset

2.2.1 Kokeilun kohderyhmä

Kohderyhmä ehdotetaan määriteltäväksi siten, että siihen kuuluvat vähintään 200 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneet sekä ne vähemmän kuin 200 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneet, jotka ovat työttömyyspäivärahaa enimmäisajan saatuaan siirtyneet työmarkkinatuella.

Hallitusohjelman mukaan työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtoa arvioidaan vaikeimmin työllistyvien osalta. Vaikeimmin työllistyviä ei ole hallitusohjelmassa, lainsäädännössä tai muuallakaan määritelty. Valmisteluryhmä on lähtenyt kohderyhmän määrittelyssä siitä, että koska hallitusohjelmassa ei käytetä sanaa pitkäaikaistyötön, vaikeimmin työllistyvillä ei tarkoiteta kaikkia pitkäaikaistyöttömiä vaan pitkäaikaistyöttömistä niitä, joilla on erityisiä vaikeuksia sijoittua työmarkkinoille, ja jotka em. tarvitsevat julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja kuntien järjestämisvastuulle kuuluvista palveluista muodostettuja palvelukokonaisuuksia.

Kohderyhmä on rajattu työmarkkinatuen saajiin, koska kunnat vastaavat ainoastaan pitkään työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneiden työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta. Kohderyhmä on rajattu työmarkkinatuen saajiin myös siksi, että työllistymisen ja työmarkkinoille sijoittumisen vaikeuksista kertoo se, että kohderyhmään kuuluvat ovat olleet niin vähän työmarkkinoilla, ettei työssäolo ole kerryttänyt työssäolohtoa, joka oikeuttaisi työttömyyspäivärahaan.

Kohderyhmäksi esitetty ryhmä on heterogeeninen. Kaikki kokeilun kohderyhmään kuuluvat eivät ole vaikeimmin työllistyviä. Kohderyhmään kuuluu mm. henkilöitä, jotka ovat osa-aikatyössä ja saavat sovittelua työmarkkinatukea. Kohderyhmän ulkopuolelle jää mm. sellaisia nuoria, osatyökykyisiä ja maahanmuuttajia, joiden voidaan perustellusti katsoa palvelutarpeidensa perusteella olevan vaikeimmin työllistyviä. Homogeenisin kohderyhmä olisi, jos kohderyhmä määriteltäisiin asiakkaiden palvelutarpeiden perusteella. Tämä ei ole kuitenkaan mahdollista, koska se edellyttäisi ennen kunnan järjestämisvastuulla olevien palvelujen piiriin ohjaamista jokaisen työnhakijan kohdalla yksilöllistä palvelutarvearviota. Yksilöllisen palvelutarvearvion tekeminen veisi aikaa ja tarkoittaisi mm. sitä, ettei kokeilun kohderyhmän suuruutta eikä sen palvelujen järjestämisvastuun edellyttämiä resursseja voitaisi määritellä ennen kokeilun alkua riittävällä tarkkuudella.

Kohderyhmän määrittely valmisteluryhmän esittämällä tavalla vastaa kuntien näkemyksiin siitä, että kuntien tulisi voida vaikuttaa sekä niiden asiakkaiden palvelujen järjestämiseen, joiden työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta kunnat maksavat osan että niiden asiakkaiden työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseen, jotka ovat vaarassa siirtyä kuntien rahoitusvastuun piiriin.

TE-hallinnon edustajien näkemysten mukaan järjestämisvastuuta ei tulisi määritellä työttömyyden keston perusteella, koska näin määriteltäisiin kohderyhmään kuuluisi henkilöi-

tä, joille palvelujen järjestämismenestyksen vaihtaminen ei toisi mitään lisäarvoa. TE-hallinnon edustajien näkemyksen mukaan valtion ja kuntien vastuunjako työttömien palveluista tulisi selkiyttää siten, että TE-toimistoista kuntien järjestämismenestyksellä olevien palvelujen piiriin siirrettäisiin ne vaikeimmin työllistyvät, jotka tarvitsevat ensisijaisesti sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. TE-toimistojen asiakkaiksi em. henkilöt tulisi ohjata vasta sitten, kun he pystyvät työ- ja toimintakykynsä puolesta osallistumaan työvoima- ja yrityspalveluihin ja hyötymään niistä.

Kohderyhmässä tapahtuu vaihtuvuutta uusien työnhakijoiden tullessa kohderyhmään ja aikaisemmin siihen kuuluneiden siirtyessä pois. Kokeiluun kohderyhmään kuuluvia työnhakijoita oli koko maassa tammi-toukokuussa 2015 keskimäärin noin 141 000, joista kunnan rahoitusvastuun piiriin kuuluvia oli noin 101 000. Em. henkilöistä työttömyyspäivärahalla pudonneita ja vähemmän kuin 200 päivää työttömyyden perusteella työmarkkinatukea saaneita oli lähes 22 000. Tarkemmin kohderyhmää on kuvattu luvussa 4.5.

Koska kokeilun kohderyhmä määräytyy työttömyysetuuden pohjalta, tulee kokeilun toimeenpanoa valmisteltaessa ratkaista se, miten TE-toimistoissa asiakkaina olevat henkilöt ohjataan kuntien järjestämismenestyksellä olevien palvelujen piiriin ja miten kuntien järjestämismenestykseen piirissä olleet asiakkaat ohjataan TE-toimistoihin heidän siirryttyään työmarkkinatuella työttömyyspäivärahalle.

2.2.2 Kokeilualue

Kokeilu ehdotetaan toteutettavaksi 4–5 alueella. Kokeiluun ehdotetaan otettavaksi mukaan eri puolilta maata yhteensä enintään 30 eri kokoista kuntaa, jotka muodostuvat yhteensä 4–5 työssäkäyntialuetta. Jokaiseen kokeilualueeseen tulee kuulua enemmän kuin yksi kunta. Kokeilualueet ehdotetaan valittavaksi avoimen haun kautta. Kokeilualueita koskevat valintakriteerit määritellään kokeilun jatkovalmistelussa ottaen huomioon mm. pääkaupunkiseudun erityispiirteet.

Vuoden 2015 lopussa päättyneessä työllisyyden kuntakokeilussa oli 26 kokeiluhanketta, joissa oli mukana 61 kuntaa. Muun muassa Kuntaliiton näkemyksen mukaan mahdollisesti käynnistettävään kokeiluun tulisi ottaa vuoden 2015 lopussa päättyneitä kokeilua pienempi määrä kuntia, koska pienempi kuntien määrä mm. mahdollistaa paremmin kokeilun toimeenpanon tukemisen, seurannan ja arvioinnin.

Tilastokeskus määrittelee tilastolliset työssäkäyntialueet, jotka perustuvat työssäkäyntitilaston pendelöintitietoihin. Työssäkäyntialueita muodostettaessa ei oteta huomioon esim. demografisia, toiminnallisia tai aluetaloudellisia tekijöitä. Tilastokeskuksen työssäkäyntialuejako on luonteeltaan tilastollinen eikä sillä ole hallinnollisen aluejaon luonnetta. Työssäkäyntialuejakoluokitus ei ole kattava, sillä osa kunnista (tammikuussa 2015 päivitettyssä luokituksessa 93 kuntaa) ei kuulu mihinkään työssäkäyntialueeseen. Tammikuussa 2015 pendelöintitietojen mukaan päivitetty luokitus sisältää 41 työssäkäyntialuetta, jotka muodostuvat 224 kunnasta.

Hallitusohjelmaan on kirjattu, että selvitetään työvoimapalvelujen järjestämismenestyksen siirto kuntien vastuulle työssäkäyntialueittain. Valmisteluryhmässä kirjauksen on katsottu tarkoittavan järjestämismenestyksen siirtämistä useamman kunnan muodostamalle alueelle. Kirjauksen ei ole katsottu tarkoittavan Tilastokeskuksen määrittelemiä työssäkäyntialueita.

eita vaan sitä, että kokeilualueet muodostetaan niistä kunnista, joiden välillä pendelöidään ja on mahdollista pendelöidä.

Koska julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla edistetään työvoimapoliittisten tavoitteiden toteutumista, järjestämistä ei ole työvoimapoliittisesti tarkoituksenmukaista siirtää yksittäisille kunnille, joista monet ovat työmarkkina-/työssäkäyntialueina pieniä. Työvoiman alueellisen liikkuvuuden edistämisen näkökulmasta kokeilualueiden tulisi muodostaa ”työssäkäyntialueita”. Iso osa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista hankitaan yksityiseltä sektorilta. Julkisen talouden näkökulmasta palvelujen järjestämistä ei ole tarkoituksenmukaista siirtää yksittäisille kunnille, koska monet kunnista ovat palvelujen hankintayksikköinä pieniä.

Kokeilualueet on määriteltävä lainsäädännössä, koska olemassa olevassa lainsäädännössä ei ole määritelty kuntien muodostamia työssäkäyntialueita, joille järjestämistä voitaisiin siirtää. Koska jokaiseen kokeilualueeseen tulee kuulua enemmän kuin yksi kunta, kokeilun toimeenpanon valmistelussa tulee arvioida, mikä on tarkoituksenmukaisin tapa järjestää samaan kokeilualueeseen kuuluvien kuntien välinen yhteistyö. Kokeilualueeseen kuuluvat kunnat voivat esimerkiksi muodostaa työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämiseksi kuntayhtymän tai järjestää palvelut isäntäkuntamallilla.

2.2.3 Kokeilun kesto

Järjestämistä siirtoa koskeva kokeilu ehdotetaan toteutettavaksi vuosina 2017 - 2019.

Kokeilun kestoksi ehdotetaan kolme vuotta, koska kokeilun vaikutukset eivät ole nähtävissä, ellei kokeiluaika ole riittävän pitkä. Jotta kokeilu voidaan käynnistää heti vuoden 2017 alussa, kokeilukunnat valitaan vuoden 2016 alussa ja ne otetaan mukaan kokeilun valmisteluun.

2.2.4 Kokeilualueiden järjestämistä siirrettävät palvelut ja tehtävät

Kokeilualueille ehdotetaan siirrettäväksi kokeilun kohderyhmän osalta kaikkien julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (912/2012) mainittujen palvelujen järjestämistä vastuu. Kokeilualueille ehdotetaan siirrettäväksi lähes kaikki em. palvelujen järjestämistä liittyvät tehtävät. Ainoat tehtävät, joita ei ehdoteta siirrettäväksi kokeilualueille, ovat valtionavustusten (palkkatuki, starttiraha, työolosuhteiden järjestelytuki, työllisyyspoliittinen avustus) maksamiseen, palauttamiseen, maksamisen keskeyttämiseen ja lopettamiseen liittyvät tehtävät.

Kokeilualueille ehdotetaan siirrettäväksi myös TE-toimistolle kuuluvat työttömyysturvain toimeenpanoon liittyvät tehtävät eli työttömyysturvan työvoimapoliittisia edellytyksiä koskevien lausuntojen antaminen.

Valtionavustusten maksamiseen, palauttamiseen, maksamisen keskeyttämiseen ja lopettamiseen liittyviä tehtäviä ei esitetä siirrettäväksi kokeilualueille, koska kokeilualueiden määrä huomioon ottaen valtionavustusten maksatukseen liittyvät volyymit tulisivat todennäköisesti jäämään niin pieniksi, ettei kokeilualueille ole tarkoituksenmukaista siirtää KEHA-keskuksesta henkilöstöresursseja. KEHA-keskuksen maksatusyksikössä tehdään arviolta 7 500 palkkatuen maksatuspäätöstä/hv vuositasona. Yhden vaikeimmin työllis-

tyvän palkkatuella työllistäminen aiheuttaa keskimäärin 12 palkkatuen maksatushakemusta vuositasolla. Yhdellä kokeilualueella tulisi olla vähintään 1 300 henkilöä vuositasolla palkkatuetussa työssä, jotta yhden henkilön siirto maksatustehtäviin olisi tarkoituksenmukaista.

Palkkatuen ja starttirahan maksatushakemuksiin on olemassa verkkoasiointipalvelu (tepalvelut.fi/oma-asiointi). Vuonna 2015 verkkoasiointin määrä on noin 30 %. Vuoden 2016 tavoite on 50 %. Maksatushakemukset käsitellään valtakunnallisesti ainoastaan KEHA-keskuksen käytössä olevassa U-maksujärjestelmässä. KEHA-keskuksen on mahdollista teknisesti hoitaa kaikkien TE-toimistojen puolesta hoitamiensa valtionavustusten maksatus kokeilukuntien puolesta kokeilun aikana nykyisellä henkilöstöllään. Maksatustehtävä voitaisiin kokeiluajana hoitaa kuntien puolesta korvauksetta.

Koska työvoima- ja yrityspalveluihin kuuluu myös valtionavusten myöntäminen työnantajalle (työolosuhteiden järjestelytuki ja palkkatuki), tulee jatkovalmistelussa selvittää, millä tavoin esimerkiksi palkkatuen myöntäminen hoidetaan tilanteessa, jossa palkkatuettu työ olisi kunnan omassa organisaatiossa. Yksi mahdollisuus olisi se, että kokeilualueiden kunnat perustaisivat työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämistä varten kuntayhtymän, joka erillisenä oikeushenkilönä tutkisi palkkatuen myöntämisedellytykset ja myöntäisi palkkatuen.

2.2.5 Valtion rooli kokeilualueiden järjestämisvastuulle kuuluvien työvoima- ja yrityspalvelujen toimeenpanossa

ELY-keskuksilla ei ehdoteta annettavaksi roolia kokeilun toimeenpanossa. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain ja työttömyysturvalain toimeenpanon ohjaus ja valvonta ehdotetaan annettavaksi kokeilualueilla työ- ja elinkeinoministeriölle. Kokeilun ohjausta ja seuranta varten ehdotetaan asetettavaksi työ- ja elinkeinoministeriön johdolla toimiva ohjausryhmä.

Koska kysymys on määräraikaisesta kokeilusta, ja koska ELY-keskusten tehtävät tulevat mahdollisesti muuttumaan aluehallintouudistuksen myötä, ELY-keskuksille ei ehdoteta annettavaksi kokeiluun liittyviä tehtäviä. Koska kokeiluun esitetään otettavaksi mukaan enintään 30 kuntaa, kokeilun valvonta ja ohjaus esitetään annettavaksi TEM:n tehtäväksi.

2.2.6 Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu

Kokeilun toimeenpanoa valmisteltaessa ehdotetaan arvioitavaksi, tulisiko TYP-lakia muuttaa siten, että kokeilualueet rajataan TYP-lain soveltamisalan ulkopuolelle vai tulisiko TYP-lakia muuttaa siten, että laki koskisi kokeilualueilla vain kuntien ja Kelan yhteistyötä.

Suurin osa TYP-lain mukaiseen monialaiseen yhteispalveluun ohjattavista henkilöistä kuuluu kokeilun kohderyhmään, mikä tarkoittaa sitä, ettei TE-toimisto olisi kokeilualueilla vastuussa heidän tarvitsemiensa työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisestä. Em. vuoksi voisi olla tarkoituksenmukaista rajata kokeilualueilla TE-toimistot TYP-lain soveltamisalan ulkopuolelle. Koska TYP-laki koskee myös kuntien ja Kelan välistä yhteistyötä, jatkovalmistelussa tulee selvittää se, miten varmistetaan Kelan mukana olo kokeilualueiden vastuulle kuuluvien työnhakijoiden palvelujen järjestämisessä. Jatkovalmistel-

lussa tulee selvittää myös se, miten huolehditaan kokeilualueilla niiden tällä hetkellä TYP-lain piiriin kuuluvien asiakkaiden palveluiden järjestämisestä, jotka tarvitsevat valtion ja kuntien palvelujen yhteensovittamista, mutta jotka eivät kuulu kokeilun kohde-ryhmään (yhtäjaksoisesti vuoden työttömänä olleet ja alle 25 vuotiaat yhtäjaksoisesti kuusi kuukautta työttömänä olleet).

2.2.7 Kokeilun edellyttämät säännösmuutokset

Kokeilu edellyttää muutoksia ainakin seuraaviin lakeihin:

- julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettu laki ja asetus
- työttömyysturvalaki
- laki ja asetus työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta
- laki kuntouttavasta työtoiminnasta
- sosiaalihuoltolaki
- mahdollisesti muutoksia työsopimuslakiin

Työ- ja elinkeinoministeriö arvioi kokeilun toimeenpanoa koskevien säännösmuutosten valmistelun käynnistäessään, toteutetaanko kokeilu sisällyttämällä säännösmuutokset erilliseen kokeilua koskevaan lakiin vai toteutetaanko kokeilu muuttamalla voimassa olevia säännöksiä siten, että kaikki kokeilun johdosta muutettavat lait sisällytetään samaan TEM:n johdolla valmisteltavaan hallituksen esitykseen.

2.2.8 Kokeilulle osoitettavat resurssit

Koska kokeilulle ei ole osoitettu erillistä määrärahaa hallitusohjelmassa eikä hallituksen kärkihankkeiden rahoitusta koskevassa päätöksessä, kokeilu on toteutettava olemassa olevia resursseja uudelleen suuntaamalla.

Henkilöresurssit / toimintamenomäärärahat

Kokeilu ehdotetaan toteutettavaksi siten, että TE-toimistojen virkamiehiä siirretään virkamieslain 20 §:n nojalla kokeilualueilla työskentelemään kuntien johdon ja valvonnan alaisina. Henkilöstöresurssien siirtäminen em. säännöksen nojalla tarkoittaa, ettei kokeilualueille siirretä TE-toimistojen toimintamenomääräramomentilta määrärahoja palkkauskustannuksiin.

Koska muiden kuin palkkauskustannuksiin käytettävien toimintamenomäärärahojen mahdollinen siirtäminen riippuu siitä, miten vaikeimmin työllistyvien palvelut järjestetään kokeilualueilla, em. kustannuksiin käytettävien toimintamenojen siirtämisen tarve ehdotetaan selvitettäväksi kokeilun toimeenpanon valmistelun yhteydessä.

Yksinkertaisin tapa toteuttaa määrääkain kokeilu on se, että TE-toimistoista kokeilun toimeenpanoon osallistuvat virkamiehet ovat kokeilun aikana TE-toimistojen palveluksessa, mutta siirtyvät työskentelemään kokeilussa kokeilualueiden johdon ja valvonnan alaisina. Em. siirto on toteutettavissa virkamieslain 20 §:n nojalla, koska siirto edistäisi TE-toimiston virkamiehen palvelussuhteen jatkumista ja työllistymistä. Siirto edellyttää, että vastaanottavana työnantajana toimiva kunta ja siirrettävä virkamies antavat suostumuksensa siirtoon. Virkamieslain 20 §:n perusteella siirtyvien virkamiesten palvelussuhteen ehdot pysyisivät kokeilun aikana ennallaan.

Tehtäväsiirtoon liittyen on ratkaistava erikseen kysymys siitä, millä edellytyksillä ja miten siirretyt valtion virkamiehet voivat tehdä siirronsaajan tehtäviin määrättyinä vaikeimmassa työmarkkina-asetuksessa olevien palveluihin liittyviä julkista valtaa sisältäviä siirronsaaja-organisaation tehtäviä (toimivalta ja vastuukysymykset). Lisäksi kokeilua koskeviin säännöksiin on sisällytettävä säännös luottamuksellisten tietojen käsittelyyn liittyen (erityissäännös poikkeuksena viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säänneltyyn salassa pidettäviin asiakastietoihin) ja mm. URA-järjestelmän käyttöön kunnan työtehtävissä, jos siirrettyjä tehtäviä on tarkoitus hoitaa URA-tietojärjestelmässä.

Valtioneuvosto on 26.1.2012 tehnyt periaatepäätöksen valtion henkilöstön aseman järjestämisestä organisaation muutostilanteissa. Yleisenä periaatteena on, että valtionhallinnon muutostilanteissa noudatetaan valtion henkilöstöjohtamisen linjauksia ja henkilöstön aseman järjestetään voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Valtion virkamiesten asemasta säädetään valtion virkamieslaissa. Virkamieslain 2 luvussa on säännökset virkojen siirtämisestä ja valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelystä sekä liikkeenluovutustilanteista.

Virkamieslain 20 §:n mukaan virkamies voidaan määräajaksi siirtää työskentelemään toisessa virastossa ja muu virkamies kuin virkamieslain 12 luvussa tarkoitettu tuomari myös muun työnantajan kuin valtion palveluksessa, jos siirto parantaa virkamiehen edellytyksiä virkatehtävien suorittamiseen tai edistää virkamiehen palvelussuhteen jatkumista tai virkamiehen työllistymistä ja jos vastaanottava työnantaja ja virkamies ovat antaneet siirtoon suostumuksensa. Virkamies on edellä kerrotun määräajan virkasuhteessa siihen virastoon, josta hänet siirretään (= työnantajavirasto), mutta hän toimii siirronsaaja-organisaation työtehtävissä tämän johdon ja valvonnan alaisena. Virkamiehen palkan ja muut virkasuhteeseen liittyvät taloudelliset etuudet siirron ajalta maksaa työnantajavirasto, joka myös mm. järjestää virkamiesten työterveyshuollon. Virkamieslain nojalla muunlainen määräaikainen virkasiirto valtiolta kuntaan ei ole mahdollinen.

Virkamieslain 20 §:n soveltaminen kokeiluun edellyttää virkamiesten siirtoa koskevaa TE-toimistojen ja kokeilualueiden välistä sopimusta. Lisäksi jokaiselta virkamieheltä edellytetään nimenomaista suostumusta siirtoon. Jos virkamies ei anna siirtoon suostumustaan eikä virkamiestä tehtäväjärjestelyjen kautta voida sijoittaa TE-toimistoon muihin tehtäviin, joudutaan virkamies virkamieslain 36 § 1 momentin nojalla lomauttamaan toistaiseksi tai määräajaisesti kokeilun keston ajaksi tai irtisanomaan virkamieslain 27 § 1 momentin 2-kohdan nojalla. Kokeilun toteutuessa TE-toimistolla on oikeus irtisanoa sellaiset virkamiehet, jotka eivät ole antaneet suostumustaan siirtoon, ja joille ei ole tehtäväjärjestelyjen kautta löytynyt korvaavia tehtäviä. Em. menettelyn perusteena on se, että virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota virkamiehelle tehtäviä suoritettavaksi olennaisesti ja muutoin kuin tilapäisesti vähenevät. Kolmen vuoden kokeiluaika on niin pitkä, ettei enää ole kyse tehtävien tilapäisestä vähenemisestä. Virkamiesten kannalta lievempänä vaihtoehtona lomauttaminen kokeilun keston ajaksi tai toistaiseksi on kuitenkin ensisijainen toimintatapa. Virkamieslain 36 §:n mukaan virkamies voidaan lomauttaa enintään 90 päivän ajaksi, jos virkamiehen tehtävät tai viraston mahdollisuudet tarjota tehtäviä suoritettavaksi ovat vähentyneet tilapäisesti eikä viranomaisen voi kohtuudella järjestää virkamiehelle muita tehtäviä tai työnantajan tarpeisiin sopivaa koulutusta virastossa. Irtisanomisen vaihtoehtona lomautus on mahdollista tehdä toistaiseksi tai yli 90 päivää kestäväksi määräajaksi.

Toinen vaihtoehto toteuttaa kokeilu olisi ollut se, että kokeiluun osallistuvat kunnat palkkaisivat kokeilualueille siirtyviä tehtäviä TE-toimistossa hoitavat virkamiehet palve-

lukseensa kokeilun ajaksi. Ao. virkamiehet siirtyisivät määräaikaiseen virkasuhteeseen kokeilukuntien palvelukseen ns. uusina työntekijöinä ja olisivat vastaavan ajan virkava-paalla TE-toimistosta. Virkamiesten palvelussuhteen ehdot määräytyisivät kokeilun ai-kana kunnan henkilöstöä koskevan lainsäädännön ja virka- ja työehtoja koskevien sopi-musten mukaisesti. Siirrolla olisi olennaisia vaikutuksia siirtyvien virkamiesten palve-lussuhteen ehtoihin; mm. eläkejärjestelmien erilaisuudesta johtuvat vaikutukset olisi tä-män vaihtoehdon osalta vielä tarkemmin selvitettävä.

Koska kokeilulla on henkilöstövaikutuksia, jotka aiheutuvat mm. viraston tehtävien tai henkilöstön siirrosta tai olennaisista muutoksista työtehtävissä ja töiden järjestelyissä, tu-lee yhteistoiminnassa käsitellä valmisteilla olevien toimenpiteiden perusteita, vaikutuk-sia ja vaihtoehtoja (laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa 15 §). Työn-antajan tulee riittävän ajoissa antaa asiaa koskien lain 16 §:n mukainen neuvotteluesitys.

TE-hallinnossa kokeilua koskeva yhteistoiminta ja yhteistoimintaneuvottelut toteutettaisiin valtakunnan tasolla. KEHA-keskus (=ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteinen kehittämis- ja hallintokeskus), jolle on vuoden 2015 alusta siirretty työnantajatoimintaan liittyvät tehtävät, laatisi neuvotteluesityksen. Valtakunnallisten neuvottelujen päätyttyä neuvottelutuloksen käytännön toteutus siirtyisi niihin TE-toimistoihin, joiden alueella kokeiluun valitut kunnat sijaitsevat.

Kokeilun johdosta tehtäviä henkilöstösiirtoja toteutettaessa on yhteistoimintaneuvotte-luissa huomioitava myös henkilöstön mahdollinen irtisanominen tai lomautustilanteet. Tästä johtuen yhteistoimintaneuvotteluissa tulee noudattaa yhteistoimintalain 5 luvun säädöksiä, joita sovelletaan työvoiman vähentämistilanteissa.

Henkilöstösiirtojen toteutus

Jos kokeilu alkaa vuoden 2017 alussa, tehtävien ja henkilöstön siirtoa ja töiden järjeste-lyjä koskevat yt-neuvottelut tulee aloittaa TE-hallinnossa keväällä 2016. Aloitusajankoh-taan vaikuttaa henkilöstösiirtojen toteutustapa. Jos henkilöstösiirrot toteutetaan virka-mieslain 20 §:ssä säädetyn menettelyn mukaisesti, tulee neuvotteluesitys antaa huhti-kuun 2016 alussa ja neuvottelut saada valtakunnan tasolla suoritettua kesäkuun 2016 loppuun mennessä. Elokuussa 2016 neuvottelutuloksen toteutus siirtyy paikallistasolle niihin TE-toimistoihin, joiden alueilla kokeilu toteutetaan. TE-toimistoissa käydään muutoksen kohteena olevan henkilöstön kanssa muutoskeskustelut siirroista. Koska siir-tyviä tehtäviä tehdään TE-toimistoissa myös osittaisilla henkilötyövuosilla, on myös töi-den järjestelyyn varattava aikaa. Muutoskeskustelut kokeiluun tarvittavan henkilöstö-resurssin siirtämiseksi kuntiin sekä TE-toimistoon jäävien työtehtävien järjestämiseksi käydään lokakuun 2016 loppuun mennessä. Henkilöstösiirtoihin liittyvät päätökset teh-dään marraskuun 2016 aikana.

Toimintamenomäärärahasiirtojen toteutus

Jos henkilöstösiirrot tehdään virkamieslain 20 §:n perusteella, TE-toimistojen toiminta-menomomentilta ei siirretä kokeilualueille määrärahaa palkkauskustannuksiin. Ko. mo-mentilla kokeilun toteutukseen käytettävää määrärahaa seurataan erikseen.

Kokeilun toimeenpanon valmisteluun liittyy mm. sen selvittäminen, missä toimitiloissa kokeilun toimeenpanoon TE-toimistosta siirrettävät henkilöt työskentelevät, ja jos työ-skentely tapahtuu muualla kuin TE-toimistojen toimitiloissa, mikä taho vastaa toimitilois-ta aiheutuvista kustannuksista. Toimitilaratkaisuja pohdittaessa on otettava huomioon

ratkaisun vaikutukset TE-toimistojen toimintamenoihin. Jos TE-toimistojen henkilöstöä siirtyy kokeilun ajaksi työskentelemään kuntien toimitiloihin ja siirto edellyttää määrärahasiirtoja TE-toimistoilta kokeilukunnille, vaikeuttaa siirto TE-toimistojen toimitilasuunnittelua. Toimitilasuunnittelu on pitkäjänteistä työtä ja vaarana on, ettei TE-toimistoille synny kustannussäästöjä määräraikaisen kokeilun aikana, vaikka kokeiluun siirtynyt henkilöstö työskentelisi kokeilun aikana muissa kuin nykyisissä toimitiloissa. Tämä voi aiheuttaa TE-toimistoissa ylimääräisiä sopeuttamistoimenpiteitä TE-toimistojen toimintamäärärahojen niukkuuden tähden. Vaikutuksia voidaan tarkemmin arvioida, kun kokeilualueet ja kokeilun tarvitsemat henkilöstöresurssit tarkentuvat.

Määräraha julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämiseen

Kokeilualueille ehdotetaan myönnettäväksi työ- ja elinkeinoministeriön pääluokasta työllisyysmäärärahoista valtionavustusta kokeilun kohderyhmään kuuluvien työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämiseen. Määrärahan suuruus määritellään sen jälkeen, kun kokeilukunnat ja kohderyhmän suuruus on tiedossa.

Työvoima- ja yrityspalvelujen rahoittaminen valtionosuusjärjestelmän kautta kokeilualueilla ei ole kokeilun laajuus huomioon ottaen tarkoituksenmukaista.

2.2.9 Tietosuoja ja tietojärjestelmät

Kokeilun onnistumisen kannalta on erittäin tärkeää, että asiakkaista TE-hallinnolla olevat tiedot ovat kokeilualueiden käytettävissä. Tärkeää on myös se, että kokeilualueilla on käytettävissään yhtenäinen asiakastietojärjestelmä (URA-järjestelmä).

Tietosuojaan ja tietojärjestelmiin liittyviä kysymyksiä selvitetään tarkemmin kokeilun toimeenpanon yhteydessä.

2.3 Työllistymistä edistäviä palveluja ja rahoitusjärjestelmiä koskevat kehittämis ehdotukset

Sähköisessä kyselyssä kunnilta, ELY-keskuksilta ja TE-toimistoilta kysyttiin, tulisiko vaikeimmin työllistyvien työllistymistä edistäviä palveluja koskevaa lainsäädäntöä muuttaa. Kyselyyn vastanneista 207 kunnasta 156 kuntaa ja 27 TE-hallinnon edustajasta 24 vastasi lainsäädäntöön tarvittavan muutoksia. Vastaa jilta, jotka katsoivat, että vaikeimmin työllistyvien työllistymistä edistäviä palveluja koskevaa lainsäädäntöä tulisi muuttaa kysyttiin, mitä muutoksia lainsäädäntöön tulisi tehdä. Osa vastauksista ei sisältänyt ehdotuksia lainsäädännön muuttamiseksi vaan ehdotuksia esimerkiksi toimintamuutoksiksi. Tässä raportissa on nostettu esille niitä kuntien ja TE-hallinnon tekemiä muutosehdotuksia, jotka tulivat esille useammassa kuin yhdessä vastauksessa. Ensin esitellään kuntien tekemät muutosehdotukset ja niiden jälkeen TE-hallinnon.

Eniten ehdotuksia tuli aktivointisuunnitelman tekemiseen ja kuntouttavaan työtoimintaan liittyen:

- aktivointisuunnitelman laatimista koskevia säännöksiä tulisi muuttaa siten, että kunta voisi yksin laatia sellaisen aktivointisuunnitelman, johon sisältyy vain kunnan järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja

- kuntouttavan työtoiminnan nimi tulisi liian leimaavana muuttaa
- kuntouttavan työtoiminnan tulisi olla velvoittavaa 25 vuotta täyttäneille sen jälkeen, kun he ovat saaneet työttömyyden perusteella työmarkkinatukea vähintään 300 päivää
- kuntouttavan työtoiminnan kesto ja sisältö tulisi olla yksinomaan kunnan päätettävissä
- kuntouttavaa työtoimintaa tulisi voida järjestää myös yrityksissä
- valtion korvausta tulisi nostaa
- kuntouttavaa työtoimintaa koskeva sopimus tulisi voida tehdä kolmea kuukautta lyhyemmäksi ajaksi
- kuntouttavan työtoiminnan viikottainen enimmäiskesto tulisi palauttaa viiteen päivään
- kuntouttavassa työtoiminnassa tulisi olla selkeä ero osallisuutta edistävän ja työmarkkinoille kuntouttavan toiminnan välillä. Työelämään kuntouttavan työtoiminnan tulee olla jatkossakin kunnan työllisyyspalvelua ja osallisuutta edistävän sosiaalipalvelua.

Palkkatuetuun työhön ja työkokeiluun liittyviä muutosehdotuksia:

- palkkatuen tukijaksoa tulisi pidentää
- oikeus palkkatukeen tulisi saada subjektiiviseksi oikeudeksi tietyn työttömyysjakson jälkeen siten, että työttömyysetuutta voisi käyttää palkkatukena
- osaamisvajeen ei tulisi olla ainoa palkkatuen myöntämisedellytys. Sosiaaliset perusteet pitäisi ottaa huomioon esim. siten, että palkkatuetun työn tavoitteeksi hyväksyttäisiin myös työkyvyn ja työllistymisedellytysten säilyttäminen ja ylläpito.
- työharjoittelu ja työelämävalmennus tulisi palauttaa palveluvalikoimaan
- työkokeilun ja palkkatuetun työn osalta työnantajalta pitäisi poistaa velvollisuus tarjota työtä irtisanomilleen, lomauttamilleen ja osa-aikaistetuille
- työkokeilu tulisi voida toteuttaa siten, että työkokeilusopimuksen tehnyt työkokeilun järjestäjä (esim. kunta) voisi siirtää työkokeilijan myös muun toimijan (esim. yrityksen) tehtäviin ilman, että tulee tehdä uusi sopimus
- työkokeilua pitäisi pystyä käyttämään joustavammin ja pitempinä jaksoina yrityksissä tapahtuvana palveluna. Sille tulisi määritellä muitakin kuin voimassa olevassa lainsäädännössä olevia tavoitteita (esim. työkykyisyyden ja ammatillisen osaamisen kartoittaminen tai työhön/työllistymiseen valmentautuminen).
- pitäisi laajentaa mahdollisuuksia päästä työkokeiluun ja saada palkkatukea. Nyt rajat ovat tiukat.

Koulutusta koskevat ehdotukset:

- oppisopimuskoulutus tulisi muuttaa lähemmäksi koulutussopimusta
- työllistämistä edistäviin palveluihin pitäisi sijoittaa opinnollistaminen siten, että kuntouttavasta työtoiminnasta ja työkokeilusta voisi aina saada vähintään osaamistodistuksen sekä suorittaa myös tutkinnon osia
- koulutusjärjestelmät tulisi kytkeä tiiviimmin työelämän tarpeisiin niin, että koulutusta voidaan nopeasti suunnata sinne, missä on osaamistarpeita ja lopettaa sieltä, missä on ylitarjontaa ja vähenevää osaamistarvetta

Työmarkkinatuen rahoitusvastuuseen liittyviä ehdotuksia:

- kunnilta tulee poistaa rahoitusvastuu niiden työmarkkinatuen saajien osalta, jotka ovat osa-aikatyössä

- kunnilta tulee poistaa kokonaan työmarkkinatuen rahoitusvastuu, koska rahoitusvastuu johtaa kunnat ohjaamaan asiakkaat epätarkoituksenmukaisten palvelujen piiriin
- kuntien tulee saada etukäteen tieto niistä työmarkkinatuen saajista, jotka ovat tulossa kuntien rahoitusvastuulle
- kuntien tuottamat valmennuspalvelut (sosiaalinen kuntoutus, työ- ja toimintakyvyn arvioinnit ja eläkeselvittelyt) tulisi määritellä sellaisiksi työllistymistä edistäviksi palveluiksi, joiden osalta valtio maksaisi työmarkkinatuen
- myös muiden palvelujen kuin työn tulisi täyttää työssäoloehto

Toimeentuloon liittyviä muutosehdotuksia:

- eläkkeen myöntämisedellytyksiä tulisi lieventää (mm. päihdeongelmaiset)
- 300 päivää sairauspäivärahaa saaneiden toimeentuloa koskevia säännöksiä tulisi muuttaa siten, että henkilöille, jotka lääkäri on todennut työkyvyttömiksi, maksettaisiin sairauspäivärahaa, eikä heitä velvoitettaisi ilmoittautumaan työttömiksi työnhakijoiksi toimeentulon (työttömyysetuus) saadakseen
- perustulo ratkaisuksi osalle
- kuntouttavan työtoiminnan ja työkokeilun etuudet tulisi yhdenmukaistaa
- aktivointitoimenpiteen ajalta tulisi aina saada työmarkkinatukea
- Kelan tulkinta työmarkkinatuen odotusajasta, jonka mukaan odotusajan on tullut alkaa ennen työllistymistä edistävän palvelun aloittamista tai samana päivänä kuin palvelu, jotta se ei estä etuuden maksamista palvelun ajalta, on ongelmallinen
- todellisten työllistymistä edistävään palveluun osallistumisesta syntyvien matkakulujen korvaaminen lakisääteiseksi muissakin palveluissa kuin kuntouttavassa työtoiminnassa

Työllistymistä edistävien palvelujen tavoitteiden selkiyttämistä koskevat ehdotukset:

- sosiaalisella kuntoutuksella, kuntouttavalla työtoiminnalla ja työkokeilulla on samat tavoitteet, mistä johtuen ne tulisi yhdistää yhdeksi toimenpiteeksi. Myös kuntouttavassa työtoiminnassa, työkokeilussa ja palkkatuetuessa työssä koettiin olevan päällekkäisyyttä.
- kuntouttavaa työtoimintaa, valmennuksia, palkkatuettu työtä ja työkokeilua koskevia säännöksiä olisi muutettava siten, että niiden kautta saatavat palvelut kohdentuvat selvästi palvelutarpeen mukaiseen kohtaan työllistymispolulla. Nyt kaikkia em. palveluja käytetään kaikenlaisiin tarpeisiin. Tällä hetkellä asiakkaan palvelutarpeet eivät ratkaisun saatavia palveluja vaan se, mitä palvelua on kulloinkin saatavilla eli mille on rahoitusta olemassa.
- tarvitaan lisää matalan kynnyksen työmahdollisuuksia ja palveluja, joiden tavoitteena ei ole avoimille työmarkkinoille työllistymisen edistäminen vaan elämän- ja arjenhallinnan ylläpitäminen

Muita ehdotuksia:

- palveluihin pääsyä koskevien määräaikojen ja kriteereiden tulisi olla joustavia ja aktiivisuutta tukevia. Nykymallilla toimittaessa vaatimus työllistymissuunnitelman päivittämisestä palvelun aloittamisen edellytyksenä hidastaa ja kankeuttaa asiakkaan palveluprosessia ja vie työntekijöiden resursseja sekä kunnan että TE-toimiston puolella.
- tietosuojaa on helpotettava niin, että asiakkaan tietoja voidaan vaihtaa työllistymistä edistäviä palveluja tarjoavien ja koordinoivien tahojen välillä nykyistä paremmin.

- julkisia työvoima- ja yrityspalveluja koskevasta lainsäädännöstä pitäisi muodostaa yksi joustava organisaatoriippumaton palvelukokonaisuus, joka palvelee asiakkaan etua. Tämä kokonaisuus pitää nähdä ennen kaikkea työllistymismahdollisuuksien edistämisen näkökulmasta eikä sitä pidä pilkkoa lainsäädännön järjestämisvastuun pakottamana eri organisaatioille.
- erilaisia valmennuksia pitäisi olla tarjolla / valmennusten määrää pitäisi vähentää

Useat kunnat nostivat esille sosiaaliturvan vastikkeellisuuden lisäämisen. Vastikkeetonta rahaa ei tulisi antaa, vaan työttömät tulisi velvoittaa ottamaan vastaan työtä tukien menettämisen uhalla. Toimeentulotukilakia pitäisi muuttaa siten, että toimeentulotuki myönnettäisiin lähtökohtaisesti alennettuna silloin, kun asiakas on menettänyt oikeutensa ensisijaiseen sosiaaliturvaan.

TE-hallinnon edustajat nostivat esille osittain samankaltaisia muutostarpeita kuin kunnatkin. Erityisesti TE-hallinnon vastauksissa nousivat esille kuntien vastauksissakin esiin nousseet aktivointisuunnitelman laatimiseen, kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamiseen ja työllistymistä edistävien palvelujen tavoitteiden selkeyttämiseen liittyvät ehdotukset. Erityisesti toivottiin kuntouttavan työtoiminnan tavoitteiden ja sisällön selkeyttämistä niin, että ero työvoimapalveluihin olisi nykyistä selvempi.

TE-hallinnon esiin nostamia muutosehdotuksia, jotka eivät nousseet esille kuntien vastauksissa, olivat mm. seuraavat:

- viranomaisyhteistyötä tulisi keventää ja yhteistyössä tulisi hyödyntää nykyistä selvästi enemmän digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia
- prosessivastuu työttömien terveystarkastuksiin ja työkyvynarviointiin liittyvistä palveluista tulisi osoittaa kunnille
- palveluihin tulisi voida ohjata, vaikka niistä ei olisi sovittu työllistymissuunnitelmasa
- sosiaalihuollon asiakkaita, joilla ei ole edellytyksiä ottaa työtä vastaan eikä osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin, ei tulisi velvoittaa ilmoittautumaan työttömiksi työnhakijoiksi TE-toimistoon

Valmisteluryhmä on käynyt läpi kaikki säännösmuutos- ja muut ehdotukset. Koska kaikki esille nostetut muutosehdotukset eivät suoraan liity valmisteltavana olleeseen järjestämisvastuun siirtoon, valmisteluryhmä ei ota raportissaan kantaa kaikkiin muutosehdotuksiin. Valmisteluryhmän esitykset koskevat pääasiassa niitä työllistymistä edistäviä palveluja, jotka kokeilussa siirtyisivät kokeilualueiden järjestämisvastuulle.

Palkkatuettu työ ja työkokeilu

Koska työkokeilua ja palkkatukea koskevat säännökset uudistettiin vuoden 2013 alussa, em. palvelujen tavoitteisiin ja sisältöön ei ehdoteta muutoksia.

Työsopimuslain ja/tai julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, etteivät lomautukset, irtisanomiset ja osa-aikaistamiset vaikuta mahdollisuuksiin järjestää henkilöasiakkaan palvelutarpeista lähtevää työkokeilua. Jos muutosta ei katsota mahdolliseksi toteuttaa heti koko maassa, muutos ehdotetaan toteuttavaksi ensin kokeilualueilla, jotta saadaan tietoa muutoksen vaikutuksista.

Koska vaikeimmin työllistyvien työllistymisen edistäminen edellyttää, että heidän palvelutarpeidensa mukaisesti palveluihin on käytettävissä riittävästi määrärahoja, valmiste-

luryhmässä on pidetty tärkeänä sen selvittämistä, voitaisiinko työttömyysetuuksia käyttää palkkatuen rahoittamiseen.

Säännösten avulla palkkatuetun työn ja työkokeilun tavoitteet ja sisällöt ovat selkeät. Vaikeimmin työllistyvien kohdalla työkokeilun tavoitteet liittyvät joko työllistymisen esteiden ja palvelutarpeiden tunnistamiseen tai ammatinvalinta- ja uravaihtoehtojen selkeyttämiseen. Työkokeilu voidaan järjestää sen arvioimiseksi, millaisia puutteita asiakkaan osaamisessa ja yleisissä työelämävalmiuksissa on. Työkokeilu voi esimerkiksi edeltää palkkatuetun työtä, koska sen avulla arvioida, voidaanko osaamista parantaa yksinomaan palkkatuetun työn avulla. Työkokeilua voidaan käyttää myös sopivan työ- ja koulutusvaihtoehdon löytämiseksi, kun asiakkaalta puuttuu ammatillinen koulutus tai kyseessä on alan tai ammatin vaihto. Alan tai ammatin vaihto voi liittyä esimerkiksi rakennemuutostilanteeseen, jossa aiempaa ammattia vastaavaa työtä ei enää ole tarjolla tai henkilön terveyteen liittyviin syihin, jolloin aiempi työ tai ammatti ei enää ole sairaudesta tai vammasta johtuen mahdollinen. Palkkatuetun työn tarkoituksena on parantaa tuella palkattavan henkilön ammatillista osaamista ja edistää näin työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Työnantajalle palkkatuki on kompensatiota työntekijän alentuneesta tuottavuudesta ja siitä, että työnantaja saattaa joutua käyttämään tavallista enemmän aikaa tällaisen työntekijän työnohjaukseen.

Kuntien vastaukset kertovat siitä, että käytännön tasolla on epäselvyyttä työpaikoilla toteuttavien palvelujen (kuntouttava työtoiminta, työkokeilu ja palkkatuettu työ) tavoitteista ja sisällöistä. Joissakin tapauksissa em. palveluja järjestetään myös tietoisesti tilanteissa, joissa ne eivät suoraan vastaa asiakkaan palvelutarpeeseen. Näin tapahtuu esimerkiksi silloin, kun palkkatuetun työtä ei voida järjestää esimerkiksi määrärahojen tai tarjolla olevien työmahdollisuuksien puutteen vuoksi. Edellä mainitut seikat eivät kuitenkaan ole peruste esimerkiksi pidentää työkokeilun kestoa, koska työkokeilun tavoitteet toteutuvat nykyisen enimmäiskeston puitteissa. Em. seikat eivät myöskään ole peruste tarjota asiakkaalle hänen palvelutarvettaan vastaamattomia palveluja. Se, että työllisyysmäärärahoja ei ole riittävästi käytettävissä palkkatukeen, ei ole peruste ohjata henkilöä kuntouttavaan työtoimintaan tai työkokeiluun.

Työkokeilusta tehtävässä sopimuksessa työkokeilun järjestäjältä kysytään, onko tämä irtisanonut tai lomauttanut työntekijöitä tuotannollisista tai taloudellisista syistä tai onko tämän palveluksessa osa-aikaisia työntekijöitä. Tuotannollisista tai taloudellisista syistä tehdyt irtisanomiset tai lomautukset taikka työnantajan palveluksessa olevat osa-aikatyötä tekevät työntekijät voivat olla esteenä työkokeilusopimuksen tekemiselle. Estettä työkokeilusopimuksen tekemiselle ei ole esimerkiksi silloin, jos työkokeilun järjestäjänä toimiva työnantaja on ennen työkokeilusopimuksen tekemistä tarjonnut työsopimuslain edellyttämällä tavalla työtä irtisanotuille, lomautetuille tai osa-aikatyötä tekeville työntekijöilleen. Työkokeilun järjestäminen ei edellytä, että irtisanotut, lomautetut tai osa-aikatyötä tekevät työntekijät ovat ottaneet heille tarjotun työn vastaan, vaan ainoastaan, että työnantaja on tarjonnut työtä heille. Jos työnantaja käy työntekijöidensä kanssa neuvotteluja toimenpiteistä, jotka voivat johtaa lomautuksiin tai irtisanomisiin tai työnantaja on antanut työntekijöilleen työsopimuslaissa tarkoitetun ennakkoselvityksen tai muun sitä vastaavan selvityksen lomautuksesta, henkilöasiakasta ei ohjata työkokeiluun kyseiselle työpaikalle ennen kuin selviää, johtavatko neuvottelut irtisanomisiin, lomautuksiin tai työsuhteiden osa-aikaistamisiin ja mikä on mahdollisten lomautusten laajuus ja kesto.

Edellä mainitut edellytykset koskevat lähtökohtaisesti myös kuntaa työkokeilun järjestäjänä. Jos työkokeilu on kuitenkin tarkoitus järjestää kunnan tai kuntayhtymän työpajassa

tai muussa vastaavassa valmennusyksikössä, jossa toiminnan tavoitteena on parantaa henkilön valmiuksia hakeutua koulutukseen tai työllistyä avoimille työmarkkinoille, työkokeilu voidaan järjestää, vaikka kunta olisi irtisanonut tai lomauttanut työntekijöitä tai sen palveluksessa olisi osa-aikaisia työntekijöitä, joille ei ole tarjottu työtä. Edellytyksenä kuitenkin on, että työpajassa tarjolla olevilla työkokeilupajoilla ja niissä tarjolla olevilla tehtävillä ei korvata kunnan omia työ- tai virkasuhteisia työntekijöitä ja näiden työpanosta. Kysymys on siis tehtävistä, joita kunta ei muutoin teetä omilla työ- tai virkasuhteisilla työntekijöillä. Samoja periaatteita sovelletaan myös säätiön tai yhdistyksen ylläpitämään työpajaan tai vastaavaan valmennusyksikköön. Mainitusta poikkeuksesta työntarjoamisvelvollisuuteen säädetään väliaikaisesti vuoden 2016 loppuun voimassa olevan työsopimuslain 13 luvun 6 §:n 2 momentin 3 kohdassa.

Valmisteluryhmä pitää tärkeänä, että työ- ja elinkeinoministeriö selvittää, onko työsuhteisen työvoiman työehtojen turvaamisen näkökulmasta välttämätöntä, että työsopimuslain säännökset ulottavat vaikutuksensa myös julkisena työvoima- ja yrityspalveluna toteuttavaan työkokeiluun. Työkokeilun järjestäminen lähtee aina TE-toimistossa asiakkaana olevan henkilön palvelutarpeista eikä työnantajan tarpeista saada työvoimaa. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain säännökset tarjoavat jo nykyisellään TE-toimistolle mahdollisuuden olla tekemättä työkokeilusopimusta, jos TE-toimisto esimerkiksi arvioi, että työkokeilun järjestäjä pyrkii työkokeilijoita ottamalla pienentämään työvoimakustannuksiaan.

TEM:n johdolla selvitetään mahdollisuuksia käyttää työttömyysetuuksia palkkatuen ja starttirahan rahoittamiseen. Selvitys pyritään tekemään siten, että hallitus voisi ottaa asiaan kantaa huhtikuun 2016 alussa. Jos hallitus suhtautuu asiaan myönteisesti, hallituksen esitys valmistellaan siten, että se on annettavissa eduskunnalle syksyllä 2016, jolloin rahoitusta koskevat säännökset tulisivat voimaan vuoden 2017 alussa.

Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttavan työtoiminnan sijasta kokeilualueilla ehdotetaan otettavaksi käyttöön julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin sisällytettävä valmennuspalvelu ja sosiaalihuoltolakiin sisällytettävä osallisuutta edistävä palvelu. Uusi valmennuspalvelu olisi tarkoitettu erityisesti niille kokeilun kohderyhmään kuuluville vaikeimmin työllistyvillä, joiden työ- ja toimintakyky on alentunut vamman, sairauden tai sosiaalisten syiden takia, ja jotka siksi tarvitsevat erityistä tukea työllistymykseen. Uusi sosiaalihuoltolakiin sisältyvä osallisuutta edistävä palvelu olisi tarkoitettu tosiasiallisesti työkyvyttömille henkilöille, jotka tarvitsevat tukea osallisuutensa ja hyvinvointinsa toteutumiseen.

Kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen osoitetut resurssit ehdotetaan siirrettäväksi kokeilualueisiin kuuluvien kuntien osalta korvamerkittynä edellä mainittujen uusien palveluiden järjestämiseen. Työttömyysturvalakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että uusi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin sisällytettävä valmennuspalvelu luetaan työllistymistä edistäväksi palveluksi. Uusien palvelujen sisällöt ehdotetaan määriteltäväksi lainsäädännössä niin väljästi, että määrittely mahdollistaa palvelujen sisältöjen kehittämisen kokeilualueilla.

Työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisvastuun mahdollinen siirtäminen kuntien muodostamille kokeilualueille herättää kysymyksen siitä, tarvitaanko erillistä sosiaalihuollon työllistymistä edistävää palvelua tilanteessa, jossa työvoima- ja yrityspalvelujen ja sosiaalihuollon työllistymistä edistävien palvelujen järjestämisvastuu olisi samalla taholla. Tarkoituksenmukaisempaa olisi em. tilanteessa säätää kaikista työllistymistä edis-

tävistä palveluista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetussa laissa. Tämä selkeyttäisi palvelujen tavoitteita. Työvoimapalveluilla parannettaisiin työllistymisen edellytyksiä ja sosiaalihuollon palveluilla tuettaisiin hyvinvointia, toimintakykyä ja osallisuutta. Uusi julkisena työvoimapalveluna toteutettava valmennuspalvelu helpottaisi julkisista työvoimapalveluista muodostuvien palvelukokonaisuuksien rakentamista vaikeimmin työllistyville ja sitä kautta parantaisi heidän työllistymismahdollisuuksiaan.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ei tällä hetkellä sisälly palveluja, joiden tavoitteena olisi työ- ja toimintakyvyn parantaminen ja näin edellytysten luominen ammatillista osaamista parantaviin palveluihin osallistumiselle. Kunnalla on velvollisuus järjestää kuntouttavaa työtoimintaa niille työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saaville henkilöille, jotka eivät työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. TE-toimisto, kunta ja henkilö arvioivat asian yhdessä aktivointisuunnitelmaa tehtäessä.

Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa on ensiksi selvitettävä mahdollisuus tarjota työtä tai julkisia työvoimapalveluja. Suunnitelma voi näiden palvelujen ohella sisältää myös työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja. Kuntouttava työtoiminta on lain mukaan tarkoitettu niille pitkään työttömänä olleille henkilöille, jotka eivät hyödy nykyisistä julkisista työvoimapalveluista, vaan tarvitsevat kuntouttavampaa palvelua ja tukea.

Kunta voi järjestää kuntouttavan työtoiminnan itse, tekemällä kirjallisen sopimuksen sen järjestämisestä toisen kunnan tai kuntayhtymän taikka rekisteröidyn yhdistyksen, rekisteröidyn säätiön, valtion viraston tai rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan kanssa. Lain mukaan kuntouttavaa työtoimintaa ei saa hankkia yritykseltä. Kuntouttavalla työtoiminnalla ei myöskään saa korvata virkasuhteessa tai työsuhteessa tehtävää työtä, eikä se saa aiheuttaa kunnan tai muun toiminnan toteuttajan palveluksessa olevien työntekijöiden irtisanomisia tai lomauttamisia, eikä heidän työolosuhteidensa tai etuuksiensa huonontumista.

Kuntouttavan työtoiminnan asiakasmäärät ovat kasvaneet tasaisesti. Asiakasmääriä ovat lisänneet työmarkkinatuen rahoitukseen tehdyt muutokset ja kasvanut pitkäaikaistyöttömien määrä. Kelan tilastojen mukaan kuntouttavassa työtoiminnassa aloitti noin 17 000 henkilöä tammi-syyskuussa 2014 ja noin 21 000 henkilöä tammi-syyskuussa 2015 (lukuista puuttuvat työttömyysetuuden sijaan toimeentulotukea saavat henkilöt, jotka eivät näy Kelan tilastoissa).

Kuntouttavaa työtoimintaa koskevissa kartoituksissa, selvityksissä ja työryhmäraporteissa esille nostetut kehittämistarpeet tukevat valmisteluryhmän esitystä siitä, että kuntouttava työtoiminta tulisi korvata valmennuspalvelulla, joka olisi osa työvoima- ja yrityspalveluja ja osallisuutta edistävällä palvelulla, joka olisi osa sosiaalihuoltoa. Kun kaikki työllistymistä edistävät palvelut olisivat saman tahon järjestämisvastuulla, niistä olisi nykyistä helpompi muodostaa palvelukokonaisuuksia esimerkiksi siten, että palvelukokonaisuus alkaisi uudella valmennuspalvelulla, jonka aikana työ- ja toimintakykyä arvioidaisiin ja parannettaisiin. Työ- ja toimintakyvyn parannuttua riittävästi siirryttäisiin joko työkokeilun kautta palkkatuettuun työhön tai suoraan palkkatuettuun työhön parantamaan ammatillista osaamista.

Uusi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin sisällytettävä valmennuspalvelu edellyttäisi, että palvelun tuottaja, joka voi olla myös yritys, arvioi valmennuksessa olevan työ- ja toimintakykyä ja arvioinnin pohjalta pyrkii parantamaan em. val-

miuksia. Valmennuspaikkojen järjestäminen edellyttää, että valmennuksen järjestäjille maksetaan korvausta valmennuksen tuottamisesta ja että palvelun järjestämiseen tarvittavat resurssit ovat osa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen resurssointia.

Uusi osallisuutta edistävä palvelu auttaisi niitä vaikeimmassa asemassa olevia työkäisiä, jotka nyt jäävät usein kaikkien palveluiden ulkopuolelle ja joiden syrjäytymisvaara on siksi kaikkein suurin. Tämän tyyppistä palvelua on jo järjestetty mm. Kuopiossa. Siellä palvelun tavoitteena on asiakkaan omatoimisuuden ja toimintakyvyn edistäminen tai ylläpitäminen siten, että hänen edellytyksensä selviytyä hänelle itselleen merkityksellisistä ja välttämättömistä jokapäiväisen elämän toiminnoista vahvistuvat. Palvelu koostuu seuraavista elementeistä: arjen hallinta (mm. päivärytmi, koti, oman talouden hallinta), terveys ja itsestä huolehtiminen (mm. ravinto ja liikunta sekä omasta terveydestä huolehtiminen), osallisuus, aktiivisuus ja osallistuminen (kotoa pois lähteminen, mielekäs toiminta, kiinnittyminen jonnekin) sekä tukiverkostot ja vertaistuki. Asiakkaalle tarjotaan hänen tilanteensa mukaista tukea ja ohjausta yksilöllisesti tai pienryhmässä elämäntilanteen ja toimintakyvyn sekä muutostoiveiden ja -mahdollisuuksien selvittämiseen, omien tavoitteiden asettamiseen sekä suunnitelman tekemiseen ja sen toteuttamiseen. Palvelujen toteuttamisessa on keskeistä omien mahdollisuuksien oivaltaminen ja elämän tukiverkoston kokoaminen.

STM:n teettämän kuntakartoituksen (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 23/2013) mukaan kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden työllistymistä vaikeuttavat yleisimmin sosiaaliset syyt ja ongelmat sekä päihdeongelma. Myös mielenterveysongelmat ovat melko yleisiä. Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään pääosin työtoimintana, mutta myös yksilövalmennuksena ja -ohjauksena, työ- ja toimintakyvyn arviointina, työhönvalmennuksena sekä ryhmätoimintana. Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään yleisimmin kunnan tai kolmannen sektorin tavallisissa työyhteisöissä sekä kunnan, kuntayhtymän tai kolmannen sektorin ylläpitämässä työllistämisyksiköissä. Kuntouttavan työtoiminnan tärkeimmiksi tavoitteiksi kunnat nostivat avoimille työmarkkinoille työllistymisen sekä työ- ja toimintakyvyn arvioinnin. Myös toimintakyvyn ylläpitoa ja mielekkään tekemisen tarjoamista sekä työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin etenemistä pidettiin varsin usein tärkeimpinä tavoitteina.

Kuntakartoitukseen osallistuneissa kunnissa kuntouttavasta työtoiminnasta siirryttiin yleisimmin takaisin peruspalveluiden asiakkaaksi tai TE-hallinnon palveluihin. Lähes 40 %:ssa kunnista yleisin tilanne oli kuitenkin se, että asiakkaat olivat jatkaneet kuntouttavassa työtoiminnassa. Palvelulle asetetuista tavoitteista parhaiten toteutui toimintakyvyn ylläpito ja mielekkään tekemisen tarjoaminen. Myös eteneminen TE-hallinnon palveluihin sekä työ- ja toimintakyvyn arviointi toteutuivat kuntien mielestä hyvin. Tärkeimpänä tavoitteena pidetty työllistyminen avoimille työmarkkinoille toteutui harvoin.

THL:n tekemän tutkimuksen mukaan (Vappu Karjalainen ja Jarno Karjalainen: Kuntouttava työtoiminta kunnissa. Arvioita toiminnan järjestämistavasta ja kehittämissuunnasta. Raportti 46/2011) kuntouttavan työtoiminnan vaikutukset ovat olleet enemmän sosiaali- kuin työvoimapolitiittisia. Työvoimapolitiittisten tavoitteiden tehokkaampi saavuttaminen edellyttäisi tutkijoiden mukaan sitä, että kuntouttavan työtoiminnan jatkeeksi olisi välittömästi tarjolla työvoimapolitiittisia toimenpiteitä, jotta kuntouttavan työtoiminnan aikana tapahtunut kuntoutuminen ei valuisi hukkaan. Kuntouttavaa työtoimintaa tulisi myös kehittää työelämään tai koulutukseen johtavana aktiivitoimena yhdessä TE-hallinnon kanssa. Toisaalta tutkijoiden mielestä kuntouttava työtoiminta voi olla myös se työhön osallistumismuoto, johon yksilö (enää) pystyy ja haluaa yhteiskunnassa. Osa pitkään työttö-

mänä olleista tarvitsee tutkijoiden mukaan työtoimintaa, joka työllistymisen sijaan tähtää päivittäisen toimintakyvyn ja selviytymisen tukemiseen.

Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta tukevan lainsäädännön ja palvelujärjestelmän uudistamistarpeita arvioinut työryhmä totesi loppumietinnössään (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 32/2014), että eri tahojen vastuunjaon heikossa työmarkkina-asetuksessa olevien työelämäosallisuuden tukemisessa on oltava selkeä. Heikossa työmarkkina-asetuksessa olevien työllistymisen tukemisen ensisijainen vastuu on työ- ja elinkeinohallinnolla. Julkiset työvoimapalvelut on suunniteltava ja toteutettava siten, että ne soveltuvat myös vaikeimmin työllistyville henkilöille. Tämä edellyttää erityistä tukea tarvitsevien työnhakijoiden palveluiden kehittämistä ja riittävien resurssien osoittamista niihin työ- ja elinkeinohallinnossa, sekä palveluiden järjestämistä joustavasti asiakkaiden yksilöllisten tarpeiden perusteella. Sosiaalihuollon vastuulla on osallisuuden ja toimintakyvyn tukeminen silloin, kun asiakas ei sosiaalihuollon ja asiakkaan yhdessä muiden tahojen kanssa tekemän arvion perusteella kykene sillä hetkellä työllistymään työsuhteeseen työhön tai osallistumaan työ- ja elinkeinohallinnon palveluihin ja kun asiakas on riskissä joutua tai jo joutunut lähiyhteisönsä, yhteiskunnan toiminnan tai työelämän ulkopuolelle.

Jos kokeilu osoittaisi, että nykyisen kuntouttavan työtoiminnan jakaminen työllistymistä edistävään ja osallisuutta sekä toimintakykyä tukevaan toimintaan, olisi tarkoituksenmukainen, laki kuntouttavasta työtoiminnasta voitaisiin kumota ja sisällyttää työllistymistä edistävä työpaikalla toteutettava valmennuspalvelu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ja osallisuutta edistävä palvelu sosiaalihuoltolakiin pysyvänä järjestelynä. Jos kokeiluun sisällytettäväksi esitetty malli otetaan kokeilun jälkeen pysyvään käyttöön, voisi olla tarkoituksenmukaista siirtää myös vammaisten henkilöiden työllistymistä edistävät palvelut sosiaalihuollosta TE-hallintoon.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta tuli voimaan vuonna 2001. Sen jälkeen lakiin on tehty vain vähäisiä muutoksia. Lain toimeenpanoon liittyy mm. seuraavia haasteita: miten esimerkiksi varmistetaan se, ettei työtoiminnalla tosiasiallisesti korvata työ- tai virkasuhteista työtä. Kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään paljon kunnissa tavallisissa työyhteisöissä. Lähtökohtaisesti työtoiminnan laajamittainen käyttö on ristiriidassa vaikeimmin työllistyvien henkilöiden perusoikeuksien kanssa. On ongelmallista, jos työ- tai virkasuhteisen työn sijaan vaikeimmin työllistyvien henkilöiden pääasiallinen työnteon muoto on työtoiminta, joka vain harvoissa tapauksissa johtaa työllistymiseen työ- tai virkasuhteeseen työhön. Perusoikeuksien näkökulmasta työtoiminnan käyttöä tulisi vähentää sen lisäämisen tai laajentamisen sijaan. Työtoiminnasta vapautuvat resurssit tulisi osoittaa palveluihin, jotka työtoimintaa tehokkaammin ohjaavat vaikeimmin työllistyviä henkilöitä avoimille työmarkkinoille. Samalla pitäisi kuitenkin varmistaa se, että kaikkein vaikeimmin työllistyvät henkilöt eivät jää tarvitsemiensa palveluiden ja tuen ulkopuolelle (nk. poisohjaamisen ongelma).

Työmarkkinatuen rahoitusvastuun poistaminen kunnilta soviteltua työmarkkinatukea saavien osalta

Työmarkkinatuen rahoitusta koskevaa työttömyysturvalain säännös ehdotetaan muutettavaksi siten, että soviteltu työmarkkinatuki rahoitetaan kokonaan valtion varoista eikä sovitellun työmarkkinatuen maksupäiviä lueta mukaan työttömyyden perusteella maksetun työmarkkinatuen maksukertymään.

Esitetty muutos on perusteltu, koska vuosina 2006 ja 2015 toteutetujen työmarkkinatuen rahoitusmuutosten tavoitteena oli kannustaa kuntia työttömien aktivoimiseen. Soviteltua työmarkkinatukea saavat ovat työssä, joten suurelle osalle heistä ei ole tarkoituksenmukaista tarjota palveluja. Tilapäinen tai osa-aikatyö voi olla työttömän jatkotyöllistymisen kannalta merkityksellisempää kuin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen.

Työmarkkinatuen rahoitusta koskevan voimassa olevan työttömyysturvalain 14 luvun 3 a §:n mukaan kunnat maksavat puolet työttömyysaikaisesta työmarkkinatuesta (ns. passiivituki) niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea vähintään 300 päivää työttömyyden perusteella ja 70 % niiden henkilöiden osalta, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea vähintään 1000 päivää työttömyyden perusteella. Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettava työmarkkinatuki (ns. aktiivituki) rahoitetaan aina valtion varoista eikä niiden ajalta maksettavaa työmarkkinatukea lasketa mukaan työmarkkinatuen 300 maksupäivään.

Työttömälle työnhakijalle voidaan maksaa soviteltua työmarkkinatukea soviteltuna, jos hän

- tekee tilapäisesti enintään 2 viikkoa kestävästä kokoaikatyöstä,
- tekee osa-aikatyötä, jonka työaika sovittelujakson aikana on enintään 80 % alalla sovellettavasta kokoaikatyön ajasta
- jatkaa työssä, jossa työaika on lyhennetty lomautuksen takia tai
- saa tuloa sivutoimisesta yritystoiminnasta

Esitetty muutos tarkoittaisi, että valtio maksaisi euromääräisesti nykyistä suuremman osan työmarkkinatuesta. Vuonna 2013 soviteltua työmarkkinatukea maksettiin keskimäärin noin 1700 sellaiselle henkilölle, joiden työmarkkinatuen rahoittamiseen kunnat osallistuivat. TEM esitti vuonna 2014 VM:lle, että valtio maksaisi yksin sovitellun työmarkkinatuen. Tuolloin arvioitiin, että jos soviteltu työmarkkinatuki rahoitettaisiin kokonaan valtion varoista, valtion kustannukset olisivat noin 14 miljoonaa euroa suuremmat ja kuntien vastaavasti pienemmät.

2.4 Kokeilun vaikutukset

Valmisteluryhmä on arvioinnut järjestämisvastuun siirron/kokeilun vaikutuksia yleisellä tasolla, koska vaikutusten tarkempi arviointi on vaikeaa ennen kuin tiedetään kokeilualueet ja niissä asuvien vaikeimmin työllistyvien määrä.

Taloudelliset vaikutukset

Kokeilun kohderyhmään kuuluvilla asiakkaila ei ole subjektiivista oikeutta yksittäisiin kokeilualueiden järjestämisvastuulle siirtyviin julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin. Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut tuotetaan valtion talousarviossa osoitettujen työllisyysmäärärahojen puitteissa. Osa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ei edellytä työllisyysmäärärahoista tulevaa rahoitusta, koska palvelun järjestäjälle ei makseta korvausta ja asiakkaan toimeentulo ja mahdolliset kulukorvaukset rahoitetaan työttömyysturvajärjestelmän kautta. Koska kokeilualueille siirretään työllisyysmäärärahoja niiden vastuulle siirtyvien työnhakijoiden palveluiden järjestämiseen, järjestämisvastuun siirto ei lisää kuntien kustannuksia.

Kokeilu ei vähennä työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisestä valtiolle aiheutuvia menoja, koska kokeilun kohderyhmään kuuluvien työnhakijoiden työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämiseen osoitetaan työllisyysmäärärahaa TEM:n momentilta.

Jos vaikeimmin työllistyvien työllistymisedellytykset paranevat ja kokeilun avulla heille löydetään työpaikkoja avoimilta työmarkkinoilta, työttömyysturvamenot pienenevät.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Koska kokeilussa on kysymys vaikeimmin työllistyvien työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun siirrosta kuntien muodostamille kokeilualueille, kokeilu vähentää kokeilualueilla TE-toimistojen työnhakija-asiakkaiden määrää ja samalla TE-toimiston tehtäviä. Järjestämisvastuun siirto lisää kokeilualueilla kuntien tehtäviä, kun niille siirretään vaikeimmin työllistyvien julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuu.

Jos kokeilu toteutetaan valtion virkamieslain 20 §:n nojalla, kokeilulla ei ole muuta vaikutusta TE-toimistojen henkilöstön asemaan kuin se, että osa TE-toimistojen henkilöstöstä hoitaa tehtäviään kuntien johdon ja valvonnan alla. Virkasuhteeseen liittyvät etuudet eivät kokeilun aikana muutu. Ne kokeilualueiden TE-toimiston henkilöstöön kuuluvat, jotka eivät anna suostumustaan virkamieslain 20 §:n mukaiseen siirtoon, lomautetaan todennäköisesti kokeilun ajaksi tehtävistään. Koska em. henkilöt saisivat lomautuksen ajalta työttömyysetuutta, kokeilu lisäisi jonkin verran työttömyysturvamenoja. Kokeilu vähentäisi jonkin verran kokeilualueiden ELY-keskusten tehtäviä, koska ELY-keskus ei ohjaisi ja valvoisi julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain eikä työttömyysturvain toimeenpanoa kokeilualueilla. Kokeilualueiden ja niiden kuuluvien kuntien pieni määrä huomioon ottaen kokeilu ei tulisi merkittävästi vähentämään ELY-keskusten tehtäviä.

Kun kaikkien työllistymistä edistävien palvelujen järjestämisvastuu olisi samalla taholla, vähenisi viranomaisyhteistyön tarve, mikä todennäköisesti vapauttaisi jonkin verran henkilöstöresursseja palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Jos kokeilun tavoitteissa onnistutaan, niiden vaikeimmin työllistyvien määrä, joilla on alentuneesta työ- ja toimintakyvystä sekä puutteellisesta ammatillisesta osaamisesta ja puutteellisista yleisistä työelämävalmiuksista johtuvia työllistymisen esteitä, vähenee. Jos kokeilun kohderyhmään kuuluvien työnhakijoiden työllistymisedellytykset paranevat, työvoiman saatavuus paranee.

Jos kokeilualueet kykenevät järjestämään palvelut siten, että kuntien eri hallintokuntien tuottamat työllistymistä edistävät palvelut voidaan järjestää ns. yhden luukun periaatteella, asiakastyytyväisyys todennäköisesti paranee.

Valmisteluryhmän kuulemien asiantuntijoiden näkemykset järjestämisvastuun siirron vaikutuksista

Suurin osa valmisteluryhmän kuulemista asiantuntijoista arvioi, että työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun siirrolla voisi olla myönteisiä vaikutuksia nykyiseen tilanteeseen, mutta samalla asiantuntijat näkivät siirrossa haasteita ja jopa riskejä. Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n näkemys poikkesi lähtökohtaisesti muista asiantuntijoista, sillä EK kyseenalaistaa järjestämisvastuun siirtämisen ja katsoo, että valtion ja kuntien

yhteistyötä vaikeimmin työllistyvien palvelujen järjestämisessä voidaan edistää muilla keinoin kuin järjestämisvastuun siirrolla.

Asiantuntijoiden esille ottamat haasteet ja riskit liittyvät kohderyhmän määrittelyyn, asiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun, resursointiin ja yhteistyöhön. Kuntakentän moninaisuudesta johtuvat kuntien erilaiset valmiudet työllisyyden hoidossa nähtiin myös haasteena siirrolle. Kaikki kuullut asiantuntijat toivat esille, että meneillään olevat aluehallinnon uudistukset ja erityisesti sote-palvelujen uudistus tulisi ottaa huomioon. Vaikeimmin työllistyvien asiakkaiden palveluja suunniteltaessa yhteys sote-palveluihin tulee asiantuntijoiden mukaan turvata.

Järjestämisvastuun siirron mahdollisuudet

Usea asiantuntija näki järjestämisvastuun siirrossa lupaavana mahdollisuutena sen, että kohderyhmän kaikkia työllistymistä edistäviä palveluja voitaisiin tarkastella kokonaisuutena ja että yksi taho vastaisi palvelujen järjestämisestä. Palvelujen vaikuttavuutta parantavina tekijöinä nähtiin kuntien kokonaisvaltaisempi tuntemus asiakkaiden tilanteesta ja saatavat synergiaedut tiiviimmästä integraatiosta sosiaali- ja terveystoimen sekä ennen kaikkea elinkeinotoimen kanssa. Kunnilla voisi siten olla paremmat edellytykset tarjota asiakkaiden tarpeen mukaisia, työllistymistä tukevia palveluja.

THL toi esille, että työvoimapalvelujen osittaisen kunnallistamisen voidaan periaatteessa olettaa lisäävän paikallisten erityispiirteiden ja olosuhteiden huomioimista vaikeimmin työllistyvien palveluiden kehittämisessä sekä ehkä jopa yksilöllisten ja asiakaslähtöisten toimintatapojen kehittämistä. Vaikeimmin työllistyvien työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirto resurssineen kunnille voisi lisätä kuntien mahdollisuuksia itsenäisesti hallinnoida ja päättää resurssien kohdentamisesta.

Kunnilla olisi järjestämisvastuun siirron jälkeen myös nykyistä enemmän työkaluja käytössään esimerkiksi passiivista työmarkkinatukea saaneiden kohdalla. THL toi kuitenkin esille, että työkalujen todellinen merkitys on riippuvainen työllisyysmäärärahojen määrästä ja jakautumisesta kunnan ja TE-toimiston järjestämisvastuulla olevien työvoimapalveluiden välillä.

Robert Arnkilin mukaan kokeilu olisi perusteltua toteuttaa myös siksi, että lähivuodet tulevat olemaan melkoista myllerrystä niin työmarkkinoilla, työelämässä kuin Suomen julkisten palvelujen rakenteissa. Hyvällä kokeilutoiminnalla voidaan hyödyntää ja säilyttää jo saavutettua kokemusta TYPsta sekä työllisyyden kuntakokeilusta ja hankkia uutta kokemusta siitä, millaiseen työllisyyden hoidon malliin Suomi pidemmällä tähtäyksellä haluaa mennä.

Vates-säätiö näkee palvelujen vaikuttavuutta parantavina tekijöinä kuntien kokonaisvaltaisemman tuntemuksen asiakkaiden tilanteesta ja saatavat synergiaedut tiiviimmästä integraatiosta sosiaali- ja terveystoimen sekä ennen kaikkea elinkeinotoimen kanssa. Kunnilla voi olla paremmat edellytykset tarjota asiakkaiden tarpeen mukaisia, työllistymistä tukevia palveluja.

Työttömien valtakunnallinen yhteistoimintajärjestö TVY uskoo, että vaikeasti työllistyvien siirto kunnille kokonaan kaikkine työkaluineen ja resurssineen toisi parannusta nykyiseen järjestelmään. Syynä ovat TE-palveluiden määrärahojen jo pitkäkestoiset leikkaukset. TE-palvelut ovat TVY:n mukaan myös liian etäällä ja palvelut mielletään kankeiksi.

Suomen Yrittäjät ry nosti myönteisenä mahdollisuutena esille sen, että järjestämisvastuun siirto vapauttaisi TE-toimiston resurssit tehokkaammin palvelemaan suoraan avoimille markkinoille työllistyviä ja yrityksiä.

Järjestämisvastuun siirtoon liittyvät haasteet

Kohderyhmän määrittely

Useat asiantuntijatahot toivat esille kohderyhmän määrittelyn tärkeyden ja määrittelyyn liittyvät haasteet. Tutkijat Peppi Saikku (THL) ja Robert Arnkil toivat esille erityisesti vaikeimmin työllistyvien kohderyhmän moninaisuuden, mikä tulisi huomioida järjestämisvastuuta pohdittaessa.

THL totesi, että esimerkiksi 300 päivää passiivista työmarkkinatukea saaneiden työttömien ryhmässä on täysin työkykyisiä ja -taitoisia henkilöitä, joiden työttömyys on pitkitynyt heikon yleisen työmarkkinatilanteen myötä, vaihtelevasti osatyökykyisiä työttömiä työnhakijoita ja erittäin pitkään työttömänä olleita henkilöitä, joilla voi olla useita työllistymistä vaikeuttavia tekijöitä. Joukossa on myös paljon nuoria. Ryhmän palveluissa tulisikin THL:n näkemyksen mukaan olla tarjolla koko nykyisten julkisten työvoimapalvelujen kokonaisuus. Käytännössä tämä tarkoittaisi pitkälti samantyyppisten työvoimapalvelujen kysyntää ja tarjontaa sekä työ- ja elinkeinotoimistoissa (ns. helpommin työllistyvät asiakkaat) että kunnissa (ns. vaikeimmin työllistyvät). Tämä ei välttämättä näyttäytyä kustannustehokkaana toimintana palveluiden kehittämistä ajatellen ja voisi olla esimerkiksi työnantajien ja yritysten näkökulmasta epäselvää.

Valtakunnallinen työpajayhdistys TPY, SOSTE Sosiaali- ja terveys ry ja VATES-säätiö toivat kohderyhmärajausten riskinä esille sen, että moni ryhmä jää rajauksen ulkopuolelle, jos rajaus tehdään pelkästään työttömyyden keston perusteella. Vammaisjärjestöille tehdyn kyselyn perusteella yli puolet vastanneista järjestöistä arvelee lisäksi, että järjestämisvastuun siirto heikentäisi vammaisten työnhakijoiden palvelujen saantia. VATES-säätiön näkemyksen mukaan esimerkiksi vammaisia ei tulisikaan kategorisesti määritellä vaikeimmin työllistyyväksi. THL toi myös esille, että kohderyhmän rajaus millä perusteella tahansa luo jaon työnhakijoiden välille, jolloin vaarana voi olla leimautuminen A- tai B-luokan työnhakijaksi. Myös AKAVA mainitsi leimautumisen mahdollisuuden riskinä.

Asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu

Lähes kaikki asiantuntijat toivat esille huolen asiakkaiden yhdenvertaisesta kohtelusta ja julkisten työvoimapalvelujen tasalaatuisuuden turvaamisesta koko maassa. EK:n mielestä tämä on merkittävin haaste järjestämisvastuun siirrossa niin työnhakija- kuin työnantaja-asiakkaiden kohdalla. THL:n näkemyksen mukaan paikallista vaihtelua tulisi olemaan sitä enemmän, mitä suurempi päätäntävalta kunnilla olisi työvoimapalvelujen järjestämisestä, jolloin valtakunnallisesti tarkasteltuna asiakkaiden eriarvoisuus lisääntyisi. TPY toi esille, että kunnissa on jo nyt tehty päätöksiä siitä, että kuntatalouden näkökulmasta on edullisempaa pitää henkilö työttömänä kuin aktivoida. Huolena TPY näki, että menettely voisi yleistyä, jos järjestämisvastuu siirretään kunnille.

Resurssit ja yhteistyö

Lähes kaikki asiantuntijat totesivat kuntakoon vaikuttavan kuntien halukkuuteen ja mahdollisuuksiin järjestää työvoimapalveluja. Usea asiantuntija arvioi, etteivät pienet kunnat

pysty yksin järjestämään työvoimapalveluja. Järjestämisvastuun siirto tulisi asiantuntijanjäkemysten mukaan tehdä riittävän vahvoille kunnille tai kuntaryypille ja palvelut tulisi resursoida riittävästi.

TE-hallinnon nykyisten resurssien riittämättömyyteen viittasi Työttömien valtakunnallinen yhteistoimintajärjestö TVY, jonka mukaan järjestämisvastuusta ei keskusteltaisi, jos TE-palvelut olisi riittävästi resursoitu. TVY:n näkemyksen mukaan nykyisen järjestämisvastuun puitteissa voitaisiin toimia kohtuullisen hyvin, mikäli työllisyysmäärärahoja ja TE-hallinnolle osoitettuja toimintamäärärahoja olisi riittävästi.

THL esitti myös kysymyksen siitä, halutaanko poliittisessa päätöksenteossa aidosti pannaostaa tämän kohderyhmän palveluihin. THL:n näkemyksen mukaan ilman riittäviä resursseja ja valtakunnan tason sitoutumista vaikeimmin työllistyvien tilanteen parantamiseen järjestämisvastuun omaavalla taholla ei ole suurta merkitystä.

Usea asiantuntija ilmaisi huolen vuoden 2015 alussa voimaan tulleen työllistymistä edistävistä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain mukaisen yhteispalvelun asemasta ja kehittämisestä. THL:n näkemyksen mukaan työllistymistä edistävälle monialaiselle yhteispalvelulle ei nykyisen lainsäädännön määrittelemässä muodossaan olisi järjestämisvastuun siirron toteutuessa tarvetta TE-palveluiden ja kuntien välillä, mutta kuntien ja Kelan asiakasyhteistyön näkökulmasta tarve säilyisi ennallaan. TE-palveluiden ja kuntien välille tulisi tällöin luoda uusia yhteistyörakenteita. EK katsoi, että koska lakisääteinen yhteistyö on TYP-lain puitteissa vasta käynnistymässä, sille tulisi antaa aikaa osoittaa roolinsa ja mahdollisuutensa.

THL toi esille, että työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirto vaikeimmin työllistyvien osalta ei vähentäisi tarvetta TE-palvelujen ja kuntien hyvään ja kiinteään yhteistyöhön, vaan samantyyppisten palvelujen kehittäminen ja yhteensovittaminen sekä asiakaskunnan liikkuminen palveluiden välillä edellyttäisi toimivia yhteistyörakenteita ja -käytäntöjä. Siirrossa tulisi myös varmistua siitä, että myös TE-toimiston palveluissa on riittävästi kannusteita tukea työttömien työnhakijoiden nopeaa työllistymistä, eikä jättyä odottamaan asiakkaan siirtymistä kunnan järjestämisvastuulla olevien työvoimapalveluiden piiriin.

THL:n näkemyksen mukaan työvoimapalvelujen osittaiseen siirtoon liittyy avoimia kysymyksiä muun muassa asiakastietojen siirtoon ja työnhakijoiden alueellisen liikkuvuuden tukemiseen liittyen sekä siirtymien tukemisessa TE-toimiston ja kunnan työvoimapalvelujen välillä. Asiakastietojen tiedonsiirtoon liittyvät haasteet ja kehittämistarpeet toi esille myös Robert Arnkil. Kansaneläkelaitos totesi, että jos Kelan ja kuntien välille tarvitaan työvoimapolitiittisten lausuntojen siirtoon uusi tietojärjestelmä, sellaisen luominen kestää useamman vuoden. TVY, TPY, SOSTE ja VATES muistuttivat yhteistyön ja tiedonkulun tärkeydestä myös yhdistystoimijoiden suuntaan. EK toi esille, että tiedonkulkua parantamalla voitaisiin saada hyviä tuloksia myös nykyisen järjestämisvastuun puitteissa.

3 Työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuun siirtäminen ja hallitusohjelmaan sisältyvät uudistukset

Hallitusohjelmaan ja sen toimeenpanolinjauksiin sisältyy useita hankkeita ja toimenpiteitä, jotka liittyvät vaikeimmin työllistyvien palvelujen järjestämiseen. Tässä luvussa on lyhyesti kuvattu em. hankkeita ja toimenpiteitä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

Hallitusohjelman mukaan hallitus valmistelee ja toimeenpanee sosiaali- ja terveystalv- lujen uudistuksen. Uudistuksen tavoitteena on hyvinvointi- ja terveyserojen kaventami- nen ja kustannusten hallinta. Uudistuksessa toteutetaan palveluiden horisontaalinen ja vertikaalinen integraatio ja vahvistetaan palveluiden järjestäjien kantokykyä. Tavoitteena on kansalaisten hyvinvoinnin ja terveyden kannalta tärkeiden palveluketjujen saumaton kokonaisuus. Hallitusohjelman mukaan uudistuksella ja tuottavuustoimilla tavoitellaan 3 mrd. euron säästöä. Uudistuksen säästövaikutukset toteutuvat valtaosin vasta vaalikau- den jälkeen, pidemmällä aikavälillä.

Hallitus linjasi 7.11.2015, että vastuu sosiaali- ja terveystalv- luiden järjestämisestä siir- tyä kunnilta ja kuntayhtymiltä 18 itsehallintoalueelle. Itsehallintoalueet muodostetaan maakuntajaon pohjalta. Itsehallintoalueet vastaavat sosiaali- ja terveystalv- luiden järjes- tämisestä lain ja sen nojalla tehdyn valtioneuvoston järjestämisspätöksen mukaisesti. It- sehallintoalueet järjestävät sote-palvelut joko yksin tai lailla säädettävät kolme itsehallin- toaluetta tukeutuen lailla säädettävän työnjaon mukaisesti vaativimmissa palveluissa muiden itsehallintoalueiden palvelurakenteisiin siten, että sosiaali- ja terveydenhuollossa on maassa 15 selkeää alueellista kokonaisuutta, joilla sote-palvelut järjestetään.

Kevään 2016 aikana valmistellaan hallituksen esitykset siten, että ne annetaan eduskun- nalle loppuvuodesta 2016. Järjestämislaki tulisi voimaan kesällä 2017. Järjestämissvastuu sote-palveluissa siirtyisi kunnilta itsehallintoalueille vuoden 2019 alussa.

Itsehallintoalueiden perustaminen muuttaa kuntien roolia merkittävästi, sillä sote- toimialan osuus kuntien budjeteista on noin puolet. Lisäksi uudistus koskee yli 200 000 sotessa työskentelevää henkilöä.

Tulevaisuuden kunta

Juha Sipilän hallitusohjelman mukaan kuntien toiminnan lähtökohtana on paikallisuus ja kunta on ihmisten yhteisö. Tulevaisuuden kunnan pätehtävä on huolehtia asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen elämisen mahdollisuuksista.

Hallitus edistää tulevaisuuden kunnan roolin muuttumista palvelujen järjestäjästä yhä vahvemmin alueensa elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistäjäksi. Hallitus lisää kuntien päätösvaltaa erityisesti elinvoimaan liittyvissä asioissa ja vahvistaa paikallista vastuunottoa, harkintaa ja päätöksentekoa. Lisäksi lisätään kuntalaisen ja lähiyhteisöjen omaa vastuuta yhteiskunnan haasteiden ratkaisemisessa.

Hallitus on 7.11.2015 linjannut sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämissvastuun siirty- misestä 18 itsehallintoalueelle maakuntajaon mukaisesti. Jo aiemmin on linjattu, että so- siaali- ja terveydenhuollon rahoitus järjestetään jatkossa valtion ja/tai itsehallintoalvei- den oman verotusoikeuden kautta. Kuntarahoitus on rajattu pois vaihtoehdoista.

Sote-uudistuksen ja itsehallintoalueiden perustamisen myötä kunnan rooli muuttuu mer- kittävästi. Hallitus on käynnistänyt tulevaisuuden kunta –hankkeen, joka on yksi halli- tuksen reformeista. Hankkeelle on asetettu parlamentaarinen työryhmä sekä asiantuntija- ryhmä 1.1.2016 – 31.3.2019. Hankkeessa määritellään hallitusohjelman mukaisesti par- lamentaarisen työn pohjalta visio tulevaisuuden kunnalle vuonna 2030, kuntien roolin ja aseman muutos sekä kuntien tehtävät ja suhde itsehallintoalueisiin. Vuoden 2016 aikana valmisteltava pohjaselvitys sisältää kartoituksen tarvittavista lainsäädäntömuutoksista

muun muassa kuntalain osalta sekä pitkän aikavälin kuntapolitiikan muutostarpeista. Lainsäädäntömuutokset valmistellaan siten, että ne tulisivat voimaan vuoden 2019 alusta lukien.

Kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentäminen

Hallitusohjelman mukaan kuntien kustannusten karsimiseksi yhdellä miljardilla eurolla kuntien lakisääteisiä tehtäviä ja niiden toteuttamista ohjaavia velvoitteita vähennetään. Tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi laaditaan toimintaohjelma hallituksen budjet-tiriiheen mennessä. Valtiovarainministeriö tekee toimenpideohjelman mukaiset konkreettiset esitykset miljardin säästötavoitteesta vuoden 2015 loppuun mennessä. Hallitus hyväksyy toimenpiteiden kustannussäästöt huhtikuussa 2016 käsitellessään vuosien 2017–2020 julkisen talouden suunnitelmaa.

Aluehallintouudistus

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelman mukaan valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovitukselta tehdään erikseen päätös, jolla yksinkertaistetaan julkisen aluehallinnon järjestämistä (valtio, alueet ja kunnat). Ensisijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille.

Hallituksen toimintasuunnitelmassa strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi on asetettu aluehallinnon uudistus –reformin tavoitteeksi, että valtion aluehallinto ja maakuntahallinto yhteen sovitetaan ja yksinkertaistetaan julkisen aluehallinnon järjestämistä (valtio, alueet, kunnat). Ensisijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille.

Hallitus teki 7.11.2015 linjauksen aluejaon perusteista ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen askelmerkeistä sekä itsehallintoalueiden perustamisesta. Perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuja itsehallintoalueita perustetaan 18 maakuntajaon pohjalta. Itsehallintoalueen ylintä päätösvaltaa käyttää suoralla vaalilla valittu valtuusto. Itsehallintoalueille osoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi 1.1.2019 lähtien seuraavat tehtävät: pelastustoimen tehtävät, maakuntien liittojen tehtävät ja ELY-keskusten alueellisen kehittämisen tehtävät ja lisäksi mahdollisesti ympäristöterveydenhuolto. Lisäksi päätetään tiettyjen alueellisten tehtävien mahdollisesta siirtämisestä kunnille.

Hallituksen linjauksen 7.11.2015 tarkentamiseksi ja itsehallintoalueille siirrettävien tehtävien tarkempaa määrittelyä ja siirtojen toteuttamisen alustavaa valmistelua varten valtiovarainministeriö on asettanut ajalle 8.12.2015-15.2.2016 selvityshenkilöksi ministeri Lauri Tarastin.

Selvityshenkilöhankkeen tavoitteena on, että valtion aluehallinto ja maakuntakuntahallinto sovitetaan yhteen ja yksinkertaistetaan siten, että maakuntahallinnon tehtävät ja hallituksen 7.11.2015 linjauksen mukaiset aluehallinnon tehtävät siirretään itsehallintoalueille. Selvityshenkilö laatii ehdotuksen hallituksen tammikuun lopussa 2016 tehtäväksi yhteensovituslinjaukseksi sisältäen luonnoksen itsehallintolakiin otettaviksi perussäännöksiksi itsehallintoalueen tehtävistä.

Lisäksi sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä ympäristöministeriö arvioivat tarkemmin siirrettävien tehtävien sisältöä ja siirron toteut-

tamistapaa. Selvitys kohdistuu erityisesti alueellisiin ja kuntien lakisääteisessä yhteistyössä hoidettuihin tehtäviin.

Tarvittavat hallituksen esitykset valmistellaan vuoden 2016 aikana siten, että lakimuutokset tulisivat voimaan vuoden 2019 alusta.

Työvoimahallinnon uudistaminen työllistymistä tukevaksi

Kärkihankkeessa ”Työvoimahallinnon uudistaminen työllistymistä tukevaksi” TE-toimistojen tehtäväksi kirkastetaan työvälitys ja julkisen työvälityksen vuoropuhelua ja yhteistyötä työnantajayritysten kanssa vahvistetaan. Yksityisten työvoimapalveluiden roolia erityisesti helpoimmin työllistyvien palveluissa lisätään. Yksityisten työvoimapalveluiden roolia vahvistetaan lisäämällä sekä sopimusperäistä (ns. kumppanuusyhteistyö) että ostopalveluyhteistyötä.

Tavoitteena on nopeuttaa työttömien työnhakijoiden työllistymistä ja edistää osaavan työvoiman saatavuutta. Ostopalvelu- ja kumppanuusyhteistyöllä pyritään parantamaan työvälityksen vaikuttavuutta ja asiakaslähtöisyyttä sekä lisäämään henkilökohtaisen työvälityksen ja työnhaun tukea TE-palveluissa. Jos em. tavoitteissa onnistutaan, kokeilun kohderyhmään kuuluvien asiakkaiden määrä vähenee ja työttömyydestä sekä työllisyyspalvelujen järjestämisestä aiheutuvat menot pienenevät.

Vuosina 2016 ja 2017 käynnistetään yhdessä yhteistyökumppaneiden ja ELY-keskusten ja TE-toimistojen kanssa erilaisia työvälityksen pilottikokeiluja. Kokeilujen valmistelussa hyödynnetään vuosina 2014 ja 2015 toteutettujen ostopalvelupilottien kokemuksia ja piloteista tehtävän arviointitutkimuksen tuloksia. Ensimmäiset työvälityksen tulospohjaiset ostopalvelukokeilut käynnistyvät helmikuussa 2016. Yhteistyökumppaneina toimivat Henkilöstöpalveluyritysten Liitto (HPL) ja henkilöstöpalveluyritykset. Pilotit on suunnattu kysyntäaloille (mm. rakennus, ICT, puhelinmyynti, kausityö) ja kohderyhminä ovat mm. maahanmuuttajat/turvapaikanhakijat, ikääntyneet sekä korkeasti koulutetut työnhakijat.

Toimiala- ja ammattiliitot ovat julkisen työvälityksen keskeisiä kumppaneita. Vuoden 2105 aikana on toteutettu Akavan yhdeksän liiton ja viiden TE-toimiston kesken yhteistyöpilotti, jossa on tiivistetty yhteistyötä TE-toimistojen ja Akavan välillä. Pilotissa on mm. jaettu työnhakijoille työnhaku- ja uratietoa ja valmennusta ryhmille ja yksilöille. Pilotin kehittämisehdotukset valmistuvat 31.1.2016 mennessä. Tuloksia hyödynnetään tulevassa yhteistyössä muiden toimiala- ja ammattiliittojen kanssa.

Työllistymistä edistävien ostopalvelujen käyttöä lisätään mm. työnhaun tukemisessa ja työhönvalmennuksessa. Työnhakuvalmennusten sisältöjä monipuolistetaan yrittäjätyötä (mm. ammatinharjoittaja, freelancer, franchising, osuuskunta) tukevaksi. Valmennuksissa otetaan käyttöön uudenlaisia, mm. nykyistä monimuotoisempia verkkopalveluja hyödyntäviä toimintatapoja.

Julkisen työvälityksen vuoropuhelua ja yhteistyötä työnantajayritysten kanssa vahvistetaan. Tavoitteena on alueellisten ja paikallisten kokeilujen käynnistäminen uudeltaisista yrityspalvelun ja yritys yhteistyön toimintamalleista yhteistyössä TE-toimistojen ja Suomen Yrittäjien alue- ja paikallisjärjestöjen kanssa. Yritysyhteistyötä koskevia alueellisia pilotteja käynnistetään vuosien 2016–2017 aikana. Ensimmäiset pilotit käynnistyvät helmikuussa 2016.

TE-toimistot ja ELY-keskukset valmistelevat 15.1.2016 mennessä vuoden 2016 yritys-yhteistyötä/kontaktointeja koskevat alueelliset toteutussuunnitelmat (määrä, toimialat, kohdentaminen). Tavoitteena on yritys-yhteistyön vahvistaminen ja yrityskäyntien ja –kontaktointin lisääminen ja kohdentaminen eniten rekrytoiviin yrityksiin ja niille toimialoille, joilla on rekrytointitarpeita ja/tai ongelmia työvoiman saannissa.

Team Finland – yhteistyöverkostossa TE-toimiston rooliksi on määritelty osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen kasvaville ja kansainvälistyville yrityksille. Jokaiseen TF-alueetiimiin on nimetty TE-toimiston yrityspalvelun asiantuntija. Pirkanmaan alueella on käynnistetty alueellinen pilotti, jossa luodaan toimintamalli alueelliselle TE-toimistojen ja Team Finland verkoston väliselle yhteistyölle.

Yritys-yhteistyötä ja TE-palvelujen yritys-lähtöisen toimintamallin arviointitutkimuksen tuloksia hyödynnetään työnvälityksen ydintehtävän kirkastamisessa ja yritys-lähtöisen toimintamallin vaikuttavuuden parantamisessa. Tutkimuksen tulokset ovat käytettävissä alkuvuonna 2016.

Työn vastaanottamista estäviä kannustinloukkuja puretaan ja rakenteellista työttömyyttä alennetaan

Kannustinloukkujen purkaminen

Tarkoituksena on valmistella helmikuun 2016 loppuun mennessä hallitukselle lyhyt selvitys kannustinloukuista ja keinoista niiden purkamiseksi. Jos hallitus katsoo, että selvityksen edellyttämien toimenpiteiden toimeenpanossa voidaan edetä, tarkempi selvitys kannustinloukkujen purkamiseksi tarvittavista toimenpiteistä valmistellaan vuoden 2016 loppuun mennessä. Hallituksen päätös toimenpiteistä tehdään helmikuun 2017 loppuun mennessä. Mahdollinen hallituksen esitys annetaan eduskunnalle syyskuussa 2017. Mahdolliset säännösmuutokset tulisivat voimaan vuoden 2018 alussa.

Työttömien velvollisuutta osallistua heille tarjottuihin julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin ja kuntouttavaan työtoimintaan tiukennetaan

Sekä kunnat että TE-hallinnon edustajat ovat ehdottaneet, että sosiaaliturvan/työttömyysturvan vastikkeellisuutta lisätään. Hallitusohjelman mukaan velvollisuutta osallistua aktivointitoimenpiteisiin tiukennetaan. Em. tarkoittanee, että myös sellaisista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävästä palveluista kieltäytymisestä (kuntouttava työtoiminta), joista ei ole sovittu työllistymissuunnitelmassa tai sitä vastaavassa suunnitelmassa, seuraa korvaukseton määräaika, ellei kieltäytymiseen ole hyväksyttävää syytä. Säännösmuutokset on tarkoitus valmistella siten, että ne tulisivat voimaan vuoden 2017 alussa.

Osallistavan sosiaaliturvan malli

Hallitusohjelman mukaan osallistavan sosiaaliturvan mallin tavoitteena on mm. palkan ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen sekä irtisanotun työntekijän parempi tukeminen heti työttömyyden kohdatessa.

Hallitusohjelman mukaan mallin luomisessa käytetään apuna riippumattoman asiantuntijaryhmän arvioita ja suosituksia. Em. vuoksi valtioneuvoston kanslia on kilpailuttamassa selvitystä, jonka tulee tuottaa asiantuntija-arvioita ja suosituksia osallistavan sosiaaliturvamallin luomiseksi. Keskeinen tarkasteltava kysymys on se, miten sosiaali-

turvajärjestelmää (erityisesti työttömyysturvaa) voitaisiin käyttää nykyistä laajemmin työttömien osaamisen kehittämiseen, työelämäosallisuuden vahvistamiseen, työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemiseen ja työllistymiskynnyksen alentamiseen. Selvityksen tulee tuottaa tietoa vaihtoehtoisista osallistavan sosiaaliturvan malleista sekä niiden taloudellista, yhteiskunnallisista ja muista vaikutuksista.

Tavoitteena on, että linjaukset osallistavan sosiaaliturvan mallista valmistellaan vuoden 2016 loppuun mennessä. Jos malli edellyttää säännösmuutoksia, niitä koskeva hallituksen esitys valmistellaan annettavaksi syyskuussa 2017. Mahdolliset säännösmuutokset tulisivat voimaan 1.1.2018.

Osatyökykyisille tie työelämään

Kokeilun kohderyhmään kuuluu myös osatyökykyisiä. Heidän työllistymismahdollisuuksiaan parannetaan myös hallitusohjelman toimeenpanoon kuuluvalla Osatyökykyisille tie työelämään hankkeella. Hankkeen tavoitteena on lisätä merkittävästi osatyökykyisten työssä pysymistä ja työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Hankkeessa edistetään osatyökykyisten asemaa työmarkkinoilla mm. selvittämällä ja tukemalla pk-yritysten mahdollisuuksia palkata osatyökykyisiä. Lisäksi tuetaan vammaisten yrittäjyyttä. Palvelujärjestelmän toimintaa tehostetaan toteuttamalla laaja koulutusinterventio, jolla nostetaan ammattilaisten osaamisen tasoa osatyökykyisten tukemisessa. Osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta rakennetaan toimintamallit osatyökykyisten henkilöiden hoitoon ja kuntoutukseen ohjaukseen ja pilotoidaan niitä halukkailla sote-alueilla. Työkyvyttömyyseläkkeen ja ansiotulojen yhteensovittamista parannetaan tuottamalla käytännön tietoa kannustinloukuista ja niiden purkamisesta.

4 Nykytila

4.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Valtion ja kuntien rooli työnvälityksessä ja työllisyyden hoidossa

Julkinen työnvälitys työhön sijoittumisen edistämiseksi ja työttömyyden ehkäisemiseksi alkoi Suomessa 1900-luvun alkupuolella suurimpien kaupunkien toimesta. Työnvälitys asetettiin valtion johdon ja valvonnan alaiseksi vuonna 1917 annetulla työnvälitykseläkkeellä. Työnvälitys toimi kunnallisella pohjalla 1960-luvun alkupuolelle saakka. Valtio kompensoi kunnille työnvälitystoimistojen hoitamisesta aiheutuneita kustannuksia. Työnvälitys siirrettiin kunnilta valtion vastuulle vuoden 1961 alusta voimaan tulleella työnvälityslainalla (246/1959). Hallituksen esityksessä (64/1958) työnvälityksen siirtämistä yksinomaan valtion vastuulle perusteltiin sillä, että kunnallinen työnvälitys palveli ainoastaan paikallisia työmarkkinoita eikä niiden voimavarat työttömyyskausina riittäneet koko valtakunnan työmarkkinoihin kohdistuvaan työnvälityksen hoitamiseen. Työnvälitykselle kuuluvien tehtävien katsottiin olevan luonteeltaan siinä määrin yleisvaltakunnallisia, etteivät kunnat harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta olleet tunteneet kiinnostusta toiminnan kehittämiseen.

Työllisyyttä on pyritty turvaamaan ensisijaisesti valtion yleisin talouspoliittisin toimenpitein. Tavoitteena on ollut valtion ja kuntien investointitoiminnan mahdollisimman laaja mukauttaminen työllisyysvaihteluihin. Työtä vaille jääneille oli järjestettävä työtilaisuus valtion tai kunnan toimesta. Vuoden 1957 alusta voimaan tulleessa työllisyyslaissa (672/56) kuntien velvollisuus töiden järjestämiseen säädettiin määräytyväksi niiden ta-

loudellisen kantokyvyn perusteella määritellyn työhönsijoitusosuuden mukaisesti. Mikäli kunta ei pystynyt järjestämään työtä sijoitusosuutensa mukaisesti, oli valtio velvollinen järjestämään työn ja kunta velvollinen osallistumaan työn järjestämisestä aiheutuneisiin kustannuksiin. Työllisyysasioiden hoitoon liittyvistä valmistelu- ja täytäntöönpanotehtävistä, mm. työttömyyskortiston ylläpitämisestä ja julkisiin töihin osoittamisesta, huolehti aluksi kunta. Kun työnvälitys siirrettiin valtion vastuulle, järjestettiin myös työllisyysasiat kunnallisten työllisyyslautakuntien sijasta valtion työvoima-asiain hallintoon kuuluvien työvoimatoimikuntien hoidettavaksi. Valtio ja kunta vastasivat puoliksi edellä mainittujen työvoimakuntien kustannuksista. Työvoimatoimikunnat lakkautettiin säädettäessä 1.1.1972 voimaan tullut työllisyyslaki (946/1971), jolloin niiden tehtävät siirrettiin valtion yksin ylläpitämiselle työnvälitystoimistoille ja niihin perustetuille työvoimatoimikunnille.

Vuoden 1988 alusta voimaan tullessa työllisyyslaissa (275/87) ensisijaisena työllistämiskeinona pidettiin aiemmasta poiketen työvoimapalvelujen avulla tapahtuvaa työhön sijoittamista. Em. työllisyyslaissa työvoimapalveluiksi määriteltiin erityisesti työnvälitys, ammatinvalinnanohjaus, työllisyyskoulutus, muuttoturvan järjestäminen, sijaintineuvonta, ohjaaminen omatoimiseen työllistymiseen, kansainvälinen harjoittelijanvaihto, tietopalvelu ja vajaakuntoisten erityispalvelut. Työvoimapalvelujen järjestämisvastuu oli valtiolla. Toissijaisesti työttömälle oli pyrittävä järjestämään työpaikka valtion työllisyysmäärärahojen avulla. Kuntien työllistämismäärärahat rajoitettiin koskemaan alle 20-vuotiaita nuoria ja pitkäaikaistyöttömiä. Kunta ei ollut kuitenkaan velvollinen järjestämään työtä vuositasolla useammalle henkilölle kuin kahdelle prosentille kunnan alueen ammatissa toimivasta väestöstä. Kunnalla oli oikeus saada työllistämismäärärahoista valtionosuutta työllistämisestä aiheutuviin kustannuksiin.

Työllisyystilanteen heikentyessä ja työllistämismääränsä nojalla työllistettävien määrän kasvaessa kunnilta poistettiin vuoden 1993 alusta lukien alle 20-vuotiaita ja pitkäaikaistyöttömiä koskeva työllistämismääränsä Kunnalla säilyi edelleen aluevelvoitteen perustuva työllistämismääränsä, joka muutettiin koskemaan yhtä prosenttia kunnan alueen työvoimasta. Samalla luovuttiin valtionosuusjärjestelmästä ja kunnalle säädettiin oikeus saada työllistämismääränsä aluevelvoitteen perustella työllistämismääränsä henkilöiden palkkaus-kustannuksiin. Vuoden 1997 alusta kunnille säädettiin velvollisuus järjestää työntekomahtoisuus eräille ikääntyville pitkään työttömänä olleille, jotka työttömyysturvaa koskevien säädösmuutosten myötä menettivät oikeuden työttömyyspäivärahan niin sanottuihin lisäpäiviin. Aluevelvoite kumottiin vuoden 2015 alusta lukien.

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestäminen ja rahoitus

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (JTYPL 916/2012) mukaisten julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuu on valtiolla (pääosin TE-toimistoilla). Julkisenä työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämispalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämispalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaiset tuet ja korvaukset. Henkilöasiakkaalle tarjottavia julkisia työvoima- ja yrityspalveluita ovat esimerkiksi ammatinvalinta- ja uraohjaus, valmennus (työnhaku-, ura- ja työhönvalmennus), työ- ja koulutuskokeilu sekä työvoimakoulutus. Työllistymistä edistetään myös työttömän työnhakijan palkkaavalle työnantajalle maksettavalla palkkatuella sekä yrittäjäksi ryhtyvälle toimeentulon turvaamiseksi maksettavalla starttirahalla. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluu myös

palveluihin, asiantuntija-arviointeihin ja työnhakuun liittyvät etuudet kuten matka- ja yöpymiskustannusten korvaukset.

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tarjoaminen perustuu työnhakijoiden haastatteluihin ja haastattelujen perusteella tehtäviin työllistymissuunnitelmiin, joissa sovitaan työnhakijan palvelutarpeen mukaisista julkisista työvoima- ja yrityspalveluista ja muista työllistymistä edistävistä palveluista sekä asiantuntija-arvioinneista. TE-toimistojen tehtävänä on tarjota työtä ja koulutusta sekä järjestää työllistymissuunnitelmaan sisältyviä palveluja niiden käytettäväksi osoitettujen määrärahojen puitteissa. TE-toimisto tuottaa julkiset työvoima- ja yrityspalvelut joko itse tai hankkii ne kokonaan tai osittain ulkopuolisilta palvelujen tuottajilta. Työnvälitys sekä ammatinvalinta- ja uraohjaus ovat lähikohtaisesti TE-toimiston itse tuottamia palveluja. Ulkopuolisilta palvelun tuottajilta hankitaan muun muassa työvoimakoulutusta, valmennuspalveluja ja asiantuntija-arviointeja. Henkilöasiakkaille hankittavat palvelut rahoitetaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnon alan pääluokassa työllisyyden edistämiseen ja työttömyyden torjuntaan tarkoitetuilla määrärahoilla (momentti 32.30.51, jäljempänä työllisyysmäärärahat). Työllisyysmäärärahalla rahoitetaan myös palkkatuki, starttiraha sekä muut julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaiset tuet ja korvaukset.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevat tarvitsevat usein TE-toimiston järjestämisvastuulla olevien julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden lisäksi muita palveluita voidakseen työllistyä. Esimerkiksi terveys- ja päihdeongelmat sekä elämänhallintaan liittyvät ongelmat saattavat olla esteenä työvoimapalveluihin osallistumiselle tai niistä hyötymiselle. Jos asiakkaan palvelutarve edellyttää muita palveluja kuin julkisia työvoima- ja yrityspalveluja ja jos edellä mainitun palvelun järjestämisvastuu on muulla viranomaisella tai taholla, TE-toimiston on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaan annettava asiakkaalle tietoa muista palvelumahdollisuuksista sekä tarvittaessa ohjattava asiakas muun viranomaisen tai palvelun järjestäjän palvelujen piiriin yhteistyössä näiden kanssa. Muut palvelutarpeet liittyvät useimmiten kunnan järjestämisvastuulla oleviin sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä Kansaneläkelaitoksen ja vakuutusyhtiöiden ammatillisen kuntoutuksen palveluihin.

Kunnat julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottajina

Kunnat osallistuvat julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottamiseen tarjoamalla työttömille palkkatuetta työtä ja työkokeilumahdollisuuksia. TE-toimistot tekevät kunnan kanssa sopimuksen työkokeilun järjestämisestä ja myöntävät kunnalle palkkatukea. Kunnilla ei ole laissa säädettyä velvollisuutta tarjota palkkatuetta työtä tai työkokeilumahdollisuuksia lukuun ottamatta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaista ikääntyneiden työnhakijoiden työllistämisvelvoitetta.

Tiedot kuntien tarjoamasta palkkatuetusta työstä ja työkokeilupajoista saadaan TE-hallinnon URA-tietojärjestelmästä. Koska työllisyysmäärärahoista vuonna 2015 ns. korvamerkittiin noin 40 prosenttia pitkään työmarkkinatukea saaneiden ja TYP-asiakkaiden palveluiden järjestämiseen ja vuonna 2016 vastaavaa korvamerkintää ei ole, kuvataan tässä vuoden 2014 tietoja. Tarkemmin tiedot käyvät ilmi liitteenä olevasta taulukosta, jossa tiedot vuosilta 2013–2015.

Vuonna 2014 palkkatuetussa työssä kunnissa oli 18 200 henkilöä ja työkokeilussa 11 500 henkilöä. Kunnittain palkkatuetussa työssä olleiden henkilöiden määrät vaihtelivat 0:sta yli 2 000:een. Palkkatuetussa työssä olleiden mediaani oli 25. Eniten palkkatuetta työtä tarjosivat Helsinki (2 094), Oulu (1 008), Pori (728), Tampere (712) ja Turku

(592). Muiden suurten kaupunkien määrät jäivät alle 500:n. Manner-Suomen kunnista yksi ei tarjonnut lainkaan palkkatuettua työtä vuonna 2014, seitsemän kuntaa tarjosi palkkatuettua työtä yhdelle. Alle viidelle palkkatuettua työtä tarjosi 32 kuntaa.

Tarjottujen työkokeilupaiikkojen määrät vaihtelivat kunnittain 0:sta 1 300:aan mediaanin ollessa 11. Vuonna 2014 manner-Suomessa oli 13 kuntaa, jotka eivät tarjonneet lainkaan työkokeilupaiikkoja ja 15 kuntaa, jotka tarjosivat yhden työkokeilupaikan. Eniten työkokeilupaiikkoja kunnista tarjosivat Helsinki (1 332), Vantaa (836), Oulu (819) ja Espoo (472). Muiden suurten kaupunkien työkokeilupaiikat jäivät alle 400:n.

4.2 Kuntien järjestämät työllistymistä edistävät ja tukevat palvelut ja niiden rahoitus

Kuntouttava työtoiminta

Kunnalla on velvollisuus järjestää osana sosiaalipalvelua pitkään työttömänä olleille kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) mukaista kuntouttavaa työtoimintaa, joka on ainoa työttömyysturvalaissa (1290/2002) kuntien järjestämisvastuulla oleva työllistymistä edistävä palvelu. Kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on parantaa henkilön elämänhallintaa ja luoda edellytyksiä työllistymiselle. Kunta, TE-toimisto ja asiakas sopivat kuntouttavasta työtoiminnasta yhdessä laatimassaan aktivointisuunnitelmassa tai monialaisessa työllistymissuunnitelmassa. Jos TE-toimisto, kunta ja henkilö yhdessä arvioivat, että henkilö ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön, aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta tai erityislakien mukaisesti sellaisia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja, jotka parantavat henkilön työ- ja toimintakykyä. Kunta voi järjestää kuntouttavan työtoiminnan itse tai tehdä kirjallisen sopimuksen sen järjestämisestä toisen kunnan tai kuntayhtymän taikka rekisteröidyn yhdistyksen, rekisteröidyn säätiön, valtion viraston tai rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan kanssa.

Selvitystä varten tehtyyn kuntakyselyyn vastanneista kunnista vajaa kolmannes (60 kuntaa) järjestää kuntouttavan työtoiminnan kokonaan itse. Noin kolmannes vastanneista (lkm) hankkii vähintään puolet kuntouttavasta työtoiminnasta ulkopuolisilta ja vajaa kolmannes (lkm) alle puolet kuntouttavasta työtoiminnasta ulkopuolisilta. Kuntakoon kasvaessa yhä harvempi kunta tuottaa kuntouttavan työtoiminnan kokonaan itse. Vastanneista kunnista yksikään yli 40 000 asukkaana kunta ei tuota kuntouttavaa työtoimintaa kokonaan itse.

Vuonna 2014 kuntouttavaan työtoimintaan osallistui koko maassa noin 28 000 henkilöä (lähde Kelasto). Kuntouttavan työtoiminnan osallistujamääriä kuntakohteisesti tarkasteltuna osallistujamäärät vaihtelivat Manner-Suomen kunnissa 0:sta lähes 1 600:aan henkilöön. Mediaanosallistujamäärä oli 40 / kunta. Suurimmat osallistujamäärät olivat Helsingissä (1 552), Tampereella (1 402), Vantaalla (920), Oulussa (902), Joensuussa (620) ja Jyväskylässä (540). Manner-Suomessa oli 14 sellaista kuntaa, jotka eivät järjestäneet kuntouttavaa työtoimintaa.

Vammaisten työllistymistä edistävät palvelut

Kunnilla on lakisääteinen velvollisuus edistää vammaisten henkilöiden työllistymistä järjestämällä sosiaalihuoltolain (710/1982) 27 d ja 27 e pykälien mukaista vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevaa toimintaa sekä työtoimintaa. Työllistymistä tukevalla

toiminnalla tarkoitetaan erityisten työhön sijoittumista edistävien kuntoutus- ja muiden tukitoimien järjestämistä. Sitä järjestetään henkilöille, joilla vamman tai sairauden taikka muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoritua tavanomaisista elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat työhallinnon palvelujen ja toimenpiteiden lisäksi erityisiä tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille.

Työttömien terveystarkastukset

Terveydenhuoltolain (1326/2010) mukaan kunnan on huolehdittava työttömien terveystarkastuksista. Em. lain 13 §:n 2 momentin mukaan kunnan on järjestettävä tarpeelliset terveystarkastukset alueensa asukkaille heidän terveystensä ja hyvinvointinsa seuraamiseksi ja edistämiseksi. Terveystarkastusten on tuettava työ- ja toimintakykyä ja sairauksien ehkäisyä sekä edistettävä mielenterveyttä ja elämänhallintaa. Terveysneuvonta ja terveystarkastukset on järjestettävä myös opiskelu- ja työterveyshuollon ulkopuolelle jääville nuorille ja työikäisille.

Kuntien järjestämien ja tuottamien palvelujen rahoitus

Kunta rahoittaa järjestämisvastuullaan olevat lakisääteiset palvelut ja omaehtoisesti tuottamansa palvelut verotuloillaan, valtionosuuksilla ja toimintatuloilla. Verotulot koostuvat kunnallisverosta, kiinteistöverosta ja kuntien osuudesta yhteisöveron tuottoon. Toimintatuloja kunnat saavat myyntituottoina ja asiakasmaksutuloina, jotka kattavat lähes neljänneksen kuntien kokonaistuloista. Vajaa viidennes kuntien tuloista muodostuu valtionosuuksista. Valtionosuudet ovat kunnalle yleiskatteista korvamerkitsemätöntä tuloa ja kunta päättää valtionosuuksien käytöstä itse. Valtionosuudet määräytyvät laskennallisesti.

Valtionosuuksien osuus kunnan tuloista pienenee kuntakoon kasvaessa. Yksittäisen kunnan tuloista valtionosuudet ovat suurimmillaan yli 60 prosenttia ja pienimmillään alle 2 prosenttia. Pienimmässä alle 2000 asukkaan kunnissa valtionosuuksien osuus kunnan tuloista on suurempi kuin verotulojen. Yli 100 000 asukkaan kunnissa verotulojen osuus kunnan tuloista on lähes 60 prosenttia ja valtionosuuksien 11,3 prosenttia.

Kuntien valtionosuusjärjestelmä muodostuu kahden hallinnonalan lainsäädännön kokonaisuudesta, valtiovarainministeriön hallinnoimasta kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaista (1704/2009) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimasta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaista (1705/2009), jossa säädetään kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle taikka valtion liikelaitokselle käyttökustannuksiin myönnettävästä valtionosuudesta ja -avustuksesta sekä muusta rahoituksesta lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain, ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain, nuorisolain, liikuntalain, museolain sekä teatteri- ja orkesterilain mukaista toimintaa varten.

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä

Kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmä koostuu palvelujen järjestämisen kustannus- ja tarve-erojen tasauksesta sekä tulopohjan tasauksesta. Valtionosuuden laskemisen perusteena käytetään laissa määriteltyjen valtionosuustehtävien laskennallisia kustannuksia sekä syrjäisyyden, työpaikkaomavaraisuuden ja saamelaisen kotiseutualueen lisäosien määräytymisperusteita. Laskennallisten kustannusten perushinnat määritetään ikäluokille sekä muille määräytymistekijöille kuten työpaikkaomavaraisuudelle valtionneuvoston asetuksella. Valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa tar-

kistetaan vuosittain laskennalliset kustannukset, perushinnat ja rahoitus vastaamaan toteutuneita kustannuksia siten, että valtionosuusprosentti pysyy koko maan tasolla laissa säädettyinä. Vuodelle 2016 valtionosuusprosentti on 25,47. Kunnan peruspalvelujen valtionosuusprosentti siis kuvaa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa. Yksittäisen kunnan valtionosuus saadaan, kun kunnan laskennallisista kustannuksista vähennetään kunnan omarahoitusosuus, joka on kaikilla kunnilla yhtä suuri (€/asukas).

Käytännössä valtionosuusprosentti muuttuu vuosittain. Tähän vaikuttaa lähinnä valtionosuuksien leikkaukset sekä kuntien tehtävien ja velvoitteiden lisäykset, jotka täytyy tehdä valtionosuuslain mukaan niin, että niihin tulee 100 prosentin valtionosuus.

Kuntien tulopohjassa olevia eroja tasataan valtionosuusjärjestelmässä verotulojen perusteella. Valtionosuutena maksetaan kunnalle tasauslisää, jos kunnan laskennallinen verotulo alittaa laissa määritellyn tasausrajan. Jos laskennallinen verotulo ylittää tasausrajan, vähennetään kunnan valtionosuutta tasausvähennyksellä, jonka määräytymisperusteista on säädetty lailla.

Valtionosuuden määräytymisperusteissa ikäryhmillä ja sairastavuudella on huomattavin painoarvo laskennallisten kustannusten määräytymisessä. Yhteensä niiden painoarvo on 94 prosenttia. Vuoden 2015 uudistuksessa otettiin käyttöön laskennallisina valtionosuusperusteina työttömyyskerroin, vieraskielisyyskerroin, koulutustaustakerroin, saaristisuus sekä asukastiheyskerroin.

Työttömyyskerroin lasketaan jakamalla kunnan työttömien osuus kunnan työvoimasta koko maan vastaavalla osuudella. Kerrointa laskettaessa käytetään työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston tietoja varainhoitovuotta edeltävää vuotta edeltäneen vuoden työttömien osuudesta työvoimasta. Kunnan laskennalliset kustannukset työttömyyden perusteella lasketaan kertomalla asukasta kohti määritelty työttömyyden perushinta kunnan asukasmäärällä ja työttömyyskerroimella. Työttömyyskerroimen laskennallinen kustannus vuonna 2016 on koko maan yhteensä tasolla 496 milj. euroa, eli 90,73 euroa asukasta kohti.

Myös työpaikkaomavaraisuus sekä kunnan työttömien määrä vaikuttavat kunnan valtionosuuden määrään. Työpaikkaomavaraisuus lasketaan kunnassa työssäkäyvien määrän ja kunnan työllisen työvoiman määrän välisenä suhtena. Työpaikkaomavaraisuuden laskennallinen kustannus on vuonna 2016 koko maan tasolla yhteensä 196 milj. euroa, eli 63,17 euroa asukasta kohti. Työpaikkaomavaraisuus kuuluu valtionosuusjärjestelmässä ns. lisäosiin, joten kunnilla ei ole omarahoitusosuutta siihen. Työpaikkaomavaraisuuden perimmäinen tarkoitus on kannustaa kuntaa elinkeinoelämän kehittämiseen.

Kun peruspalvelujen valtionosuuslaissa määritellyt kunnan tehtävät muuttuvat, muuttuvat myös kunnan laskennalliset kustannukset. Uusia tehtäviä vastaavasti korotetaan myös valtionosuusprosenttia. Vuodesta 2016 lähtien uusien ja laajenevien tehtävien valtionosuus on 100 prosenttia näiden tehtävien laskennallisista kustannuksista. Jos kuntien lakisääteisiä tehtäviä vähennetään, vähennetään vastaavasti laskennallisia kustannuksia ja alennetaan valtionosuusprosenttia.

Valtiontalouden säästösyiden takia kunnan peruspalvelujen valtionosuutta on vähennetty vuodesta 2012 lähtien alentamalla valtionosuusprosenttia. Edellisellä hallituskaudella päätetyt valtionosuuksien vähennykset jatkuvat vielä vuosina 2016 ja 2017.

Peruspalvelujen valtionosuuslainsäädännön piiriin kuuluvat tehtävät

Kunnan peruspalvelujen valtionosuuslaissa luetellaan tehtävät, joihin kunnalle myönnetään peruspalvelujen valtionosuutta. Peruspalvelujen valtionosuutena kunta saa valtionosuuden mm. terveydenhuoltolain, kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain mukaisesti sekä vammaisuuden perusteella annetuista palveluista ja tukitoimista annettaviin palvelujen käyttökustannuksiin.

Terveydenhuoltolaissa määritellään kunnalle kuuluvat tehtävät. Työttömien terveystarkastukset säädettiin lailla kuntien tehtäväksi ja valtionosuutta lisättiin tehtävän hoidon aiheuttamien kustannusten takia korottamalla valtionosuusprosenttia ja lisäämällä laskennallisia kustannuksia.

Vuonna 2006 kunnille siirrettiin rahoitusvastuuta pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuesta. Kuntien valtionosuutta lisättiin valtionosuuslainsäädännön mukaisesti. Peruspalvelujen valtionosuuden lisäksi kunnat saavat laskennallista korvausta kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen. Laskennallinen korvaus maksetaan sosiaali- ja terveysministeriön pääluokasta. Vuoden 2016 valtion talousarviossa kuntouttavan työtoiminnan järjestämisen korvauksiin kunnille on varattu lähes 32 milj. euroa. Laskennallinen korvaus on 10,09 euroa toimintapäivää ja toimintaan osallistujaa kohden. Korvauksen maksamisen hoitaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen yhteinen kehittämiskeskus (KEHA-keskus).

Kuntien rahoitusvastuuta pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuesta kasvatettiin vuodesta 2015 lähtien. Rahoitusvastuun kasvun aiheuttamista lisäkustannuksista kompensoitiin kunnille 75 milj. euroa korottamalla kuntien osuutta yhteisöverosta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuuteen rahoitusvastuun kasvu ei vaikuttanut.

Valtionosuusjärjestelmän uudistaminen

Valtion rahoitus kunnille tulee valtionosuusjärjestelmän kautta. Itsehallintoalueiden perustamisella ja uudistuksen rahoitusratkaisulla on merkittäviä kuntakohtaisia toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia. Myös kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmään tehtäneiden itsehallintoalueiden perustamisesta aiheutuvat muutokset. Valtionosuusjärjestelmään tehtävien muutosten yhteydessä tulee myös huomioon otettavaksi hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen kunnan tehtävänä ja siihen liittyen kannustavuuden lisääminen sekä muut mahdolliset tehtävämuutokset. Muutokset saatettaneen voimaan yhtä aikaa itsehallintoalueiden perustamisen vaatimien muiden lainsäädäntömuutosten kanssa.

4.3 Työllisyyden hoidon tehtävien organisointi, resursointi ja palvelurakenne kunnissa sekä kuntien omaehtoisesti tuottamat työllisyyspalvelut

Nykytilan kuvaamiseksi kunnille tehtiin sähköinen kysely, jossa niiltä kysyttiin työllisyyden hoitoon liittyvien tehtävien organisoinnista ja resursoinnista sekä palvelurakenteesta. Kyselyllä kartoitettiin myös kuntien roolia valtion järjestämisvastuulla olevien julkisen työvoima- ja yrityspalvelujen tuottajina ja kuntien omaehtoisesti tuottamia työllistymistä tukevia palveluja. Sähköistä kyselyä täydensivät kaksi marraskuun lopulla 2015 järjestettyä keskustelutilaisuutta, johon kutsuttiin edustajat kunnista ja TE-toimistoista.

Kysely lähetettiin kaikille Manner-Suomen kunnille ja siihen vastasi 207 kuntaa (vastausprosentti on lähes 69). Vastaukset ryhmiteltiin valtiovarainministeriön käyttämän ko-

koluokituksen mukaisesti kunnan asukasluvun mukaan. Kokoluokittain tarkasteltuna vastanneiden kuntien osuus vaihteli 59 ja 100 prosentin välillä.

Työllisyyden hoidon tehtävien organisointi ja resursointi

Noin puolessa vastanneita kuntia on yksikkö, joka vastaa keskitetysti työllisyyden hoidosta. Kaikissa kuntakokoluokissa on työllisyyden hoidon yksiköitä. Vähiten (alle puolessa) erillisiä yksiköitä on alle 10 000 asukkaan kunnissa. Em. suuremmissa kyselyyn vastanneissa kunnissa erillinen yksikkö on noin 60 %:lla. Jokaisessa yli 100 000 asukkaan kunnassa on työllisyyden hoidon yksikkö. Työllisyyden hoidon yksiköt sijoittuvat useimmiten kunnan keskus- tai konsernihallintoon, seuraavaksi useimmin perusturvaan, sosiaalitoimeen tai hyvinvointipalveluihin. Jos kunnassa ei ole erillistä työllisyyden hoidon yksikköä, työllisyyden hoidosta vastaavat viranhaltijat sijoittuvat useimmiten edellä mainittuihin hallintokuntiin.

Alle puolessa vastanneista kunnista toimii kunnan asettama työllisyystoimikunta tai vastaava (86 kuntaa, noin 42 % vastanneista). Kuntakoon kasvaessa niiden kuntien määrä, joissa työllisyystoimikunta on asetettu, kasvaa. Työllisyystoimikunnan asettaneiden kuntien osuus vaihtelee kuntakokoluokittain 25 %:sta 67 %:iin.

Työllisyystoimikunnista noin 40 % on kunnan sisäisiä kokoonpanoja, joissa kaupungin johto ja eri hallintokunnat ovat edustettuina. Noin 60 % työllisyystoimikunnista on sellaisia, joissa on mukana myös kumppaneita viranomaisista yritys- ja yhdistyskumppaneihin. Osassa toimikuntia on myös poliittisten puolueiden edustus.

Kunnilta kysyttiin, kuinka monta henkilöä kunnassa työskenteli tammi-syyskuussa 2015 julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottamiseen (ns. työsuunnittelijan tehtävät) ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen liittyvissä tehtävissä ja kunnan omaehtoisesti tuottamissa lainsäädäntöön sisältymättömissä tehtävissä. Henkilömääriin ei tullut sisällyttää tuella palkattujen työntekijöiden ja työkokeilijoiden työnjohtoon tai työnohjaukseen liittyviä tehtäviä. Lisäksi kunnilta kysyttiin, kuinka monen henkilön palkkauskustannukset kunta rahoittaa kokonaan itse ja kuinka monta henkilöä on palkattu työllisyysmäärärahoilla tai hankerahoituksella.

Vastausten perusteella kunnissa työskenteli em. tehtävissä yhteensä noin 2 300¹ henkilöä, joista noin 46 % työskenteli kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen liittyvissä tehtävissä, noin 31 % julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen tuottamiseen liittyvissä tehtävissä ja noin 23 % kunnan omaehtoiseen palvelutuotantoon liittyvissä tehtävissä. Kokonaan kunnan omalla rahoituksella palkattuja henkilöstöstä oli noin 1 250, osittain työllisyysmäärärahoilla palkattuja noin 700 ja hankerahoituksella palkattuja noin 350.

Palvelurakenne / Työpajat, yhdistykset ja säätiöt

Kunnilta kysyttiin, omistavatko ne työllisyyspalveluja tuottavan yksikön tai toimiiko joku työllisyyspalveluja tuottava säätiö tai yhdistys kunnan ohjauksessa. Kuntien omistamien yhtiöiden määrää ei selvitetty, koska palvelun tarjoaja näissä on yritys eikä kunta.

¹ Luku on suuntaa-antava: Osassa vastauksia vaikuttaisi ilmoitetun asiakasmääriä henkilöstömäärän sijaan ja omaehtoisesti tuotetuissa palveluissa oli mainintoja myös lakisääteisistä tehtävistä (kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen, terveyshuollon palvelut).

Työpajan tai muun työllisyyspalveluja tuottavan yksikön omistaa 137 vastannutta kuntaa (noin 67 % vastanneista). Kokoluokittain tarkasteltuna niiden kuntien osuus, jotka omistavat työllisyyspalveluja tuottavan yksikön, vaihtelee noin 52 %:sta 100 %:iin. Kyselyyn vastanneiden kuntien omistamia työllisyyspalveluja tuottavia yksiköitä on yhteensä 285. Suurin osa yksiköistä on nuorten työpajoja (79). Lisäksi kunnilla on nuorten ja aikuisten yhteisiä työpajoja (68). Pelkästään aikuisten työpajoja on 40. Yksikköinä tuotiin esille myös toimintamalleja (seinätön työpaja, etsivä nuorisotyö, ryhmätoiminnat, yhteistyö palvelujen tuottamisessa).

Noin kolmanneksella vastanneista kunnista (74) on ohjauksessaan säätiö tai yhdistys, joka tuottaa työllisyyspalveluja. Kokoluokittain tarkasteltuna osuudet vaihtelevat 20 %:sta 67 %:iin siten, että kuntakoon kasvaessa kasvaa myös niiden kuntien määrä, joilla on ohjauksessaan työllistymistä edistäviä palveluja tuottavia yhdistyksiä tai säätiöitä.

Kumppanuussopimukset ja yhteistyörakenteet

Kyselyyn vastanneista kunnista 77:llä eli noin 37 %:lla on kumppanuus- tai yhteistyösopimus työllistymistä edistäviä palveluja tuottavien tahojen kanssa. Kokoluokittain tarkasteltuna kumppanuussopimuksia tehneiden kuntien osuus kaikista kokoluokan vastanneista kunnista jää alle 50 %:iin kaikissa muissa kokoluokissa paitsi yli 100 000 asukkaan kunnissa (prosenttiluku 55).

Kaikista vastanneista kunnista noin kolmanneksella (71 kuntaa) on TE-toimiston kanssa myös muita yhteistyörakenteita kuin monialaiseen yhteispalveluun (TYP-toiminta) ja Ohjaamo-toimintaan liittyvä yhteistyö. Useimmin mainittiin yhteispalvelupisteeseen sijoittuvat palvelut, asiakaspalvelun yhteiset tilaratkaisut, erilaiset pysyvät työryhmät ja hanketoiminta. Muutamassa vastauksessa tuotiin esille yhteiset työllisyydenhoidon sopimukset.

Omaehtoisesti tuotetut palvelut

Lainsäädäntöön perustuvien tehtävien lisäksi kunnat tuottavat omaehtoisesti työllistymistä tukevia palveluja. Työllisyydenhoidon resurssointia koskevia vastauksen perusteella noin puolet kyselyyn vastanneista kunnista tuottaa muitakin kuin lakisääteisiä palveluja. Kuntakokoluokittain tarkasteltuna omaehtoisesti palveluja tuottavien kuntien osuus vaihtelee 31 ja 89 prosentin välillä. Suurin osa omaehtoisen palvelutuotannon tehtäviä hoitavista on palkattu kokonaan kunnan omalla rahoituksella. Lisäksi tehtäviin on palkattu henkilöstöä työllisyysmäärärahoilla ja hankerahoituksella. Yhdeksän vastannutta kuntaa rahoittaa omaehtoisen palvelutuotantonsa palkkauskustannukset ensisijaisesti työllisyysmäärärahoilla tai hankerahoituksella.

Yleisimmin vastauksissa esiin nostettuja omaehtoisesti tuotettavia palveluja olivat erilaiset yksilö- ja ryhmävalmennukset (mm. työpajoissa). Työnantajille tarjotaan rekrytointiin liittyviä palveluja (mm. neuvonta, potentiaalisten työntekijöiden esittely, avustaminen työsopimusten ja palkkatukihakemusten laadinnassa, rekrytointitapahtumien järjestäminen tai niissä mukana olo, työvalmentajien tarjoaminen tuella palkattujen tueksi). Kunnat etsivät ns. piilotyöpaikkoja, työkokeilupaiikkoja ja palkkatuettuja työmahdollisuuksia. Lisäksi kunnat etsivät jatkomahdollisuuksia kunnassa palkkatuetussa työssä, työkokeilussa ja kuntouttavassa työssä oleville. Jotkut kunnat ohjaavat työttömiä koulutukseen ja tarjoavat lyhytkestoista koulutusta tai avustavat eläke-edellytysten selvittämisessä. Myös kesätyöpaikkojen järjestäminen koululaisille ja opiskelijoille ja kesätyötuki-en maksaminen mainittiin.

Lähes puolet kyselyyn vastanneista kunnista (48,3 %) maksaa työnantajille työnantajille palkkauskustannuksiin kuntalisää, jonka maksaminen on useimmiten sidoksissa TE-toimiston myöntämään palkkatukeen. Kuntalisää maksetaan yleisimmin kolmannen sektorin toimijoille, mutta 77 % kuntalisää maksavista kunnista myöntää sitä myös yrityksille. Lisäksi kunnat avustavat taloudellisesti esimerkiksi työttömien yhdistyksiä ja muita työttömille palveluja tuottavia yhdistyksiä. Useimmiten avustuksia myönnetään yhdistysten tilavuokriin, mutta myös palkkauskustannuksiin.

Sosiaalisten kriteerien käyttö julkisissa hankinnoissa

Kunnilta kysyttiin, onko kunta julkisia hankintoja tehdessään käyttänyt 2010-luvulla sosiaalisia kriteereitä siten, että hankintakriteereihin olisi sisällytetty palveluntuottajalle velvollisuus palkata heikossa työmarkkina-asetuksessa olevia (pitkäaikaistyöttömät, osatyökykyiset, maahanmuuttajat).

Kriteeriä on käyttänyt 21 kuntaa: Alavus, Espoo, Heinola, Helsinki, Hyvinkää, Hämeenlinna, Joensuu, Kangasniemi, Kouvola, Kuusamo, Lahti, Lappeenranta, Mikkeli, Oulu, Saarijärvi, Salo, Siikajoki, Taivassalo, Vantaa, Vihti ja Ähtäri.

Vastanneet kunnat ovat käyttäneet kriteeriä eniten sosiaali- ja terveystalouden hankinnoissa, joissa yksittäisenä hankintakohteena mainittiin useimmin eri ryhmien asumispalvelut. Kriteeriä on käytetty paljon myös rakentamiseen sekä korjaukseen ja kunnostamiseen liittyvissä hankinnoissa ja muissa työvoimavaltaisissa hankinnoissa kuten kuljetuspalvelut, siivous ja ateriapalvelut.

Usea vastaaja kertoi sosiaalisten kriteerien käytön olevan vasta pilotointivaiheessa, mikä vuoksi työllistymislukuja ei vielä voitu esittää. Niissä kunnissa, joissa kriteerejä on käytetty pidempään, työllistyneiden henkilöiden määrä vaihtelee muutamasta henkilöstä yli 50:een.

4.4 Työmarkkinatuen saajat ja työmarkkinatuen rahoitus

Työttömyysturvalain 14 luvun 3 a §:n mukaan työmarkkinatuki ja siihen liittyvä lapsikorotus rahoitetaan valtion varoista sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on tullut maksetuksi työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea yhteensä 300 päivältä. Edellä mainitun jälkeiseltä työttömyysajalta työmarkkinatuki ja siihen liittyvä lapsikorotus rahoitetaan puoliksi valtion ja työmarkkinatuen saajan kotikunnan varoista sen maksukauden loppuun, jonka aikana henkilölle on tullut maksetuksi työttömyytensä perusteella työmarkkinatukea yhteensä 1 000 päivältä. Tämän jälkeiseltä työttömyysajalta rahoitusvastuu jakaantuu siten, että työmarkkinatuen saajan kotikunta vastaa 70 prosentilla ja valtio 30 prosentilla työttömän työnhakijan toimeentulon turvaamiseksi maksetun työmarkkinatuen rahoituksesta.

Työmarkkinatuen 300 maksupäivän laskeminen alkaa uudelleen alusta sen jälkeen, kun henkilö on tullut työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymisen jälkeen uudelleen oikeutetuksi työmarkkinatukeen. Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettu työmarkkinatuki ja siihen liittyvä lapsikorotus, 7 luvun 4 §:ssä tarkoitettu korotusosa sekä 7 luvun 3 §:ssä tarkoitettu matka-avustus rahoitetaan kuitenkin aina valtion varoista, eikä niiden ajalta maksettua työmarkkinatukea lasketa mukaan työmarkkinatuen 300 maksupäivään.

Valtio maksaa työmarkkinatuen kokonaan työttömyysturvalain 1 luvun 5 §:n mukaisesti työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisen ajalta. Em. säännöksessä työllistymistä edistävällä palvelulla tarkoitetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, kokeilua, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, kotoutumisen edistämisestä annetun lain 22 - 24 §:ssä tarkoitettua omaehtoista opiskelua ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa.

Työttömyysturvalain mukaan Kela toimittaa kunnille sellaisten henkilöiden henkilötunnukset ja muut yksilöintitiedot, joille maksettua työmarkkinatukea rahoitetaan kunnan varoista sekä tiedot heille edellisenä kuukautena maksetun työmarkkinatuen määrästä. Työtöntä koskevat mainitut tiedot ovat mukana kunnalle toimitettavassa niin sanotussa maksulistassa noin 1,5 kuukauden kuluttua siitä, kun työtön on siirtynyt valtion ja kuntien yhteisen rahoitusvastuun piiriin. Kela on toimittanut helmikuusta 2015 lähtien kunnille listat, joissa on eritelty kuntien erisuuruisen rahoitusvastuun (50 % / 70 %) piiriin kuuluvien työmarkkinatuen saajien tiedot. Lisäksi kunnat voivat Kela tilastotietokanta Kelastosta saatavien tietojen perusteella arvioida rahoitusvastuunsa piiriin kuuluvien työttömien määrän kehitystä.

Työmarkkinatuen rahoitusvastuuta koskevat säännökset muuttuivat vuoden 2015 alussa. Ennen em. muutosta kunnat maksoivat vuodesta 2006 lähtien puolet niiden henkilöiden työttömyysaikaisesta työmarkkinatuesta, jotka olivat saaneet työmarkkinatukea työttömyyden perusteella vähintään 500 päivältä.

Työmarkkinatuen saajia vuosina 2005—2015 keskimäärin										
	Kaikki työmarkkinatuen saajat		Työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneet							
		Muutos %	Yhteensä	Muutos %	300 - 499 päivää saaneet	Muutos %	500-999 päivää saaneet	Muutos %	Väh. 1000 pv. saaneet	Muutos %
2005	156 445		113 985		13 545		20 384		47 356	
2006	132 674	-15,2	99 623	-12,6	10 076	-25,6	16 882	-17,2	44 118	-6,8
2007	111 934	-15,6	82 872	-16,8	8 716	-13,5	13 412	-20,6	36 361	-17,6
2008	101 358	-9,4	74 509	-10,1	7 963	-8,6	11 889	-11,4	31 708	-12,8
2009	111 670	10,2	83 936	12,7	9 224	15,8	13 180	10,9	30 570	-3,6
2010	119 250	6,8	85 650	2,0	10 282	11,5	13 837	5,0	29 431	-3,7
2011	125 896	5,6	87 475	2,1	10 434	1,5	14 152	2,3	28 066	-4,6
2012	135 752	7,8	94 452	8,0	12 454	19,4	15 738	11,2	28 102	0,1
2013	156 768	15,5	114 944	21,7	16 796	34,9	20 640	31,2	30 336	8,0
2014	179 269	14,4	125 163	8,9	19 259	14,7	25 893	25,5	32 129	5,9
2015*	201 762		137 219		20 322		28 594		33 238	

*) Tiedot ajalta tammi-elokuu

Työmarkkinatukimenot vuosina 2006—2015, miljoonaa euroa								
	Yhteensä		Työttö- myys- ajalta	Aktiivi- ajalta	Valtion osuus työmarkkinatu- kimenoista		Kunnan osuus	
		Muutos edelliseen vuoteen, %				%		%
2006	937,0		611,4	394,8	745,0	79,5	192,0	20,5
2007	829,3	-11,5	513,7	424,7	672,3	81,1	157,0	18,9
2008	785,8	-5,2	468,7	421,6	645,6	82,2	140,2	17,8
2009	852,2	8,4	540,1	402,6	707,3	83,0	144,9	17,0
2010	934,6	9,7	568,7	450,6	790,4	84,6	144,2	15,4
2011	1 035,7	10,8	584,2	539,9	893,8	86,3	141,9	13,7
2012	1 297,0	25,2	751,5	642,2	1 120,5	86,4	176,5	13,6
2013	1 551,8	19,6	963,9	695,7	1 336,7	86,1	215,1	13,9
2014	1 792,4	15,5	1 100,8	660,0	1 544,7	86,2	247,7	13,8
2015*	1 595,7		1 072,1	523,5	1 223,4	76,7	372,3	23,3

*) Tiedot ajalta tammi-marraskuu 2015. Vuosina 2006 - 2014 lukuihin sisältyy työmarkkinatukimäärärahoista rahoitettu osuus palkkatuesta ja starttirahasta. Vuodesta 2015 lähtien palkkatukea ja starttirahaa on rahoitettu vain julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin varatuista määrärahoista momentilta 32.30.51.

Työmarkkinatukimenojen kasvun vuonna 2012 aiheutti ennen kaikkea työmarkkinatukkeen vuonna 2012 tehty tasokorotus, joka nosti tuen määrää 5,62 eurolla päivässä ja noin 120 eurolla kuukaudessa. Vuosina 2011—2014 valtion osuus kaikista työmarkkinatukimenoista oli noin 86 % ja kuntien osuus noin 14 %. Valtion osuus yhteisen rahoitusvastuun piiriin kuuluvien työttömien kaikista työmarkkinatukimenoista oli vuonna 2014 noin 66 % ja kuntien noin 34 %. Kunnan ja valtion rahoitusosuuksien kehittymisen vertailua hankaloittaa se, että vuosien 2011—2014 työmarkkinatukikustannuksiin sisältyy myös palkkatukena ja starttirahana maksettu työmarkkinatuki. Esimerkiksi vuonna 2014 työmarkkinatukimäärärahoja käytettiin niiden rahoitukseen noin 121 miljoonaa euroa. Vuonna 2015 palkkatukea tai starttirahaa ei enää rahoitettu työmarkkinatuesta, jolloin työmarkkinatuen saajien palkkatukeen ja starttirahaan käytetty rahamäärä ei näy vuoden 2015 luvuissa eikä tule edellisvuosien tapaan mukaan laskettaessa valtion ja kunnan rahoitusosuuksien suhdetta. Kuntien osuus työmarkkinatukimenoista on kasvanut vuonna 2015 työmarkkinatuen rahoitusmuutoksen ja pitkäaikaistyöttömyyden kasvun vuoksi.

Työmarkkinatuen saajat aktiivitoimissa vuosina 2003—2015			
	Kaikki työmarkkinatuen saajat	Muutos %	Akt. aste %
2003	39 712		24,9
2004	39 782	0,2	25,4
2005	38 242	-3,9	25,6
2006	41 362	8,2	29,8
2007	42 661	3,1	34,5
2008	38 740	-9,2	35
2009	36 063	-6,9	30,7
2010	39 996	10,9	32,3
2011	44 987	12,5	34,7
2012	47 478	5,5	34,2
2013	48 331	1,8	30,3
2014	53 249	10,2	30,2
2015*	64 543		32,0

*) tammi-elokuu keskimäärin

Työmarkkinatuen aktivointiaste lasketaan suhteuttamalla aktiivitoimissa olevien määrä työttömien ja aktiivitoimissa olevien yhteismäärään (keskimäärin kuukaudessa). Aktiivitoimia ovat työttömyysturvalain mukaiset työllistymistä edistävät palvelut ja palkkatuettu työ. Kunnat osallistuvat työmarkkinatuen saajien aktivointiin järjestämällä kuntouttavaa työtoimintaa, tarjoamalla palkkatuettua työtä tai työkokeilupaikan (ennen vuotta 2013 työharjoittelu-, työelämävalmennus- tai työkokeilupaikan).

4.5 Vaikeimmin työllistyvien asiakasprofiili

Kokeilun kohderyhmän kuvaamiseksi tarkasteluun otettiin tietynä ajankohtana (29.5.2015) vähintään 300 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneet työnhakijat. Poimintaan otettiin ne henkilöt, joilla on TE-toimiston ja/tai Kelan asiakastietojärjestelmästä todennettava tieto työmarkkinatuen maksupäivistä. Tietojen yhdistely tehtiin Kelassa.

Poimintapäivänä henkilöitä, joille työmarkkinatukea oli maksettu vähintään 300 päivää työttömyyden perusteella, oli yhteensä noin 101 000. Heistä 25%:lla maksettujen päivien kertymä oli 300–499 päivää, 35 %:lla 500–999 päivää ja 40 %:lla yli 1000 päivää.

Miehiä kohderyhmästä oli 58 % ja naisia 42 %. Vastaavana aikana miesten osuus kaikista työttömistä työnhakijoista oli 57 % ja naisten 43 % (Työnvälitystilasto toukokuu 2015). Kohderyhmän selkeä enemmistö (81 %) on suomen-, ruotsin- tai saamenkielisiä. Muuta kieliä äidinkielenään puhuvia on noin 19 %.

Ikäryhmittäin tarkasteltuna vähintään 300 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneet jakautuvat varsin tasaisesti eri ikäryhmiin. Iältään 35–59 -vuotiaita on viisivuotiskausittain tarkasteltuna 10–14 % kohderyhmästä kussakin viisivuotisryhmässä. Poikkeuksena erottuvat yli 60-vuotiaat, joita on kohderyhmästä 9 % sekä alle 30-vuotiaat, joita on 16 % koko kohderyhmästä.

Niiden kohderyhmään kuuluvien osalta, joiden koulutustausta on tiedossa, se jakaantuu seuraavasti: ammatillinen keskiasteen koulutus 49 %, perusasteen koulutus 31 %, yliopilas noin 5 % ja korkea-asteen koulutus 15 %. Koulutustaustatiedot ovat osin puutteelliset, koska noin 40 %:lla kohderyhmästä koulutustausta ei ole tiedossa. Puutteellisuus johtuu siitä, että Kelalla ei ole ollut tietoa niiden henkilöiden koulutustaustasta, joille on maksettu työmarkkinatukea, mutta jotka eivät ole olleet mukana TE-toimiston poiminnassa. Tietoja yhdistettäessä asiakkaan henkilötunnus muutetaan Kelassa asiakastunnukseksi eikä tietoja voi sen jälkeen enää täydentää URA-tietojärjestelmästä.

Kohderyhmästä noin 60 %:lle voitiin TE-toimiston asiakastietojärjestelmästä poimia tietoa siitä, onko työnhakijalla vamma tai sairaus, joka vaikeuttaa työllistymistä. Noin 23 %:lla kohderyhmästä olisi työllistymiseen tai palvelujen suunnitteluun vaikuttava vamma tai sairaus. Osuus on jonkin verran pienempi kuin työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun asiakaskohderyhmässä, jossa vamman tai sairauden on arvioitu vaikuttavan noin 25 % kohdalla. Nyt tarkasteltavassa kohderyhmässä oli noin 41 000 henkilöä, joiden vammaa tai sairautta ei voitu rekisteritietojen yhdistämisen jälkeen tarkistaa TE-toimiston tietojärjestelmästä tarkistaa.

Ammatilliselta taustaltaan ja työkokemukseltaan kohderyhmään kuuluvat edustavat useita eri ammattialoja avustavista tehtävistä johtotason tehtäviin, minkä lisäksi noin 15 % kohderyhmästä on sellaisia, joille ei ole voitu määritellä tilastoitavaa ammattia. Lähes viidennes (19 %) kohderyhmästä kuuluu ammattiryhmiin ”eri alojen erityisasiantuntijat ja asiantuntijat”, joissa työskentely edellyttää korkea-asteen koulutusta. Kohderyhmästä yli viidennes (22,1 %) on työskennellyt teollisuuden ammateissa (suurimmat ammattiryhmät rakennustyöntekijät 6,3 % ja konepaja- ja valimotyöntekijät 5,2 %). Myynti- ja palvelualojen työntekijöitä kohderyhmästä on 11 %. Eri alojen avustavia työntekijöitä on 6,4 %, missä suurimpana ammattiryhmänä on teollisuuden ja rakentamisen avustavat työntekijät (lähes 4 %). Ammatilliselta taustaltaan siivoojia ja puhdistuspalvelualan työntekijöitä koko kohderyhmästä on 3 %.

Ammattiryhmittäin tarkasteltuna kohderyhmän suurimmat ammattiryhmät tai ammattialat ovat rakennustyöntekijät (6,3 %), myyjät ja kauppiat (5,7 %), palvelutyöntekijät (5,3 %), konepaja- ja valimotyöntekijät (5,2 %), hoivapalvelu- ja terveydenhuollon työntekijät (4,2 %) sekä teollisuuden ja rakentamisen avustavat työntekijät (4,0 %).

4.6 Valtion ja kuntien yhteistyömallit

Valtion ja kuntien välillä on sekä lainsäädäntöön että vapaaehtoisuuteen perustuvia yhteistyömalleja. Kaikkia TE-toimistoja ja kuntia velvoittavasta työllistymistä edistävästä yhteistyöstä säädetään kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (1386/2010, ns. kotoutumislaki) ja työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa (1369/2014). Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetään TE-toimiston yhteydessä toimivasta työvoima- ja yrityspalvelu -neuvottelukunnasta (TY-neuvottelukunta), johon tulee nimetä edustajat vähintään työnantaja- ja yrittäjäjärjestöistä, työntekijäjärjestöistä ja alueen kunnista. Lisäksi vuosina 2015–2016 toteutettavat nuorisotakuun toimeenpanoon liittyvät 12:ssa kunnassa toteutettavat kuntakokeilut perustuvat lainsäädäntöön. Lainsäädäntöön perustuvien yhteistyömallien lisäksi TE-toimistot ja kunnat ovat sopineet erilaisista yhteistyömalleista. Osa yhteistyömalleista on esimerkiksi hankerahoituksella toteutettavaa toimintaa.

4.6.1 Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu

Vuoden 2015 alusta lukien tuli voimaan laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014, jäljempänä TYP-laki). Lailla pyrittiin vahvistamaan kuntien roolia heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämässä ja lisäämään kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa niiden työttömien palveluiden järjestämiseen, joiden työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta ne maksavat osan. Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla tarkoitetaan yhteistoimintamallia, jossa TE-toimisto, kunta ja Kela yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työttömien työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Monialaisen yhteispalvelun tavoitteena on edistää työttömien työllistymistä tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoima- ja yrityspalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja.

Ennen TYP-lain säätämistä voimassa ollut työvoiman palvelukeskus -toiminta perustui TE-toimiston, kuntien ja Kelan vapaaehtoiseen sopimukselliseen yhteistyöhön. Työvoiman palvelukeskus -toimintamallissa TE-toimisto, kunta (lähinnä kunnan sosiaalitoimi) ja Kela tarjosivat palveluitaan yhteisessä toimipisteessä eli ns. yhden luukun periaatteella, mikä erotti toiminnan viranomaisten muusta yhteistyöstä. Yhteensä 39 työvoiman palvelukeskusta aloitti toimintansa vuosina 2004 - 2006. Työvoiman palvelukeskus -toiminnassa oli mukana noin 40 prosenttia Manner-Suomen kunnista.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan sisältyi työvoiman palvelukeskus -toimintamallin lakisääteistäminen ja ulottaminen koko maahan. Toimintamallin lakisääteistämisen tavoitteena oli turvata pitkäaikaistyöttömien tarvitsemien palvelujen saataavuus koko maassa ja näin parantaa työttömien yhdenvertaisuutta näiden asuinpaikasta riippumatta sekä alentaa pitkäaikaistyöttömyyttä. Tavoitteena oli myös muun muassa selkeyttää kuntien ja valtion välistä työnjakoa, kehittää kunta-valtio -yhteistyötä sekä lisätä kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa pitkään työttömänä olleiden palvelujen järjestämiseen ja työllistymisen edistämiseen. Pitkällä aikavälillä monialaisen yhteispalvelun on arvioitu alentavan työttömyydestä johtuvia julkisen talouden kokonaismenoja.

Säädettäessä TYP-laki monialaista yhteispalvelua varten ei perustettu uutta organisaatiota, vaan toiminnassa mukana olevat viranomaiset toimivat verkostoyhteistyössä kukin omien toimivaltuuksiensa puitteissa. Monialaisessa yhteispalvelussa työttömälle tulee tarjota hänen palvelutarpeensa mukaisia TE-toimiston järjestämisvastuulla olevia julkisia työvoimapalveluja, kunnan järjestämisvastuulla olevia sosiaali- ja terveyspalveluja sekä Kelan kuntoutuspalveluja. Lisäksi yhteispalvelussa voi olla tarjolla esimerkiksi kunnan vapaaehtoisesti järjestämiä työllistymistä edistäviä palveluja.

Jokaisen TE-toimiston toimialueella toimii TE-toimiston, sen toiminta-alueeseen kuuluvien kuntien ja Kelan sopima määrä monialaisen yhteispalvelun johtoryhmiä, jotka vastaavat monialaisen yhteispalvelun järjestämisestä johtoryhmän toimialueella. Johtoryhmän tehtäviin kuuluu monialaisen yhteispalvelun alueellisten tavoitteiden asettaminen valtakunnallisten tavoitteiden pohjalta ja asetettujen tavoitteiden toteutumisen seuranta. Johtoryhmässä mukana olevat kunnat nimeävät henkilön, joka johtaa monialaisen yhteispalvelun järjestämistä johtoryhmän asettamissa puitteissa.

Monialaisen yhteispalvelun asiakaspalvelua varten perustetaan yhteisiä toimipisteitä. Yhteisellä toimipisteellä tarkoitetaan fyysistä tilaa, jossa TE-toimiston, kunnan tai kuntien ja Kelan virkailijat tai työntekijät työskentelevät monialaisen yhteispalvelun tarjoamiseksi Monialaisen yhteispalvelun johtoryhmä päättää toimipisteiden tarkoituksenmukai-

sen lukumäärän. Jokaisen TE-toimiston alueella toimintamallissa mukana olevilla tahoilla on monialaisen yhteispalvelun tarjoamiseksi vähintään yksi yhteinen toimipiste. Jos TE-toimiston alueella on useita monialaista yhteispalvelua tarjoavia verkostoja, jokaisella verkostolla on oma monialaisen yhteispalvelun johtoryhmä. Yhteisten toimipisteiden lukumäärä on sidottu johtoryhmien määrään siten, että kullakin monialaisen yhteispalvelun johtoryhmään kuuluvien kuntien muodostamalla alueella on oltava vähintään yksi monialaisen yhteispalvelun toimipiste.

Monialaista yhteispalvelua tarjoaa 33 verkostoa. Verkostot eroavat toisistaan mukana olevien kuntien ja asiakasmäärien suhteen. TE-toimistot sekä työvoiman palvelukeskukset yhdessä kuntien ja Kelan kanssa ovat arvioineet alkuvuonna 2015 monialaisen yhteispalvelun asiakkuuskriteerit täyttävien asiakkaiden määräksi lähes 90 000. Verkostoit-
tain asiakasmäärät vaihtelevat noin 300:sta 14 000:een.

Monialaisen yhteispalvelun verkostot

Verkosto	mukana olevat kunnat, lkm	TE-toimisto	arvioitu asiakasmäärä (pyöristetty)
Espoo	2	Uusimaa	3 500
Helsinki	1	Uusimaa	13 700
Vantaa	1	Uusimaa	5 300
Itä-Uusimaa	7	Uusimaa	1 300
Keski-Uusimaa	7	Uusimaa	3 500
Länsi-Uusimaa	8	Uusimaa	2 900
Varsinais-Suomi	27	Varsinais-Suomi	6 600
Rauman seutu	3	Satakunta	600
Satakunta	16	Satakunta	2 000
Kanta-Häme	11	Häme	1 900
Päijät-Häme	11	Häme	4 100
Etelä-Pirkanmaa	4	Pirkanmaa	600
Ylä-Pirkanmaa	4	Pirkanmaa	300
Tampereen kaupunkiseutu	8	Pirkanmaa	6 500
Länsi-Pirkanmaa	6	Pirkanmaa	800
Etelä-Karjala	9	Kaakkois-Suomi	2 600
Kymenlaakso	7	Kaakkois-Suomi	3 500
Mikkelin seutu	6	Etelä-Savo	1 200
Pieksämäen seutu	2	Etelä-Savo	400
Savonlinnan seutu	4	Etelä-Savo	700
Iisalmen seutu	9	Pohjois-Savo	800
Kuopion seutu	8	Pohjois-Savo	1 800
Varkauden seutu	4	Pohjois-Savo, Etelä-Savo	800
Pohjois-Karjala	13	Pohjois-Karjala	2 700
Pohjoinen Keski-Suomi	7	Keski-Suomi	300
Eteläinen Keski-Suomi	16	Keski-Suomi	4 800
Etelä-Pohjanmaa	18	Etelä-Pohjanmaa	1 750
Keski-Pohjanmaa	8	Pohjanmaa	1 200
Pietarsaaren seutukunta	5	Pohjanmaa	500
Vaasan seutu ja Rannikko-Suupohja	10	Pohjanmaa	1 600

Pohjois-Pohjanmaa	30	Pohjois-Pohjanmaa, Kainuu	5 200
Kainuu	8	Kainuu	1 100
Lappi	21	Lappi	3 100

Johtoryhmien tuli vuoden 2015 loppuun mennessä tehdä yhteistyösopimus monialaisen yhteispalvelun tarjoamiseksi toimialueellaan. Yhteistyösopimuksessa sovitaan mm. yhteispalvelussa tarjottavista palveluista ja palvelun resursoinnista sekä toimipisteistä, joissa yhteispalvelua tarjotaan. Monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain mukainen toimintamalli tulee olla voimassa koko maassa viimeistään 1.1.2016 alkaen.

Asiakkaaksi ohjaaminen työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun ja palveluprosessi

Monialaisen yhteispalvelun tarpeella tarkoitetaan tilannetta, jossa työttömän työllistymisen edistäminen edellyttää kunnan, TE-toimiston ja Kelan tarjoamien palvelujen yhteensovittamista. Palvelujen yhteensovittaminen on tarpeen silloin, kun työttömän työllistymisvaikeudet eivät johdu yksinomaan avointen työpaikkojen tai ammatillisen osaamisen puutteista, vaan työttömällä on lisäksi sellaisia työllistymiseen vaikuttavia työ- tai toimintakyvyn rajoitteita tai elämänhallintaan liittyviä ongelmia, jotka eivät ratkea yksinomaan viranomaisten välisellä konsultaatiolla, vaan edellyttävät monialaista yhteistyötä.

TE-toimisto, kunta tai Kela arvioi yhteispalvelun tarpeen, kun työtön on saanut työmarkkinatukea vähintään 300 päivältä tai hän on ollut yhdenjaksoisesti työtön vähintään tietyn ajan (alle 25-vuotiaat vähintään kuusi kuukautta ja 25 vuotta täyttäneet vähintään 12 kuukautta). Käytännössä monialaisen yhteispalvelun tarpeen arvioi useimmiten TE-toimisto tai kunta. Jos monialaisen yhteispalvelun tarve täyttyy, henkilö ohjataan monialaiseen yhteispalveluun.

Monialainen yhteispalvelu alkaa enintään kolmen kuukauden pituisella kartoitusjaksolla, jonka aikana työttömän palvelutarve arvioidaan monialaisesti. Palvelutarpeeseen vaikuttavia selvitettäviä asioita ovat mm. työttömän ammattitaito ja osaaminen sekä työllistymiseen vaikuttava sosiaalinen tilanne, terveydentila ja työ- ja toimintakyky. TE-toimisto, kunta ja työtön laativat kartoitusjakson aikana monialainen työllistymissuunnitelman, jossa sovitaan työttömän palvelutarpeen edellyttämistä työvoima-, sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluista ja niiden toteutumisen seurannasta. Jos työttömän palvelutarve edellyttää Kelan tarjoamia kuntoutuspalveluja, Kela osallistuu suunnitelman laatimiseen, seurantaan ja tarkistamiseen. Monialainen yhteispalvelu päättyy, kun TE-toimiston, kunnan ja Kelan yhteisen arvion mukaan työttömällä ei ole enää monialaisen yhteispalvelun tarvetta.

Monialaisen yhteispalvelun tarpeen arvioimiseksi Kela tuottaa reaaliaikaisesti TE-toimiston asiakastietojärjestelmään tiedon, kun työttömälle on maksettu vähintään 300 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella. Myös kunnan sosiaalihuollon tehtäviä hoitavalla viranomaisella on mahdollisuus saada tieto työttömälle maksetuista työmarkkinatukipäivistä monialaisen yhteispalvelun tarpeen arvioimiseksi Kelan ylläpitämän niin sanotun Kelmu –tietojärjestelmän kautta.

Monialaisen yhteispalvelun resursointi

TE-toimisto, kunnat ja Kela osoittavat monialaiseen yhteispalveluun riittävän määrän henkilöstä monialaista yhteispalvelua tarvitsevien asiakkaiden määrä huomioon ottaen.

Kukin toimintamallissa mukana oleva taho vastaa monialaiseen yhteispalveluun osallistuvan henkilöstönsä palkkaus- ja muista henkilöstökustannuksista. Monialaisen yhteispalvelun yhteisen toimipisteen toimitila-, laite- ja tietoliikennekustannukset sekä muut monialaisesta yhteispalvelusta ja sen kehittämisestä aiheutuvat kustannukset jaetaan TE-toimiston ja sen toimialueeseen kuuluvien kuntien kesken monialaiseen yhteispalveluun yhteisissä toimipisteissä osallistuvan henkilöstön määrän mukaisessa suhteessa. Kela osallistuu kustannuksiin TE-toimiston ja sen toimialueeseen kuuluvien kuntien kanssa tekemässään sopimuksessa sovitulla tavalla.

4.6.2 Maahanmuuttajien kotouttaminen

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010, ns. kotoutumislaki) mukaan kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään paikallistasolla osana kunnallisia peruspalveluja ja TE-hallinnon palveluja sekä muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä. Paikallistason vastuuviranomaisia ovat kunnat ja TE-toimistot.

Kotoutumislain 10 §:n mukaan TE-toimisto käynnistää alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka on työtön työnhakija ja kunta alkukartoituksen maahanmuuttajalle, joka saa toimeentulotukea. Alkukartoituksen perusteella TE-toimisto tai kunta arvioi, tarvitseeko maahanmuuttaja lain 11 §:ssä tarkoitetun kotoutumissuunnitelman, jossa sovitaan kotoutumista tukevista toimenpiteistä ja palveluista. Kotoutumislain 13 §:n mukaan kunta ja TE-toimisto laativat kotoutumissuunnitelman yhdessä maahanmuuttajan kanssa. Perustellusta syystä kunta ja maahanmuuttaja tai TE-toimisto ja maahanmuuttaja voivat kuitenkin laatia kotoutumissuunnitelman keskenään.

Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla. Kunta ja TE-toimisto vastaavat yhdessä kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä, niihin ohjaamisesta sekä niiden seurannasta. Ne voivat lisäksi laatia paikallisia tai seudullisia yhteistyösopimuksia toimenpiteiden ja palvelujen järjestämisestä alueellaan.

Paikallisten viranomaisten on kehitettävä kotouttamista monialaisena yhteistyönä. Yhteistyöhön osallistuvat kunta, TE-toimisto ja poliisi sekä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestävät järjestöt, yhdistykset ja yhteisöt. Kunta tai useampi kunta yhdessä voi asettaa yhteistyössä paikallisten työmarkkina-, yrittäjä- ja kansalaisjärjestöjen kanssa kotouttamisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä etnisten suhteiden edistämistä varten paikallistason neuvottelukunnan.

Kunnan tai useamman kunnan yhdessä on laadittava kotoutumisen edistämiseksi ja monialaisen yhteistyön vahvistamiseksi kotouttamisohjelma, joka hyväksytään kunkin kunnan kunnanvaltuustossa ja jota tarkistetaan vähintään kerran neljässä vuodessa.

4.6.3 Työvoima- ja yrityspalveluneuvottelukunta

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa ja sen nojalla annetussa asetuksessa säädetään TE-hallinnon yhteistyövelvoitteesta muiden viranomaisten, työelämän järjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa. Yhteistyön tavoitteena on tukea julkisen työvoima- ja yrityspalvelun toimeenpanoa, suunnittelua ja kehittämistä. Yhteistyötä varten

TE-toimiston yhteydessä toimii työvoima- ja yrityspalvelu -neuvottelukunta (*TY-neuvottelukunta*), jonka TE-toimisto asettaa kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

TY-neuvottelukunnan tehtävänä on seurata ja ennakoida työmarkkinoilla tapahtuvia muutoksia ja suunnitella muutosten johdosta tarvittavia toimenpiteitä, edistää uuden yritystoiminnan syntymistä ja kehittää yritysten toimintaedellytyksiä sekä seurata ja tukea julkisen työvoima- ja yrityspalvelun ja työttömyysturvan työvoimapolitiittisten edellytysten toimeenpanoa sekä tarvittaessa tehdä esityksiä palvelujen kehittämiseksi. TY-neuvottelukunta tukee alueellisesti työstä työhön -periaatteen toteutumista, elinkeino- ja työelämän jatkuvaa uusiutumista ja koko työvoimapotentialin saamista käyttöön.

Säädettyjen tehtäviensä täyttämiseksi neuvottelukunta sopii toimintamalleista, joiden avulla työmarkkinoilla tapahtuvia muutoksia voidaan hallita, tehtäväalaansa liittyviä lausuntoja viranomaisille ja muille tahoille ja seuraa TE-toimistolle asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä arvioi TE-toimiston toiminnan vaikuttavuutta ja laatua.

Neuvottelukunnassa on enintään kymmenen jäsentä, josta yksi edustaa TE-toimistoa, kuusi työmarkkinajärjestöjä (kolme työnantaja- ja yrittäjäjärjestöistä, kolme työnantajajärjestöistä) yksi alueen kuntia ja enintään kaksi alueen muita keskeisiä toimijoita. TE-toimisto nimittää jäsenet em. tahojen esityksestä. Neuvottelukunta valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan, mihin tehtävään ei saa valita TE-toimiston edustajaa.

4.6.4 Nuorisotakuun kuntakokeilu ja Ohjaamo

Vuodesta 2013 lähtien nuorten yhteiskuntatakuuta on kutsuttu nuorisotakuuksi, joka kuuluu myös pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman kärkihankkeisiin. Nuorisotakuussa jokaiselle alle 25-vuotiaalle nuorelle ja alle 30-vuotiaalle vastavalmistuneelle tarjotaan työ-, harjoittelu-, opiskelu-, työpaja- tai kuntoutuspaikka viimeistään kolmen kuukauden kuluessa työttömäksi joutumisesta. Nuorisotakuun toteutuksessa korostetaan nuorten aktiivista osallistumista sekä viranomaisten, elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä. Vuoden 2013 huhtikuussa Eurooppa-neuvoston jäsenmaille antama suositus nuorisotakuun toimeenpanosta on hyvin yhdenmukainen Suomen nuorisotakuun mallin kanssa.

Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman ”Nuorisotakuuta yhteisötakuun suuntaan”-kärkihankkeessa korostetaan yhtä vastuutahoa, jolla on vastuu tukea tarvitsevasta nuoresta. Nuorille suunnatut *Ohjaamot*, joita on perustettu vuoden 2015 aikana eri puolille Suomea, ovat keskeinen työkalu yhden vastuutahon palvelumallia kehittämässä. Valtiovarainministeriön vuosina 2015–2016 toteutettavien kuntakokeilujen tavoitteena on lisätä kokeilukuntien toimintamahdollisuuksia vähentämällä kuntien velvoitteita ja toiminnan ohjausta. Nuorisotakuun kuntakokeiluilla tuetaan nuorisotakuun paikallista toteuttamista.

Ohjaamo

Ohjaamo on alle 30-vuotiaiden nuorten matalan kynnyksen palvelupaikka, jonka toimintamalli rakentuu monialaisesti nuorelle tietoa, ohjausta ja tukea tarjoavasta Ohjaamosta, eri hallinnonalojen peruspalveluista ja laajasta yhteistyöverkostosta. Ohjaamo on tarkoitettu kaikille alle 30-vuotiaille nuorille, ja se tukee erityisesti erilaisissa nivelvaiheissa olevia nuoria ja edistää koulutukseen ja työelämään kiinnittymistä. Ohjaamon ydintoi-

mintaan kuuluu henkilökohtainen neuvonta ja ohjaus, tuki elämänhallintaan, urasuunnitteluun, sosiaalisten taitojen ja valmiuksien kehittämiseen sekä kouluttautumisen ja työllistymisen tukeminen.

Ohjaamo toimii nuoren tukena, kunnes tilanteeseen löydetään pidempikestoinen ratkaisu esimerkiksi yhteistyöverkoston tarjoamien palveluiden kautta tai nuorten siirtyessä opintoihin tai työelämään. Ohjaamot kokoavat yhteen nuorille tarkoitettut TE-hallinnon, sosiaali- ja terveystalouden ja kuntien nuorisosektorin sekä kuin mahdollisuuksien mukaan myös kolmannen sektorin palvelut. Ohjaamot pyrkivät tekemään yritysyhteistyötä ja siten edistämään alueensa nuorten työllistymismahdollisuuksia ja keinoja hankkia työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja.

Valtakunnallisella ESR-rahoituksella käynnistyneen Ohjaamotoiminnan tavoitteena on kehittää valtakunnallinen monialainen palvelumalli. Neljäntoista valtakunnallisella ESR-rahoituksella käynnistyneen Ohjaamon lisäksi Ohjaamoja on sittemmin perustettu paitsi alueellisella ESR-rahoituksella, myös pelkästään kansallisella rahoituksella siten, että vuodenvaihteessa 2015-2016 eri puolilla Suomea tulee käynnissä olemaan n. 30 Ohjaamoja, jolloin Ohjaamopalveluilla tavoitetaan n. xx% Suomen alle 30-vuotiaista nuorista (luku täsmentyy ensi viikolla). Valtakunnallisella ESR-rahoituksella toimivissa Ohjaamoissa ESR:n ja valtion rahoituksen osuus on 75% loppurahoituksen tullessa kunnilta, jotka toimivat yleensä myös ohjaamohankkeiden päätoteuttajina.

Ohjaamojen toimintatavat ja -mallit, samoin kuin yhteistyön muodot vaihtelevat eri Ohjaamojen kesken suuresti. Nuorisotakuun valtakunnallisen ESR-toimenpidekokonaisuuden ja Ohjaamoja koordinoivan Kohtaamo-hankkeen ohjausryhmän hyväksymät ”Ohjaamotoiminnan perusteet” asettaa Ohjaamotoiminnalle väljähköt reunaehdot, mutta jättää silti toiminnalle paljon vapauksia. Yksi ohjaamotoiminnan peruste on sopimuksellisuus: partnerit (kunta, valtio, kolmas sektori ja yrittäjät) sopivat yhteistyön muodoista ja tavoista keskenään.

VM:n kuntakokeilu

Valtiovarainministeriön vuosina 2015–2016 toteutettavien kuntakokeilujen tavoitteena on lisätä kokeilukuntien toimintamahdollisuuksia vähentämällä kuntien velvoitteita ja toiminnan ohjausta. Lisäksi tavoitteena on edistää sellaisten asiakaslähtöisten ja monialaisten toimintamallien kehittämistä ja käyttöä, joiden avulla lakisääteisiä tehtäviä voidaan hoitaa taloudellisesti ja tuottavasti. Kuntakokeiluihin kuuluu kuusi toimintamallikokonaisuutta mukaan lukien nuorisotakuun kuntakokeilu. Kuntakokeilujen lainsäädäntö astui voimaan vuoden 2015 alussa.

Nuorisotakuun kuntakokeilujen tarkoituksena on edistää toimivien asiakaslähtöisten prosessien sekä kunnallisten ja TE-hallinnon viranomaisten yhteistoiminnan ja tiedonkulun toteuttamista tavoitteena tehokkaat ja vaikuttavat palvelut ja palvelukokonaisuudet nuorisotakuun piiriin kuuluville nuorille. Kokeiluun osallistuvien kuntien / kuntaryhmien kokeilusopimuksissa on sovittu kuntien ja TE-toimiston yhteistyöstä. Nuorisotakuun kuntakokeilun tavoitteena on kuntien ja TE-hallinnon yhteistyötä ja palvelupolkuja kehittämällä tehostaa nuorten palveluita. Nuorisotakuun kuntakokeiluja toteutetaan 12 kunnassa/kuntaryhmässä (Forssa, Helsinki, Joensuu, Jyväskylä, Järvenpää, Keski-Uudenmaan erityisselvitysalueen kunnat (Hyvinkää, Kerava, Mäntsälä, Nurmijärvi, Pornainen, Sipoo ja Tuusula), Kouvola, Lahti, Lappeenranta-Imatra-Lemi-Luumäki-Savitaipale-Taipalsaari-Parikkala-Pornainen-Rautjärvi-Ruokolahti-kuntayhtymä, Oulu, Rovaniemi ja Vantaa).

4.7 Nykytilan arviointi²

Tuoreimman työ- ja elinkeinoministeriön työllisyyskatsauksen mukaan (marraskuu 2015) kaikkien työttömien työnhakijoiden määrä on kasvanut viimeisen vuoden aikana. Myös pitkäaikaistyöttömien määrä on lisääntynyt ja työllistymistä edistävässä palveluissa olevien määrä vähentynyt. TE-toimistoissa oli marraskuun 2015 lopussa yhteensä 342 100 työtöntä työnhakijaa, mikä on 15 600 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleita työttömiä oli marraskuussa 114 400, mikä on 19 900 enemmän kuin vuotta aikaisemmin. Yli kaksi vuotta yhtäjaksoisesti työttömänä olleita pitkäaikaistyöttömistä oli 50 500, mikä on 7 900 enemmän kuin vuosi sitten.

Rakennetyöttömyys on lisääntynyt koko maassa merkittävästi kolmen viimeisen vuoden aikana. Rakennetyöttömiä oli vuoden 2015 tammi - marraskuussa keskimäärin 207 700. Rakennetyöttömien ryhmään kuuluvat henkilöt ovat olleet yhdessä tai useammassa jaksossa työttömänä yli vuoden tai he ovat palanneet työttömäksi palvelun jälkeen taikka he ovat palvelusta toiseen. Rakennetyöttömistä vähintään vuoden yhdenjaksoisesti työttömänä olleita oli 108 500 eli yli puolet, rinnasteisesti pitkäaikaistyöttömiä eli edeltävän 16 kuukauden aikana yhteensä vähintään 12 kuukautta työttömänä olleita oli 41 000, työllistymistä edistävästä palveluista työttömäksi jääneitä 50 100 ja työllistymistä edistävästä palveluista toiseen siirtyneitä 7 800.

Vuoden 2015 aikana maahanmuuttajien/turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi huomattavasti ja tulijoiden määrän odotetaan edelleen pysyvän suurena. Jos maahanmuuttajien kotouttamisessa ei onnistuta ja työttömyys pitkittyy, vaarana on, että kuntien työmarkkinamenot kasvavat.

Kunnille ja TE-hallinnolle tehtyjen kyselyjen vastauksissa, keskustelutilaisuuksissa ja asiantuntijänäkemyksissä tuotiin esille useita nykyjärjestelmän epäkohtia ja kehittämisehdotuksia. Valtion ja kunnan työnjaon toimivuutta sekä kuntien osuutta työllistymistä edistävien palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa on arvioitu myös työmarkkinatuen rahoitusuudistuksesta vuonna 2014 tehdyssä arviointitutkimuksessa ja työllisyyden kuntakoikeilun seurantalutkimuksessa vuonna 2015.

THL ja TVY toivat asiantuntijakuulemisen yhteydessä esille, että heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä edistävät palvelut eivät tällä hetkellä vastaa työnhakijoiden tarpeeseen parhaalla mahdollisella tavalla. THL:n näkemyksen mukaan vaikeimmin työllistyvät ovat pitkälti jääneet TE-palvelujen ulkopuolelle ja samalla on lisätty kuntien vastuuta pitkään työmarkkinatukea saaneiden tuen rahoituksesta ja aktivoinnista. TVY toi esille, että TE-palveluiden jo pitkäkestoiset määrärahaleikkaukset ja palvelujen etäännyminen ovat aiheuttaneet viiveitä palveluissa, katkoksia palveluketjuissa sekä asiakkaiden ja toimijoiden eriarvoisuutta.

Kuntien näkemykset

Kuntakyselyyn vastanneista kunnista lähes puolet (47 %) oli sitä mieltä, että valtiolle lainsäädännössä määriteltyä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuuta tulisi siirtää valtiolta kunnille. Kaikki yli 100 000 asukkaan kunnat katsoivat, että järjestämisvastuu tulisi siirtää. Kuntia, jotka pitäisivät palvelujen järjestämisvastuun ja kuntien roolin nykyisellään, oli 48 (23 %), joista suurin osa (32) on alle 6 000 asukkaan kuntia. Lähes 30 % kyselyyn vastanneista kunnista pitäisi järjestämisvastuun ennallaan, mutta

² Tässä raportissa nykytilaa on arvioitu myös luvussa x, ks. sivut

katsoi, että kunnan mahdollisuuksia vaikuttaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämiseen tulee lisätä. Alle 20 000 asukkaan kunnista yli 30 % vastanneista oli tätä mieltä, 20 000–40 000 asukkaan kunnista 22 % ja 40 000 - 100 000 asukkaan kunnista lähes 29 %.

Yleisimmin esille nostettu perustelu järjestämisvastuun siirrolle on se, että kuntien tulisi voida päättää niiden työttömien palvelujen järjestämisestä, joiden työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta ne maksavat osan. Kunnat katsovat, että valtio on siirtänyt niille tehtäviä, mutta ei ole antanut mahdollisuuksia vaikuttaa tehtävän hoitoon. Valtion ja kunnan tavoitteiden yhteensovittamisen katsotaan olevan haasteellista ja tiedonkulun hidasta. Kunnat kokevat olevansa liian riippuvaisia TE-toimiston päätöksenteosta ja aika-tilatuksesta. Toinen kuntien yleisesti esittämä perustelu järjestämisvastuun siirrolle on se, että vaikeimmin työllistyvät ovat usein kunnan järjestämisvastuulle kuuluvien sosiaali- ja terveystalvelujen piirissä, mistä johtuen kunnilla on paljon tietoa kohderyhmään kuuluvista asiakkaista.

Työvoimatalvelujen siirtoa kannattavat kunnat ovat pettyneitä kuntien ja TE-hallinnon väliseen yhteistyöhön ja yhteistyön vaatimattomiin tuloksiin. TE-toimiston nykyinen itsepalveluun perustuva palveluprosessi koetaan hitaaksi ja tehottomaksi. Kunnat toivat esille, etteivät vaikeassa työmarkkina-asemassa olevat asiakkaat tule autetuiksi verkko-palveluilla. Kuntien näkemyksen mukaan kuntouttava työtoiminta ja muut kunnan tuottamat aktivointipalvelut toimivat vajaalla kapasiteetilla, koska TE-toimisto ei resurssipu-lan johdosta kykene ohjaamaan asiakkaita palveluihin.

Järjestämisvastuun siirtoa kannattavat kunnat katsovat, että vastuun työllistymisen edistämisestä tulisi olla yhdellä toimijalla, koska yhden toimijan malli on mm. asiakaslähtöisin ja yksinkertaisin. Kunnat katsovat tuottavuuden paranevan, jos järjestelmää yksinkertaistetaan. Kunnallisten työllisyyspalvelujen vahvuutena pidetään asiakaslähtöisyyttä sekä henkilökohtaista, yksilöllistä, oikea-aikaista ja ratkaisuihin pyrkivää palvelua.

Kunnat perustelevat järjestämisvastuun siirtoa myös sillä, että ne katsovat kunnilla olevan parhaat tiedot mahdollisista työ- ja aktivointipaikoista. Kunnissa koetaan, että paikallisesti tuotetulla palvelulla sekä saavutettavuus että asiakas- ja yritystuntemus olisivat parempia kuin nykyisin, minkä arvioidaan kokonaisuudessaan tehostavan toimintaa. Tärkeänä pidetään myös kiinteää ja luontevaa suhdetta paikallisiin toimijoihin: yrityk-siin, yhdistyksiin sekä koulutus-, sosiaali- ja terveystalveluihin.

Kunnat näkevät työllisyydenhoidon ja työllisyyspalvelut osana paikallista elinvoimapolitiikkaa ja kuntalaisten hyvinvoinnin edistämistä. Siirtoa kannattavat kunnat katsovat työvoima- ja yrityspalvelujen sopivan hyvin osaksi kuntien tehtäväkenttää alueensa elinvoiman edistäjänä ja mm. elinkeino- ja koulutuspalveluiden järjestäjänä. Kuntien elinkeinopolitiikan näkökulmasta korostetaan mahdollisuuksia vaikuttaa siihen, että tarjolla on työkykyistä ja osaavaa työvoimaa. Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden siirto osaksi kuntien toimintaa vahvistaisi eräiden näkemysten mukaan kunnan työllisyyden hoidon ja elinkeinoelämän yhteistyötä.

Lähes kaikissa vastauksissa korostettiin, että julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen siirto edellyttää riittävää resurssien siirtoa ja riittävää tiedonsaantia työttömistä työnhakijoista.

Noin kolmannes kyselyyn vastanneista kunnista ei kannattanut järjestämisvastuun siirtoa, mutta halusi lisätä kuntien mahdollisuuksia vaikuttaa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen

palvelujen järjestämiseen. Vaikuttamismahdollisuuksia katsottiin voitavan parantaa lisäämällä kunnan tiedonsaantia työttömistä, muuttamalla lainsäädäntöä ja lisäämällä TE-toimiston yhteistyötä kuntien kanssa. Esimerkkeinä mainittiin mm. asiakasyhteistyön työkäytäntöjen kehittäminen, TE-palvelujen saatavuuden varmistaminen ja aiesopimusten tai vastaavien hyödyntäminen. Useassa vastauksessa tuotiin esille TE-palvelujen resurssien riittämättömyys nykytilanteessa.

Osa niistä kunnista, jotka eivät esittäneet nykytilaan muutoksia, perusteli näkemyksiään seuraavilla seikoilla: eri kokoisten kuntien mahdollisuudet työllisyyden hoitoon ovat hyvin erilaiset, kuntien tehtäviä ei tule lisätä ja työllisyyden hoito ei kuulu kuntien tehtäviin.

TE-hallinnon näkemykset

TE-toimistot kokevat vaikeimmin työllistyvien määrän kasvun johtuvan osittain siitä, että työttöminä työnhakijoina on paljon sellaisia henkilöitä, jotka eivät ole autettavissa julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla. Em. henkilöt tarvitsivat ensisijassa kuntien järjestämistä kuuluvia sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. TE-toimistot kokevat, että em. henkilöiden ohjaaminen TE-toimistoon työnhakijoiksi on omiaan hämärtämään valtion ja kuntien vastuuta palvelujen järjestämisessä.

TE-hallinnon edustajien näkemysten mukaan palvelujen järjestämistä tulisi siirtää niiden työnhakijoiden osalta, joiden ensisijainen palvelutarve on muu kuin julkiset työvoima- ja yrityspalvelut, useimmiten sosiaali- ja terveyspalvelut. TE-hallinnon vastauksissa tuotiin esille myös tarve työnjaon selkiyttämiseen, koska valtion ja kuntien toiminnassa nähdään päällekkäisyyttä. Esimerkkeinä mainitaan Ohjaamo- ja TYP-toiminta sekä kuntien työllisyyspalvelut.

Työllisyyden kuntakokeilu ja sen vaikutukset

Osana pääministerien Katainen ja Stubb hallitusten ohjelmaa toteutettiin ajalla 1.9.2012–31.12.2015 työllisyyden kuntakokeilu, jonka tavoitteena oli rakennetyöttömyyden alentaminen. Kokeilun tavoitteena oli löytää uusia paikalliseen kumppanuuteen perustuvia työmarkkinoille integroinnin malleja, joissa työllistymistä edistäviä palveluja suunniteltaessa otetaan entistä paremmin huomioon sekä työttömien työnhakijoiden että paikallisten työmarkkinoiden tarpeet.

Kokeilun ensisijaisena kohderyhmänä olivat työttömyyden perusteella vähintään 500 päivää työttömyysetuutta saaneet, jotka tarvitsevat myös muita kuin julkisia työvoima- ja yrityspalveluja työllistymisen edistämiseksi. Toissijaisena kohderyhmänä olivat vähintään 12 kuukautta työttömänä olleet.

Kokeilussa oli mukana 26 hanketta ja 65 kuntaa. Kokeiluun varattiin hallitusohjelmassa 5 milj. euroa vuodelle 2012 ja 20 milj. euroa vuodessa vuosille 2013–2015 (yhteensä 65 milj. euroa). Rahoitus myönnettiin kunnille työllisyyspoliittisena avustuksena. Kokeiluihin osallistui yhteensä noin 23 000 henkilöä. Hankkeittain asiakasmäärät vaihtelivat noin 50:stä 2 300:aan.

Kuntakokeilua varten ei tehty säännösmuutoksia eikä kokeilu muuttanut valtion ja kunnan lainsäädäntöön perustuvaa työnjakoa työllistymistä edistävien palvelujen järjestämisessä. Valtio vastasi kokeilun aikana sen järjestämistä kuuluviin julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen rahoituksesta ja kunta sen järjestämistä kuuluviin lainsäädännös-

sä kuuluvien palvelujen rahoituksesta. Kokeilukunnissa työllistymistä edistävät palvelut tuli toteuttaa monialaisena sektorirajat ylittävänä yhteistyönä. Työllistymisen edistämisessä olivat käytössä kaikki julkisten toimijoiden järjestämisvastuulla olevat palvelut. Olemassa olevien palvelujen lisäksi kokeilukunnissa oli mahdollista kehittää ja ottaa käyttöön uusia palveluja ja toimintamalleja

Kokeilussa kunnan roolina oli koordinoita pitkään työttömänä olleiden palvelujen järjestämistä ja vastata siitä, että palvelut kuntatasolla muodostavat työllistymisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden. Tällä haettiin kunnan vahvaa osallistumista kohderyhmään kuuluvien työttömien palvelutarpeiden arviointiin ja palveluprosessin suunnitteluun sekä prosessin etenemisen seurantaan. Koordinointivastuun arvioitiin tarjoavan kunnalle aikaisempaa paremmat mahdollisuudet vaikuttaa siihen, millä tavoin pitkään työttömän olleiden palvelut järjestetään.

Kuntakokeilun seurantatutkimuksen keväällä 2015 valmistuneen loppuraportin (Arnkil–Spangar–Jokinen–Tuusa–Pitkänen) mukaan kuntakokeilussa otettiin myönteisiä askelia kokonaisvoimavaran kehityksessä ja työllisyyteen liittyviä voimavaroja on saatu aikaisempaa paremmin koostettua. Kokonaisvoimavaralla tutkijat tarkoittavat laajassa kumppanuudessa olevaa osaamista ja muita resursseja. Kokonaisvoimavaratahoja ovat tässä yhteydessä kunnan ja valtion palvelut, kolmas sektori, yritykset ja muut yhteisöt sekä asiakkaat itse.

Tutkijoiden mukaan kuntakokeilu avasi uusia mahdollisuuksia kunta–valtio -yhteistyölle ja laajemmille kumppanuuksille työllisyyden edistämiseen liittyen ja kokeilulla voi arvioida olleen myös työttömyyden kasvua hillitsevää vaikutusta. Tutkijat nostavat yhdeksi keskeiseksi kokeilun tulokseksi sen, että työllisyysteema on noussut entistä keskeisemmin kuntien strategioihin. Tilanne on kuitenkin epätasainen niin kokeilukunnissa kuin koko kuntakentässä.

Työllisyyden kuntakokeilussa kehitettiin monipuolisesti kunnan kuntouttavia, aktioivia ja työllistäviä palveluja heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistämiseksi. Haasteena jatkossa on tehdä palveluista ja toimintamalleista pysyviä käytäntöjä ja saada palvelukokonaisuudet leviämään koko maahan.

Kuntakokeilun tuloksellisuuden arviointia tutkijat pitävät haasteellisena tai jopa vaikeana johtuen asiakokonaisuuden moniulotteisuudesta (kompleksisuudesta). Tutkijoiden mukaan kokonaiskuva on kuitenkin kaikilla tärkeillä ulottuvuuksilla ainakin jossain määrin positiivinen, mikä vahvistaisi päätelmää siitä, että kuntakokeilulla on ollut aktiivointiin ja työllisyyteen liittyviä positiivisia vaikutuksia.

Tutkijoiden havaintojen mukaan kokeilun aikana käynnistetyt tai käynnistyneet prosessit olisivat kokeilun päättyessä selvästi kesken, minkä vuoksi hyvien käytäntöjen ja toimintamallien kokoamiseen, vakiinnuttamiseen ja levittämiseen tulisi jatkossa kiinnittää huomiota. Jatkosuosituksina tutkijat esittävät kuntakokeilun jatkamista ja syventämistä. Tutkijoiden näkemyksen mukaan jatkon tulisi olla yhdistelmä pilotoinnin jatkamista ja koko kuntakentän ja kumppaneiden yhteistä kehittämistä, jota toteutettaisiin sekä asiakaspalvelun, alueellis-paikallisten verkostojen ja muiden kehittämisalustojen että työvoima- ja työmarkkinapolitiikan tasolla.

Työmarkkinatuen rahoitusmuutoksen vaikutukset kuntien toimintaan

Työ- ja elinkeinoministeriön tilaaman vuoden 2006 työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksia selvittäneen tutkimuksen (Riipinen – Järvinen – Valtakari: Arvio työmarkkinatuen rahoitusmuutoksen vaikutuksista, 2014) mukaan rahoitusuudistus on johtanut ennen kaikkea rahoitusvastuiden uudelleenjakautumiseen. Vaikka uudistuksen tarkoituksena ei ollut muuttaa valtion ja kuntien välistä työnjakoa palveluiden järjestämisessä, tutkimukseen haastateltujen kuntien edustajien yleinen mielipide oli, että rahoitusuudistus siirsi valtiolle kuuluvaa vastuuta kunnille ilman, että vastuunhoitoon annettiin riittäviä mahdollisuuksia. Kuntien ja TE-hallinnon yhteistyössä on nykyisellään kuntien mielestä kehitettävää, koska roolit koetaan epäselviksi, eivätkä ne tue toinen toisiaan.

Kuntien välillä on tutkimuksen mukaan melko suuria eroja työllisyysenhoidon toimintaympäristössä ja toimintatavoissa. Erilaiset toimintaympäristöt ja erot valituissa strategioissa ja toimintatavoissa ovat johtaneet siihen, että työllisyysenhoidon toteutetaan erilaisilla painotuksilla eri alueilla, vaikka palveluvalikoima perustuu samaan lainsäädäntöön. Kuntia ei ohjata tarkasti siinä, miten työllisyysenhoidon tulisi järjestää. Edellä mainittu tarkoittaa sitä, että yksittäisessä kunnassa työmarkkinatuen rahoitusuudistus on voinut johtaa merkittäviinkin toimintatapojen muutoksiin.

Otoskuntatarkastelun perusteella rahoitusuudistus on aktivoinut kuntia suunnitelmallisempaan työllisyysenhoidon palveluiden tuottamiseen. Konkreettiset muutokset ovat usein olleet tuottamisprosessia tukevia tai olemassa olevien palveluiden volyymin kasvattamista. Erityisen selvästi tämä näkyy kuntouttavan työtoiminnan osuuden voimakkaana nousuna. Työmarkkinatuen rahoitusuudistus on taloudellisena ohjauksena todennäköisesti edistänyt syyskuussa 2001 voimaan tulleen kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain toimeenpanoa.

5 EU:n suositus ja työvoimapalvelujen järjestämisvastuu muissa Euroopan maissa

Pitkäaikaistyöttömiä koskeva Euroopan unionin neuvoston suositus

Euroopan unionin neuvosto (jatkossa EU:n neuvosto) kokoontuu ministeritasolla ja käyttää parlamentin kanssa lainsäädäntö- ja budjettivaltaa. Neuvosto voi kokoontua erilaisissa kokoonpanoissa, joista yksi on työllisyys, sosiaalipolitiikka, terveys ja kuluttaja-asiat (TSTK-neuvosto, engl. EPSCO Council).

TSTK-neuvosto totesi maaliskuussa 2015, että pitkäaikaistyöttömyydestä on tullut kriittinen ongelma, johon on puututtava viipymättä. Pitkäaikaistyöttömyyttä koskevan suosituksen tarkoituksena on antaa jäsenvaltioille ohjeistusta palvelujen ja yksilöllisen tuen tarjoamisesta, jotta yhä useampi pitkäaikaistyötön työllistyisi.

EU:n neuvosto hyväksyi pitkäaikaistyöttömien työmarkkinoille integroitumista koskevan neuvoston suosituksen 7.12.2015. Neuvoston suositus ei sido juridisesti jäsenmaita, mutta on kuitenkin vahvempi kannanotto kuin neuvoston päätelmät. Suositus ei ota kantaa, mikä taho jäsenvaltiossa on vastuussa julkisten työvoimapalveluiden järjestämisestä. Julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuussa olevan organisaation tulee ottaa suositus huomioon työvoimapalveluja järjestäessään. Järjestämisvastuussa olevan tahon tulee osallistua suosituksen toimeenpanon seurantaan mm. raportoimalla siitä. Suosituksen

toteutumista seurataan työllisyyskomiteassa (Employment Committee) läheisessä yhteistyössä sosiaalisen suojelun komitean kanssa (the Social Protection Committee).

Suosituksessa keskeisimmät asiat liittyvät palveluiden tarjoamiselle asetettuun aikarajaan ja kumppanuuden toteutusmalliin. Työvoimapalvelut tarjoavat yhdessä työllistymistä tukevien kumppaneiden kanssa yksilöllistä neuvontaa/ohjausta työnhakijoille. Suosituksen mukaan ehdotetaan perusteellisen yksilöllisen arvioinnin tekemistä ja ohjausta viimeistään siinä vaiheessa, kun he ovat olleet 18 kuukautta työttöminä. Arvioinnin tulee kattaa henkilöiden työllistettävyyšnäkymät, työllistymisen esteet ja aikaisemmat työnhaun yritykset. Arvioinnin yhteydessä ehdotetaan työllistymissopimuksen tekemistä.

Työllistymissopimus räätälöidään pitkäaikaistyöttömän erityistarpeisiin ja siinä yhdistetään eri tahojen tarjoamat asiaankuuluvat palvelut ja toimet. Työllistymissopimus sisältää myös työnhaun tavoitteet, aikajanan ja velvoitteet, jotka työttömän työnhakijan tulee täyttää. Minimissään työllistymissopimuksen tulee sisältää yksilöllinen tarjous palvelusta, jonka tarkoituksena työn löytäminen. Työllistämissopimuksessa tulee myös yksilöidä työttömän asianomainen keskitetty yhteyspiste. Suosituksessa on luettelo palveluista, joita sopimus voi sisältää (mm. apua työnhaussa, terveyspalveluja ja sosiaalista tukea) sekä vaatimus päivittää sopimus tarvittaessa. Suosituksessa on tuotu esille, että toimeenpanossa otetaan huomioon jäsenmaiden tilanne eri palvelujen saatavuudessa.

Suosituksen mukaan jäsenvaltiot ottavat käyttöön tarvittavat järjestelyt varmistamaan palvelujen jatkuvuuden sekä yksilöivät tahon (keskitetyn yhteyspisteen), jonka tehtävänä on rekisteröidyn pitkäaikaistyöttömän tukeminen tarjomalla koordinoitua palvelua. Koordinoituun palveluun liittyy saatavilla olevia työllisyys- ja sosiaalipalveluja. Suosituksessa nostetaan esille myös tietojenvaihto palveluntarjoajien välillä ja kumppanuuksien kehittäminen. Suosituksen mukaan kumppanuuksia tulee kehittää laajasti, jotta sekä pitkäaikaistyöttömien että työnantajien tarpeet voidaan ottaa nykyistä paremmin huomioon. Suosituksissa on tuotu esille myös Euroopan sosiaalirahaston merkitys pitkäaikaistyöttömyyden torjuntaan käytettävänä rahoitusvälineenä.

Työ- ja elinkeinoministeriö kuuluu Euroopan julkisten työvoimapalvelujen verkostoon (PES), joka pohjautuu Euroopan neuvoston ja parlamentin päätökseen julkisten työvoimapalvelujen tehostetusta yhteistyöstä. Verkoston tavoitteena on Eurooppa 2020-strategian työllisyystavoitteiden saavuttaminen erityisesti palveluja uudistamalla ja tehostamalla yhteistyötä vertaisoppimisen avulla. PES-verkostolle on määritelty rooli pitkäaikaistyöttömyyttä koskevien suositusten toimeenpanossa liittyen kokemusten ja hyvien käytäntöjen vaihtoon (vertaisoppiminen). Suositus on tarkoitus kytkeä PES-verkoston työohjelmaan.

Tilanne muissa Euroopan maissa

Työ- ja elinkeinoministeriö toteutti syksyllä 2015 Euroopan unionin rahoittaman julkisten työvoimapalvelujen ns. PES-verkoston jäsenille kyselyn, joka koski valtion ja kuntien välistä työnjakoa julkisten työvoimapalvelujen järjestämisessä ja mahdollisesti siihen suunnitteilla olevia muutoksia. Kyselyyn vastasi 17 verkoston 32:sta jäsenmaasta. Vastanneet maat ovat Alankomaat, Belgia, Islanti, Italia, Itävalta, Kroatia, Kypros, Latvia, Norja, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia Tanska ja Viro.

Työllistymistä edistävät palvelut on organisoitu hieman eri tavoin Euroopan eri maissa. Muun muassa julkisen ja yksityisen sektorin roolit vaihtelevat. Vastanneista enemmistö kertoi valtion olevan yksin vastuussa julkisten työvoimapalvelujen järjestämisestä maassaan. Näissä maissa kunnilla on usein vastuuta työvoimapalvelujen tuottamisessa. Vaikka vastuu palveluiden järjestämisestä on julkisella sektorilla, yksityissektorin toimijoilla on eri maissa oma roolinsa palvelujen tuottajana. Iso-Britanniassa yksityissektorin toimijoiden rooli pitkäaikaistyöttömien palvelujen tuottajana on merkittävä. Suurin osa vastanneista kertoi, ettei valtion ja kuntien väliseen suhteeseen tai yksityisen sektorin rooliin ole suunnitteilla muutoksia.

Ruotsissa ja Norjassa valtio vastaa työvoimapalveluiden järjestämisestä. Molemmissa maissa valtio tekee yhteistyötä kuntien kanssa. Saksassa ja Alankomaissa, joissa kunnat vastaavat joidenkin työttömien (lähinnä työttömyysvakuutuksen ulkopuolella olevien) palveluiden järjestämisestä, on käyty viime vuosina keskustelua valtion ja kuntien työnjaosta. Tässä raportissa tarkastellaan tarkemmin Pohjoismaita (pl. Islanti) sekä Alankomaita ja Saksaa. Vastanneista maista vain Tanskassa kunnat vastaavat työvoimapalveluiden järjestämisestä. Tanskan järjestelmää on arvioitu viime vuosina ja siihen tehtiin vuoden 2015 alussa muutoksia. Tanskan järjestelmää analysoineen Robert Arnkilin mukaan Tanskassa haetaan uutta valtakunnallisen, ylikunnallisen ja kunnallisen työvoimapolitiikan balanssia uudistamalla ja lisäämällä alueiden roolia ja tehtäviä.

Tanska

Tanskan nykyinen työvoimapoliittinen järjestelmä pohjautuu vuonna 2007 toteutettuun rakenteelliseen alue- ja paikallishallinnon uudistukseen, jossa aluehallinto organisoitiin viiteen alueeseen ja kuntien määrä väheni 271 kunnasta 98:aan. Kunnan minimikooksi määriteltiin 20 000 asukasta. Uudistuksen keskeisimpiä tavoitteita olivat tehokkuuden lisääminen, hajautetun julkisen sektorin vahvistaminen ja yleisesti hyvinvoinnin lisääminen Tanskassa. Uudistuksen yhteydessä tehtiin myös poliittinen päätös joidenkin valtion tehtävien siirtämisestä kunnille. Rakenteellista uudistusta jatkettiin vuosina 2009 ja 2014 ja uudistuksia on edelleen meneillään.

Tanskan työvoimapoliittisen järjestelmän uudistamisessa tai ns. ”Tanskan mallissa” kunnallistettiin kaikki työvoimapalvelut resursseineen. Tanskan työvoimapalvelujen toimintamallin uudistukset ovat osittain kytkeytyneet myös työttömyysturvauudistuksiin ja joustoturvamalliin.

Työvoimapalvelut oli Tanskassa organisoitu ennen vuotta 2007 niin, että valtio vastasi työttömyyskassoihin kuuluvien henkilöiden työvoimapalveluista ja kunnat muiden. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että samassa kunnassa saattoi olla kaksi julkisten työvoimapalvelujen tarjoajaa (Job Center). Kuntaudistuksen yhteydessä otettiin käyttöön puoliksi valtion ja kuntien hallinnoimien Job Centerien malli, joissa toimi sekä valtion että kuntien henkilöstöä. Lisäksi yhteensä 10 kunnassa aloitettiin vuonna 2007 kokeilu, jossa kunta vastasi yksin työvoimapalveluista.

Kaikki Job Centerit kunnallistettiin 1.8.2009. Työvoimapalvelujen lisäksi kunnat hallinnoivat työttömyyskassoihin kuulumattomien työttömien työttömyyden aikaisia etuuksia. Työvoimapalvelujen kunnallistamisesta huolimatta Tanskan työvoimapolitiikka jakautuu kokonaisuudessaan kolmelle tasolle: kansalliselle, alueelliselle ja paikalliselle. Kansallinen taso näkyy työvoimapoliittisten päätavoitteiden asettamisessa. Päätavoitteet asettaa hallitus, mutta jokaisella kunnallisella Job Centerillä on mahdollisuus itsenäisesti asettaa pienempiä tavoitteita ja arvioida saavutettuja tuloksia.

Vuosien 2007 ja 2009 uudistuksia selvitettiin asiantuntija-arviona (ns. Kochin raportti, julkaistiin vuonna 2014). Raportin suosituksissa esitettiin järjestelmän perusvastuun säilyttämistä, mutta muilta osin järjestelmän laajempaa uudistamista. Suosituksissa muun muassa esitettiin luotavaksi uudelleen valtakunnallisen tason koordinaattorakenteita koko Tanskan alueella toimiville työnantajille sekä nähtiin tärkeänä vahvistaa vähäiseksi jäänyttä työmarkkinafokusta.

Valtion ja kuntien nykyinen toimivallan jako työvoimapolitiikan järjestämisessä perustuu vuoden 2015 alusta voimaan tulleeseen lakiin (Lov om organisering og undertøttelse om beskaeftigelseindsatsen). Laissa säädetään työvoimapolitiikan järjestämisestä, toimeenpanon tuesta ja ohjauksesta. Lain mukaan viranomaiset järjestävät työvoimapolitiikan työvoimapolitiikalain, aktiivisesta sosiaalipolitiikasta annetun lain, sairauspäivärahalain, vammaisten työllistymistä tukevan lain ja kotoutumislain edellyttämällä tavalla. Lailla ei muutettu järjestämisvastuun rakenteellista työnjakoa. Vuonna 2014 toteutetussa työllisyysreformissa vahvistettiin ylikunnallisten kokonaisuuksien ja yhteistyön roolia.

Työvoimapolitiikan järjestämiseen liittyvät tehtävät jakautuvat Tanskassa kansalliselle, alueelliselle ja paikalliselle tasolle:

Työministeriö on työllisyysasioita ja työvoimapolitiikkaa ohjaava ministeriö. Kansallisella tasolla vastuu työllisyyspolitiikasta ja sen toimeenpanon ohjauksesta on työministeriöllä. Ministeriön alaisuudessa toimii keskusvirasto STAR (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering), joka toimivat neuvonantajina eliminä. Ministeriön alaisuudessa toimivat myös vuoden 2015 alussa asetetut kahdeksan alueellista työmarkkinaneuvostoa, jotka tukevat paikallista toimeenpanoa ja vahvistavat eri toimijoiden dialogia. Ministeriö on perustanut Jobnet-järjestelmän yhteiseksi itsepalvelujärjestelmäksi kaikille Jobcentereille, työttömyyskassoille sekä kansalaisille ja yrityksille. Kuntien ja kassojen omien järjestelmien tulee sopia käytettäväksi ja kehitettäväksi Jobnetin kanssa.

STAR perustettiin 1.1.2014 ja se korvasi siihen asti toimineen AMS:n (Arbejds Arbejdsmarkedsstyrelsen) ja Styrelsen for Fastholdelse og Rekruttering. STAR:n tehtävänä on edistää tehokasta työllisyyspolitiikkaa ja työmarkkinoiden toimivuutta. STAR:n tehtävänä on myös tarjota kunnille tukea uudistuksissa ja vähentää yksittäisen kunnan työvoimapolitiikan ja niiden toteutumisen seurantaa. STAR vastaa myös alueellisista Workindenmark-keskuksista sekä Job og Handicap -erityispolitiikoista.

STAR:n osana toimii kansallinen työllisyyspalvelu (kontaktpunkt), joka huolehtii suurien ja koko maassa toimivien työnantajien rekrytointitarpeista sekä sellaisten työnantajien rekrytointitarpeista, joilla on suuri työvoiman tarve. Palvelu perustuu vuoden 2015 alusta voimaan tulleeseen työllisyyspolitiikan järjestämislakiin ja toiminta käynnistettiin heinäkuun alusta 2015.

Alueellisella tasolla toimivat STAR:n työmarkkinatoimistot (AMK) ja kahdeksan alueellista työmarkkinaneuvostoa (RER). Työmarkkinatoimistot aloittivat vuoden 2015 alusta ja samalla lakkautettiin aikaisemmat paikalliset (94) ja alueelliset (4) neuvostot. Alueelliset työmarkkinatoimistot toimivat Aalborgissa, Odensessa ja Roskildessa (AMK Midt-Nord, AMK Syd ja AMK Ost).

AMK:t toimivat STAR:n alueellisina ”ankkureina” ja niiden tavoitteena on tukea työllisyyspolitiikan uudistusten mahdollisimman tehokasta toimeenpanoa Job Centereissä ja työttömyyskassoissa. AMK:ien tulee rakentaa tiivistä yhteistyötä Job Centereiden kanssa.

työvoimapolitiikan ja työvoimapalvelujen yhteensovittamiseksi ja kehittämiseksi. Tässä tarkoituksessa toimistot muun muassa tukevat Job Centerien johtajien ja tiimiesimiesten verkostoyhteistyötä.

Jokaisessa alueellisissa työmarkkinaneuvostossa (RER) on 21 keskeisiä eri toimijoita edustavaa jäsentä (alueen kunnat, Dansk Arbejdsgiverforening D, Landsorganisationen i Danmark LO, Kommunernes Landsforening KL, FTF, Akademikerne, Lederne, Danske Handicaporganisationer DH ja Regionsrådet). Kuntia RER:n toimialueella on 1–28. Pie-nimmässä, Bornholmin saaren työmarkkinaneuvostossa on vain yksi kuntajäsen ja suurimmassa, Kööpenhaminan neuvostossa on 28 jäsentä.

Työmarkkinaneuvostojen tehtävänä on muun muassa varmistaa työvoimapalvelujen koordinaatio ja yhteistyö yli kuntarajojen, kuntien kesken ja työttömyyskassojen kanssa. Niiden tulee myös tukea opetuslaitosten kanssa tehtävää yhteistyötä sekä lisätä ja tukea työttömän työvoiman liikkuvuutta kuntarajojen yli. Lisäksi neuvostot hyväksyvät alueellisiin koulutusmäärärahoihin liittyviä asioita. Neuvostot voivat valtion myöntämien määrärahojen puitteissa tietyin edellytyksin käynnistää ja rahoittaa aloitteita esimerkiksi paikallistasolle suurta merkitystä omaavan toiminnan yhteydessä. Neuvostot myös laativat vuosittain yhdessä kuntien kanssa kuntien strategian, joka koskee työttömän toimeentuloturvaan vastaan tekemän ns. hyötytyön (”nytteindsats”) toteuttamista ja seuranta. Neuvostoilla voi olla tehtäviä myös muiden lakien tai määräysten nojalla.

Paikallistasolla vastuu työvoimapalvelujen järjestämisestä on kunnilla. Työvoimapalveluja tarjotaan kunnallisissa Job Centreissä, joita on yhteensä 94. Kunnat voivat toimia yhteistyössä toisten kuntien kanssa kuntarajat ylittävissä työvoimapalveluissa, ja ne voivat valmistella yhteistyötä KL:n (Suomen Kuntaliittoa vastaava yksityinen etu- ja jäsenjärjestö) aluehallinnon alaisuudessa.

Kunnallishallinnon tehtävistä säädetään laissa Lov om en aktiv beskaeftigesindsats. Kunnallishallinto on vastuussa ja päättää siitä, mitä työvoimapalveluja järjestetään. Työministeriö vahvistaa tarkemmat määräykset siitä, mitkä työllisyyttä koskevan ja kuntoutukseen liittyvien lakien tehtävät kuuluvat kunnallisiin työvoimapalveluihin. Kunta voi antaa lain tarkoittamia tehtäviään ja päätöksentekoaan muiden toimijoiden hoidettavaksi, mutta vastuu niistä säilyy edelleen kunnallishallinnolla.

Valtio osallistuu työvoimapalvelujen rahoitukseen. Osana työvoimapolitiikan uudistusta puolueet ovat sopineet vaikuttavaa työmarkkinapolitiikkaa tukevasta valtion korvausjärjestelmästä, jonka on tarkoitus tulla voimaan 4.1.2016. Tarkoitus on, että paikalliset viranomaiset keskittyisivät politiikan tuloksiin. Vähemmän sosiaalietuksia korvattaisiin suoraan ja suurempi osa objektiivisiin kriteereihin perustuvina universaaleina etuuksina. Tämä takaisi paikallisviranomaisille laajemman rahoituksellisen kannustimen. Yksittäiset henkilöt eivät saisi sosiaalietuksia pitkäaikaisesti, ja työmarkkinapolitiikka olisi tehokasta. Valtion korvausjärjestelmä tukisi kunnallishallinnon vaikuttavaa työmarkkinapolitiikkaa tuomalla henkilöt lähemmäs ei-tuettua työllistämistä, kun valtion korvaus ei perustuisi paikallishallinnolle sosiaalietuksista tulleisiin kustannuksiin.

Norja

Norjassa valtion järjestämisvastuulle kuuluvien julkisten työvoimapalvelujen ja sosiaali-vakuutukseen kuuluvien etuuksien hallinnointi uudelleenorganisoiitiin vuonna 2006.

Paikallistasolla valtio ja kunta tekevät yhteistyötä hyvinvointipalvelujen tarjoamisessa. Norjassa on 429 kuntaa, joista jokaisessa on vähintään yksi NAV-toimisto (Arbeids- og velferdsforvaltningen). Tammikuussa 2014 toimistoja oli yhteensä 456, mikä tarkoittaa sitä, että suurimmissa kunnissa on useampia toimistoja. Valtio tarjoaa NAV:ssa työvoima- ja sosiaalivakuutuspalveluja ja kunta sosiaalipalveluja. Valtion toiminta perustuu lainsäädäntöön ja kuntien mukana olo työministeriön ja Norjan kuntia edustavan liiton valtakunnalliseen sopimukseen. Sopimuksessa mainitaan ne sosiaalipalvelut, jotka tulee olla jokaisessa NAV:ssa (ns. minimipalvelut). Valtakunnallisen sopimuksen lisäksi valtion edustajat NAV:ssa ja yksittäinen kunta voivat tehdä sopimuksen siitä, mitä sosiaalipalveluja niin sanottujen minimipalvelujen lisäksi NAV:ssa tarjotaan. Noin 75 prosentissa NAV:ja on tarjolla muitakin palveluja kuin niin sanottuja minimipalveluja. NAV:ssa työskenteli vuonna 2014 yhteensä noin 19 000 työntekijää, joista noin 14 000 on valtion palveluksessa. Suurimmalla osalla NAV:sta on yksi johtaja, joka on joko valtion tai kunnan puolelta. Noin 40 toimistossa on kaksi johtajaa, toinen valtiolta ja toinen kunnalta.

NAV:n perustaminen ei muuttanut valtion ja kuntien välistä työnjakoa. NAV:n toiminta perustuu valtion ja kuntien tasavertaiseen yhteistyöhön, minkä seurauksena asiakkaat saavat julkiset hyvinvointipalvelut samasta paikasta. NAV kiinnittää erityistä huomiota niihin, joilla on alentunut työkyky ja tästä johtuvia vaikeuksia päästä työmarkkinoille. Erityisinä kohderyhminä ovat nuoret, OECD-maiden ulkopuolelta tulleet maahanmuuttajat ja yli kuusi kuukautta työttömänä olleet. Keskeistä NAV:ssa on asiakkaiden tilanteen tiivis seuranta ja työmarkkinoille sijoittumisen edistäminen erilaisilla palveluilla. NAV:n tarjoamia sosiaalipalveluja säätelee laki kunnallisista sosiaalipalveluista. Lakiin sisältyy työmarkkinoille paluuta tukeva ohjelma (kvalifiseringsprogram), jonka tavoitteena on vähentää pitkäaikaista riippuvuutta sosiaalietuuksista. Ohjelma on tarkoitettu 19–67 -vuotiaille, joiden työkyky on merkittävästi alentunut. Ohjelmaan osallistutaan 37,5 tuntia viikossa ja sen sisältö räätälöidään jokaisella erikseen. Ohjelman alussa ohjauksen ja sosiaali- ja terveyspalvelujen osuus on merkittävä, mutta myöhemmin koulutuksen, työharjoittelun ja tuetun työn osuus kasvaa. Ohjelma kestää vuoden, mutta asiakkaan tilanteen arvioinnin jälkeen sitä voidaan jatkaa vuodella. Erityisistä syistä ohjelma voi kestää yli kaksi vuotta.

Ruotsi

Ruotsissa julkisten työvoimapalvelujen ja sosiaalivakuutuksen järjestämisvastuu on valtiolla, terveyspalvelujen maakunnilla ja sosiaalipalvelujen kunnilla. 1990-luvulla useissa selvityksissä nostettiin esille puutteita viranomaisten yhteistyössä ja asioiden koordinoinnissa. Niiden asiakkaiden tilanteesta, jotka tarvitsivat useamman tahon palveluja, ei välttämättä mikään taho ottanut kokonaisvastuuta. Vuosina 1994–2003 kahdeksassa kaupungissa toteutettiin kokeilu. Kokeilulain nojalla perustettiin yhdistyksiä, jossa olivat mukana Kansaneläkelaitosta vastaava Försäkringskassa, maakunnat ja kunnat. Koska julkisen työvoimapalvelun rooli nähtiin merkittäväksi, oli julkinen työvoimapalvelu mukana paikallisten sopimusten kautta. Yhdistyksen avulla katsottiin voitavan luoda rakenne, joka määrääikäisiä projekteja paremmin varmistaisi eri toimijoiden yhteistyön jatkuvuuden. Kokeilulain tullessa voimaan yhdistysmallia pidettiin ainutlaatuisena, koska se oli valtion ja kunnan muodostama juridinen henkilö. Tarkoitus ei ollut luoda uutta organisaatiota vaan rakenne viranomaisten yhteistyölle.

Kokeilun päätyttyä Ruotsissa tuli vuonna 2004 voimaan laki kuntoutuspalvelujen rahoituksen koordinoinnista (lag om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser). Lailla pyritään tehostamaan ja koordinoimaan Försäkringskassan, julkisten työvoimapalvelu-

jen, kuntien ja maakuntien resurssien käyttöä yhteisten, kaukana työmarkkinoista olevien asiakkaiden työllistymisen edistämiseksi. Edellä mainittua tarkoitusta varten edellä mainitut tahot voivat perustaa yhdistyksen (Finansiella samordningsförbund = FINSAM). Yhdistykseen voi kuulua yksi tai useampia kuntia tai kuntien osia. Tammikuun 2015 tietojen mukaan Ruotsissa on yhteensä 80 FINSAM-yhdistystä ja Ruotsin 290 kunnasta 241 kuntaa on jäsenenä em. yhdistyksissä.

FINSAM-yhdistyksellä on määräraha, jolla se rahoittaa yhdistyksen toiminnan ja josta se ohjaa määrärahoja työllistymistä edistävän kuntoutukseen. Yhdistys on rahoittaja ja yhdistyksen jäseninä toimivat viranomaiset rahoituksen käyttäjiä. Puolet yhdistyksen käytettävissä olevista määrärahoista tulee valtiolta, yksi neljäsosa kunnilta ja yksi neljäsosa maakunnalta. Rahoitus on viranomaisten perustoimintaa täydentävää rahoitusta niiden asiakkaiden palvelujen järjestämiseen, jotka tarvitsevat kahden tai useamman yhdistyksessä mukana olevan tahon palveluja. Vuonna 2014 yhdistysten toimintaan oli käytettävissä noin 560 miljoonaa kruunua, millä tarjottiin palveluja noin 38 000 henkilölle.

Yhdistyksen päätösvaltaa käyttää sen hallitus. Yhdistyksen palveluksessa on useimmiten vain yhdistyksen toiminnanjohtaja. Muilta osin yhdistys käyttää siinä mukana olevien tahojen henkilöstöresursseja. Valtakunnallisena foorumina toimii kansallinen neuvosto, jossa ovat mukana julkinen työvoimapalvelu, Försäkringskassan, Kuntien ja maakuntien liitto sekä sosiaalihalitus. Paikallistasolla toimivat yhdistykset ovat muodostaneet verkoston, joka edustaa yhdistyksiä esimerkiksi suhteessa valtioon.

Paikallistasolla toimivien yhdistyksen tehtävänä on sopia yhdistykselle osoitetun määrärahan käyttöön liittyvistä tavoitteista ja linjoista, tukea yhdistyksessä mukana olevien tahojen yhteistyötä, rahoittaa työllistymistä edistäviä kuntoutustoimenpiteitä sekä seurata ja arvioida rahoitettuja kuntoutustoimenpiteitä. Yhdistys tarjoaa siinä mukana oleville tahoilla mahdollisuuden kokeilla ja kehittää palveluja paremman vaikuttavuuden saavuttamiseksi. Yhdistykset voivat muun muassa hallinnoida Euroopan sosiaalirahaston rahoittamia kehittämishankkeita. Yhdistysten rahoittamaa toimintaa seurataan oman tietojärjestelmän kautta. Yhdistys ei päätä yksittäisen asiakkaan palveluista ja etuuksista, vaan tämä tehtävä kuuluu yhdistyksessä mukana oleville tahoille.

Alueellisen ja paikallisen yhteistyön vahvistaminen

Julkinen työvoimapalvelu ja Kuntien ja maakuntien liitto SKL solmivat kesäkuussa 2015 yhteistyösopimuksen paikallisella ja alueellisella tasolla tehtävän työllistymistä edistävän yhteistyön tukemisesta. Yhteistyön tavoitteena on tukea alueiden elinvoimaa ja kehitystä, turvata osaavan työvoiman saatavuutta alueilla sekä tukea erityistä tukea tarvitsevien työnhakijoiden työllistymistä. Tavoitteena on myös hyödyntää viranomaisten resursseja aikaisempaa tehokkaammin ja tuottaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Yhteistyön käytännön toimenpiteet sovitetaan alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin. Paikallisen tai alueellisen yhteistyösopimuksen solmiminen edellyttää, että poliittisesti valituilla edustajilla (valtuuteut) ja julkisen työvoimapalvelun edustajilla on yhteinen näkemys yhteistyön tarpeellisuudesta. Yhteistyöstä laaditaan kirjallinen sopimus, jossa yhteistyölle määritellään tavoitteet ja sopimuksessa kuvataan myös yhteistyömuodot. Kirjallisten sopimusten laatimisella tavoitellaan yhteistyön ennustettavuutta ja selkeyttä sekä kestävyyttä.

Osaavan työvoiman saatavuus sekä kohtaannon edistäminen edellyttävät paikallisilta yhteistyökumppaneilta aktiivisia kontakteja yritysalamään sekä jatkuvaa tietojen ja koke-

musten vaihtoa alueellisten ja paikallisten työmarkkinoiden kehittymisestä. Erityistä tukea tarvitsevien työnhakijoiden tukeminen edellyttää Ruotsissakin usein moniammatillista osaamista ja eri viranomaisten palvelujen yhdistämistä. Monialainen yhteistyö nähdään yhteistyösopimuksessa tehokkaana työkaluna auttaa nykyistä useampia työelämään. Yhteistyösopimuksessa tuodaan myös esille, että paikallisilla yhteistyöratkaisulla ja yhteisillä asiakaspalvelupisteillä julkinen työvoimapalvelu voi varmistaa lähipalvelut kunnissa.

Yhteistyösopimuksessa todetaan, että kunnilla, maakunnilla ja alueilla on tärkeä rooli työnantajana tarjota tuettua työtä, harjoittelumahdollisuuksia ja muita palveluja väylänä työelämään. Maahanmuuttajien työllistymisessä tärkeäksi nostetaan kunnallisen aikuis-koulutus ja kielikoulutus. Sopijapuolten yhteinen sosiaalisten kriteerien määrittely osaksi julkisia hankintoja nähdään mahdollisuutena lisätä pitkään työttömänä olleiden pääsyä työpaikoilla toteutettaviin palveluihin ja sitä kautta työelämään. Paikallisella yhteistyöllä halutaan myös aktiivisesti kehittää kuntien ja paikallisten työvoimatoimistojen pitkäjänteistä yhteistyötä nuorisotyöttömyyden vähentämiseksi.

Alankomaat

Alankomaissa sekä valtio että kunnat vastaavat julkisisten työvoimapalvelujen järjestämisestä, minkä lisäksi yksityisillä palveluntuottajilla on ollut merkittävä rooli palvelujen tuottamisessa. Varsinaisia julkisia työvoimapalveluja järjestävä taho on Uitvoeringsinstituut werknemersverzekering UWV (työttömien vakuutuskassa). UWV on kansallinen ja se vastaa työvoimapolitiikan yleisestä toteuttamisesta, työttömyysturvan jakamisesta, työnvälityspalveluista ja työttömyystilastojen keräämisestä. Virasto toimii sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa ja ohjauksessa.

UMW:n viisi osastoa hoitavat työllisyyttä ja etuuksia koskevaan tietohallintoon, työkyvyn arviointiin, etuuksien maksamiseen liittyviä ja yhdessä kuntien kanssa henkilöiden työllisyyttä edistäviä tehtäviä. Käytännön tasolla Werkbedrijf-osasto vastaa julkisesta työvoimapalvelusta, lähinnä työnvälityksestä keskittyen heikossa asemassa oleviin työnhakijoihin ja heitä työllistäviin työnantajiin. Lisäksi työnhakijat, työntekijät ja työnantajat voivat saada työelämään liittyvää oikeudellista tietoa ja neuvontaa UMW:stä samoin kuin yleensä tietoa työmarkkinoista.

Kunnat hoitavat itsenäisesti julkiset työvoimapalvelut niille työttömille, jotka jäävät työttömyysvakuutuksen ulkopuolelle (etuutena volksverzekeringen, ”kansanvakuutus”). Valtio rahoittaa kuntien työvoimapalvelua kunnan työttömien henkilömäärän perusteella. Kuntatason palvelurakenne on heterogeeninen.

UMW pyrkii aktiiviseen yhteistyöhön muiden toimijoiden, kuten kuntien, työnantajien ja työvoiman vuokrausta harjoittavien yritysten kanssa. Uudistuksilla halutaan entisestään lisätä paikallishallinnon mahdollisuuksia luoda omaa työvoimapolitiikkaa, koska kansallaisia lähellä oleva vastuu ja palvelut nähdään tulosten kannalta tehokkaiksi. Vuoden 2015 alussa perustettiin 35 alueellista Werkbedrijf-yksikköä, jossa UWV, kunnat, opetussektori ja työmarkkinaosapuolet tekevät yhteistyötä alueensa työmarkkinaongelmien ratkaisemiseksi ja sopivat tätä koskevista toimista. Yhteistyössä ollaan muun muassa luomassa yhtä julkista palvelupistettä työnantajille, jossa tarjottaisiin tietoa, neuvontaa ja asiantuntijapalveluita sekä tukea, jolla pyritään ehkäisemään työttömyyttä kriisitilanteissa.

Työnvälityksessä painottuvat yhä enemmän työnhakijoiden oma aktiivisuus ja sähköiset palvelut. Julkisen työvoimahallinnon keskeisenä periaatteen on tarjota palvelut sähköisesti aina kun se on mahdollista. Sähköisen asioinnin on tarkoitus kattaa 90 % kaikesta vuorovaikutuksesta. Kasvokkainen palvelu on mahdollista vasta kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen tai kun se on aivan välttämätöntä. Kasvokkaista palvelua tarjotaan käytännössä erityisryhmille sekä henkilöille, joilla ei ole tietoteknisiä taitoja.

Saksa

Saksassa sekä valtiolla että kunnilla on vastuu julkisten työvoimapalvelujen järjestämisestä ja työttömyysturvaetuuksien maksamisesta. Vastuunjako perustuu lainsäädäntöön. Liittovaltion hallintorakenteen vuoksi eri osavaltioissa ja paikallishallinnon yksiköissä on päädytty erilaisiin ratkaisuihin työvoimapalvelujen osalta. Saksan nykyinen työmarkkinajärjestelmä perustuu pitkälti ns. Hartz-reformeihin ja Hartz-komission asettamiin lakeihin, jotka tulivat voimaan vuosina 2002–2005.

Työvoimapalvelujen tarjoamisesta huolehtivat liittovaltion työvoimaviranomainen BA (Bundesagentur für Arbeit) ja kunnat. Työvoimapalveluja hankitaan myös yksityiseltä sektorilta (esimerkiksi työvoimakoulutus ja työmarkkinoille pääsyä edistävät palvelut). BA on itsenäinen virasto ja sijoittuu liittovaltion työ- ja sosiaaliasioiden ministeriön alaisuuteen. Liittovaltion työ- ja sosiaaliministeriö ohjaa ja valvoo BA:a oikeudellisesti ja toiminnallisesti ja voi antaa sille määräyksiä muun muassa yhtenäisten menettelyjen turvaamiseksi. Toimivaltainen osavaltion alueviranomainen (Bundes-, Landesbehörde) ohjaa kuntaa. Jos kunta hoitaa BA:n velvollisuuksia sen sijasta, oikeudellinen valvonta on liittovaltiolla ja tietyin edellytyksin viime kädessä työ- ja sosiaaliministeriöllä.

Ennen vuoden 2005 reformeja BA oli maan ainoa julkinen työvoimapalvelujen tarjoaja, mutta nykyään paikallishallinnot toimivat läheisessä yhteistyössä BA:n kanssa. Lisäksi BA tekee yhteistyötä sairausvakuutusrahastojen, työ- ja sosiaaliasioiden ministeriön ja työharjoitteluja tarjovien yritysten kanssa.

BA:ta johtaa kolmijäseninen johtokunta, johon jäsenet palkataan viisivuotiskausiksi. Päätoimiston ohella BA:n toiminta on jakautunut kymmeneen alueelliseen virastoon, 156:een työvoimatoimistoon ja noin 600:aan sivukonttoriin. BA:n tarjoamia palveluja ovat työnvälitys, ohjaus- ja neuvontapalvelut, työvoima- ja jatkokoulutus, osatyökykyisten työllistämistä edistävät palvelut, tuki työpaikkojen syntymiselle ja säilyttämiselle. BA tuottaa myös tilastoja, ennakointi- ja tutkimustietoa.

Alueellisten johtokuntien tehtävänä on valvoa työvoimapolitiikan toteutusta aluetasolla. Lisäksi johtokunnat valvovat työvoimatoimistoja, jotka toteuttavat BA:n vastuutehtäviä paikallistasolla.

Jos kyse on vähimmäistoimeentuloetuuksia koskevasta järjestelmästä, työnhakijoita palvellaan liittovaltion työvoimaviranomaisten ja paikallisviranomaisten yhteistyönä samoin kuin työvoimatoimistojen ja kuntien yhteistyönä. BA:n aluevirastot ja kunnat ovat perustaneet yli 300 yhteistä Jobcenter-yksikköä, joiden tarkoituksena on tukea työnhakijaa hankkimaan toimeentulonsa omilla kyvyillään ja voimillaan lman julkista tukea. Jobcenterien asiakaskunta voi koostua sekä valtion että kuntien vastuulla olevista työnhakijoista. Osa kunnista (runsas 100) on jättäytynyt Jobcenter-mallin ulkopuolelle ja tarjoaa palvelut itse (Optionskommunen). Liittovaltion rahoitus on kuitenkin tässäkin mallissa keskeinen.

Liittovaltio rahoittaa työnhakijoille maksettavan työttömyysetuuden, kun etuuden myöntäjänä on BA ja työnhakijalla oikeus ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Jos henkilön työttömyysetuutena on vähimmäistoimeentuloksi tarkoitettu "das Arbeitslosengeld, rahoitusvastuu on pelkästään kunnilla.

Vähimmäistoimeentuloetuuksista annetun lain tavoitteiden saavuttamiseksi valtio ohjaa kuntia ja toimeenpanosta laaditaan tulostavoitesopimuksia hallinnon eri tasojen välillä. Tapauksissa, joissa kunnan viranomainen on yksinomaisessa vastuussa, tavoitesopimus tehdään liittovaltion työ- ja sosiaaliministeriön sekä asianomaisen osavaltion yleisen aluehallinnon (Bundes-, Landesbehörde) kesken. Tämän jälkeen aluehallinto tekee sopimuksen kunnan kanssa. Jos kyseessä ovat yhteiset yksiköt (Jobcenterit), liittovaltion työ- ja sosiaaliministeriö yhdessä valtiovarainministeriön kanssa tekee tulostavoitesopimuksen BA:n kanssa, joka puolestaan sopii tavoitteista kunnan ja muiden paikallisviranomaisten kanssa.

Valtion ja kuntien välistä suhdetta (työttömyysturvaetuuksien maksamisessa?) on tarkoitettu muuttua. BA:lla ja vastaavilla kuntaviranomaisilla on erityisosaamista ja toisaalta yhteiset tilat edistävät tehokkuutta ja rakenteellisten mahdollisuuksien hyödyntämistä. Saksan perustuslaillinen tuomioistuin on ratkaissut, että kunnat ja kuntayhtymät voivat yksin hallinnoida perustoimeentuloetuksia. Hallinnointi sopii kunnallisen itsehallinnon puitteisiin.

LIITTEET

Suomen Kuntaliiton eriävä mielipide

Kunnille tehty kysely

- kysymykset ja saate
- vastaukset taulukkokoontina

TE-hallinnolle tehty kysely

- kysymykset ja saate

Asiantuntijakuuleminen

- kutsu ja saate

Asiakasmääriä kuvaavat tilastot

- potentiaalinen asiakasmäärä
- kokeilun kohderyhmän profiili

Kuntien tuottamat työllistymistä edistävät palvelut 2013–2015

- kunnittain
- kuntakoon mukaan
- ELY-keskuksittain