

MUISTIO

Työvoima- ja kotoutumispalveluiden järjestäminen Etelä-Karjalassa vuoden 2025 alusta

Etelä-Karjalan kuntien edustajista muodostettu työryhmä valmisteli kuntien yhteiseen käyttöön pohjatekstin, jota kunnat voivat käyttää asian valmistelussa. Tavoitteena on, että kunnat tekevät saman sisältöiset valtuustopäätökset asiassa. Työryhmän valmisteleva teksti on otettu tähän muistioon sellaisenaan.

Taustaa

Lainsäädäntö julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisestä (laki työvoimapolveluiden järjestämisestä 380/2023) vahvistettiin 23.3.2023. Lainsäädäntöön liittyvä voimaanpanolaki (383/2023) astui voimaan 1.4.2023. Vahvistetun lainsäädännön mukaan julkisten työvoimapolveluiden järjestämisvastuu siirtyy kunnille työ- ja elinkeinotoimistoilta 1.1.2025. Tavoitteena on, että työvoimapolvelut siirtyvät sujuvasti ja hallitusti valtiolta kuntien vastuulle asiakkaat ja henkilöstö huomioiden. Kunnille siirtyy myös ELY-keskusten julkisiin työvoimapolveluihin liittyvät hankintatehtävät ja KEHA-keskuksen julkisiin työvoimapolveluihin liittyvät maksatustehtävät. Työvoimapolvelujen järjestäminen ja niihin liittyvien palvelujen hoitaminen on kunnille uusi valtiosuustehtävä, jonka rahoitus on yleiskatteisessa valtiosuudessa.

Samanaikaisesti TE2024-uudistuksen rinnalla valmistellaan kotoutumisen kokonaisuudistusta KOTO24-uudistus. Laki kotoutumisen edistämisestä (681/2023) hyväksyttiin 3.3.2023.

Työvoimapolveluiden myötä kuntien vastuulle siirtyy myös kotoutumispolveluiden järjestäminen työnhakijana oleville kotoutuja-asiakkaille. Työvoimapolvelu- ja kotoutumislakien toimeenpanoa valmistellaan valtakunnantasolla kokonaisuutena.

Työvoimapolvelut siirretään kunnille tai useammasta kunnasta muodostuville työllisyysalueille, joiden työvoimapolvelun on oltava vähintään 20 000 henkilöä. Työllisyysalueen muodostavien kuntien tulee olla maantieteellisessä yhteydessä toisiinsa ja niiden tulee muodostaa työmarkkinoiden ja työssäkäynnin kannalta toimiva alue. Valtioneuvosto voi tietyin laissa määritellyin perustein myöntää järjestämisvastuun työllisyysalueelle, jonka työvoimapolvelu on alle 20 000 henkilöä. Poikkeuslupa edellyttää, ettei palveluiden saatavuus alueella vaarannu.

Kuntien on sovittava yhteistoiminta-alueiden muodostamisesta ja ilmoitettava siitä työ- ja elinkeinoministeriölle lokakuun 2023 loppuun mennessä. Käytännössä kuntien, jotka muodostavat työllisyysalueen, on toimitettava työ- ja elinkeinoministeriölle sopimus yhteisestä toimielimestä tai kuntayhtymän perussopimus. Sopimus on toimitettava työ- ja elinkeinoministeriölle kahden viikon kuluessa yhteistoimintasopimuksen tai perussopimuksen hyväksymisestä. Kunnan, joka on päättänyt järjestää työvoimapolvelut itsenäisesti, on toimitettava tätä koskeva päätös työ- ja elinkeinoministeriölle kahden viikon kuluessa päätöksen tekemisestä. Samassa yhteydessä kuntien on ilmoitettava, jos ne eivät halua vastaanottaa palveluiden järjestämiseen tarkoitettuja toimitiloja.

Työllisyysaluetta koskevan ilmoituksen ja sopimusten lisäksi kuntien tulee laatia myös suunnitelma työvoimapolvelujen toteuttamisesta lokakuun 2023 loppuun mennessä. Työ- ja elinkeinoministeriölle toimitettavasta suunnitelmasta tulee käydä ilmi:

- laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen varattavat taloudelliset ja henkilöstövoimavarat sekä niiden kohdentuminen
- laissa tarkoitettujen palvelujen tuottamista ja kohdentamista koskevat ratkaisut
- toimipisteiden määrä ja sijoittuminen

- yhteistyötahot ja –muodot
- työperäisen maahanmuuton, työvoiman ja työpaikkojen kohtaannon sekä työvoiman liikkuvuuden edistäminen
- varautuminen rakennemuutostilanteisiin.

Järjestämisvastuu

Työvoimapalvelulain 12 § mukaan työvoimapalvelujen osalta järjestämisvastuu kuuluu vain lain vaatimat edellytykset täyttävälle kunnalle tai työllisyysalueelle (työvoimaviranomainen). Työvoimapalvelulain 13 § mukaan työllisyysalueen muodostavien kuntien tulee sopia työvoimapalveluiden ja niihin liittyvien tehtävien järjestämisestä. Kunnan järjestämisvastuusta ja lakisääteisestä yhteistoiminnasta säädetään kuntalain (410/2015) 8 §:ssä. Viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa käyttää kuntalain 8 § mukaan järjestämisvastuussa oleva taho eli yhteistoiminnassa järjestetyissä palveluissa vastuukunta tai kuntayhtymä.

Työvoimapalveluita koskevan lainsäädännön 13 § mukaan toimivaltaa voidaan kuitenkin yksittäisissä tehtävissä antaa yhteistoimintasopimuksen jäsenkunnalle kuntalain säännöksistä poiketen. Yhteistoiminnassa olevat kunnat voivat sopia viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kunta toimii työvoimaviranomaisena yhdessä sovitun tehtävän tai tehtävien osalta. Työllisyysalue voi sopia myös viranomaiselle kuuluvan toimivallan siirtämisestä toiselle työllisyysalueelle. Palvelujen tuottamisesta voidaan sopia melko vapaasti.

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 4 §:n mukaan järjestäjän on suunniteltava ja toteutettava palvelut sisällöltään, laadultaan ja laajuudeltaan sellaisina kuin asiakkaiden palvelutarve edellyttää. Kuntalain 8 §:n mukaan järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä vastaa palveluiden ja muiden toimenpiteiden

- Yhdenvertaisesta saatavuudesta,
- Tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä,
- Tuottamistavasta,
- Tuottamisen valvonnasta,
- Viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Vaikka yksittäisen tehtävän toimivaltaa voidaan antaa jäsenkunnille järjestämisvastuuta eli vastuuta yhdenvertaisesta saatavuudesta koko alueella ja esimerkiksi valvontavastuuta ei voida kuitenkaan sopia hajautettavaksi.

Rahoitus

Työvoimapalveluiden uudistus muuttaa kuntataloutta ja nostaa työvoimapalveluiden ja elinvoimapalveluiden kokonaisuuden kunnille merkittäväksi palvelukokonaisuudeksi, joka vastaa osuudellaan kuntien käyttökuluista peräti reilua 10 prosenttia. Työvoimapalveluista ja niihin liittyvistä palveluista syntyy kunnille uusi valtiosuustehtävä, jonka kustannukset korvataan täysimääräisesti valtiosuuksina. Rahoitus tarkistetaan vuosittain ja palveluiden rahoituksessa on kahden vuoden siirtymäaika. Palveluiden lisäksi kuntien vastuu työttömyysturvamenoista kasvaa. Myös etuuksien maksuvastuu kompensoidaan valtiosuuksina. Korvaus lasketaan poikkileikkaustilanteessa ja korotetaan vuosittain indeksillä. Jatkossa kuntien työttömyysturvamenot määräytyvät työttömänä olleiden työnhakijoiden perusteella. Yksittäisen kunnan rahoitusosuus muuttuu sekä työttömyyden määrän että pituuden mukaan. Mitä pidempään yksittäisen henkilön työttömyys kestää, sitä isomman osan kunta joutuu etuuskuluista maksamaan. Työttömyysetuuksien rahoitusvastuu on

peruskunnilla, vaikka palveluita hoitaisi kuntien puolesta työllisyysalue. Uudella työttömyysturvavastuulla eli niin kutsutulla kannustinmallilla kuntia ohjataan ja kannustetaan huolehtimaan työllisyydestä sekä järjestämään palvelut mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti.

Etelä-Karjalan työllisyysaluevalmistelu

Etelä-Karjalassa TE2024 valmistelu on käynnistynyt vuoden 2021 lopulla Lappeenranta-Imatra kaupunkiseudun työvaliokunnan ohjauksessa. Valmistelussa on ollut mukana yli 20 eri organisaatiota. Maakuntaliiton MOKRA-rahoituksella on käynnistetty valmistelua tukeva Elinvoimaa Etelä-Karjalaan hanke, joka keskittyy toimintaympäristömuutoksen koordinointiin.

Kuntajohtajien työvaliokunnan kokouksessa 28.3.2023 kuntajohtajat linjasivat, että Etelä-Karjalassa tähdätään yhtenäiseen työllisyysalueeseen, jossa Lappeenrannan kaupunki toimisi vastuukuntana. Lakisääteisten työvoimapalvelujen lisäksi Etelä-Karjalan maahanmuuttopalvelujen tehtävä kytkettäisiin samaan hallinnolliseen rakenteeseen. Maahanmuuttopalveluista kunnat ovat jo laatineet kuntalain 54 § mukaisen yhteistoimintasopimuksen, jonka mukaan Lappeenrannan kaupunki on järjestänyt tehtävät koko maakunnalle vuoden 2023 alusta lähtien.

Jotta lain vaatimat asiakirjat ja sopimukset saadaan valmisteltua lokakuun loppuun mennessä, tulee jokaisen kunnan tehdä viimeistään kesäkuun aikana valtuustotason periaatepäätös Etelä-Karjalan laajuiseen työllisyysaluevalmisteluun sitoutumisesta ja siitä, että Lappeenrannan kaupunki toimii vastuukuntana. Taloudellisten vastuiden näkökulmasta merkittävää eroa ei ole sillä, järjestetäänkö TE-palvelut kuntayhtymä- vai vastuukuntamallilla. Kuntayhtymä on hallinnollisesti raskaampi ja päätöksenteoltaan itsenäisempi. Etelä-Karjalassa vastuukunta on nähty parempana järjestämismallina kuin kuntayhtymä. Vastuukunta on osa kunnan organisaatiota, eikä siten lähtökohtaisesti synnytä uutta kuntahallintoa.

Etelä-Karjalassa vain Lappeenrannan kaupunki täyttää yksinään työvoimapohjavaatimuksen ja muiden kuntien yhteenlasketut työvoimaennusteet painuvat jo vuoden 2030-luvun alussa alle vaaditun työvoimapohjavaatimuksen. Työllisyysalueen tulee muodostaa alueellisesti yhtenäinen, työmarkkinoiden ja työssäkäynnin kannalta toimiva alue. Maakunnan kaikki kunnat kuuluvat Lappeenrannan työssäkäyntialueeseen ja Parikkala kuuluu Lappeenrannan lisäksi myös Savonlinnan työssäkäyntialueeseen. Maakunnallista yhtenäisyyttä puoltaa myös Etelä-Karjalan hyvinvointialue, joka tuottaa koko maakunnan alueelle sosiaali- ja terveystyöpalvelut mukaan lukien työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun sosiaali- ja terveystyöpalvelut. Etelä-Karjalan kunnat kattavat yhteisellä sopimuksella myös osan työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun johtajan palkkakustannuksista. Yhtenäinen hyvinvointi- ja työllisyysalue on etu erityisesti vaikeimmin työllistettävien palveluprosessien kehittämisen näkökulmasta. Maakunnallista yhtenäisyyttä puoltaa myös kuntien omistama Etelä-Karjalan maakuntaliitto, joka vastaa koko maakunnan edunvalvonnasta, aluesuunnittelusta ja kehittämisrahoituksesta kuten EU-rahoituksesta.

Lappeenranta-Imatra kaupunkiseudun työvaliokunta on antanut vastuukuntaa liittyvän valmistelun pientyöryhmän tehtäväksi. Työryhmässä on edustus eri seutukunnista. Tavoite on, että kaikki Etelä-Karjalan kunnat päättävät kesäkuun loppuun mennessä Etelä-Karjalan laajuiseen työvoima-alueeseen kuulumisesta ja Lappeenrannan toimimisesta vastuukuntana. 17.8.2023 pidetään maakunnan päättäjille tilaisuus, jossa käydään läpi vastuukuntaa koskeva sopimusluonnos. Sopimusluonnos tulee hyväksyä valtuustoissa syys-lokakuussa siten, että sopimus ehditään toimittamaan työ- ja elinkeinoministeriöön 31.10.2023 mennessä. Valtio on luvannut kunnille muutostukea, joka maksetaan vasta sen jälkeen, kun työllisyysalueet ovat tiedossa.

Etelä-Karjalassa vastuukuntavalmistelun tavoitteena on:

1. Laatia kuntalain 52 § mukainen sopimus yhteisestä toimielimestä eli yhteistoimintasopimus kuntien järjestämismääräyksillä olevien työvoimapalvelujen ja kotoutumispalvelujen järjestämiseksi.
2. Vastuukuntaan liittyvä sopimus valmistellaan yhteistyössä alueen kuntien kesken ja siinä sovitaan ainakin:
 - yhteisen toimielimen tehtävistä
 - yhteisen toimielimen kokoonpanosta ja muiden kuntien oikeudesta valita toimielimen jäseniä;
 - kustannusten perusteista ja jakautumisesta
 - sopimuksen voimassaolosta ja irtisanomisesta.
3. Toimielimen tehtävät ja kokoonpano sovitaan jatkovalmistelussa
4. Rahoituksen yksityiskohdat sovitaan jatkovalmistelussa. Alustavasti kuntien väliseen palvelujen rahoitukseen esitetään valtiosuuskriteereihin pohjautuvaa rahoitusmallia ja sitä, että kukin kunta vastaisi itsenäisesti työttömyysetuuksien rahoituksesta. Työvoimapalvelujen kuntakohtaiset maksusuudet määritellään valtiosuuskriteereillä siten, että rahoitusosuudesta noin 50 % määräytyisi 18–64 –vuotiaiden perusteella ja noin 50 % laajan työttömyyden perusteella. Lisäksi vieraskielisyyden kautta osoitettaisiin pieni osuus kotoutumiskoulutuksen kustannuksiin. Kuntien järjestämismääräyksillä olevien kotoutumispalvelujen osalta hyödynnettäisiin nyt jo käytössä olevaa Etelä-Karjalan maahanmuuttopalveluyksikön nykyistä maksusuusmallia, jonka mukaan 50 % maksusuudesta määräytyy ulkomaan kansalaisten ja 50 % laskennallista korvausta tuovien henkilöiden mukaan.
5. Järjestämismääräyksen osalta lopullisessa sopimuksessa määritellään tarkemmin muun muassa se, mitä tarkoitetaan
 - Palvelujen yhdenvertaisella saatavuudella
 - Tarpeen, määrän ja laadun määrittäminen
 - Tuottamistavat
 - Tuottamisen valvonta
 - Viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttäminen
6. Työvoimapalvelulain mahdollistama toimivallan jako ja sitä koskevat periaatteet määritellään lopullisessa sopimuksessa. Lähtökohta on, että vastuukunta voi myös sopia työvoimaviranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä erillisen sopimuksen mukaisesti jäsenkuntien kesken (kuntalain 54 § mukainen sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta) ja tällöin kunnat voisivat osallistua oman palvelutason nostoon omalla kustannuksella. Tämä ei vaikuttaisi työvoimaviranomaisen maksusuuksiin vaan olisi ikään kuin kunnan omaa lisäpanostusta työllisyyden edistämiseen. Yksityiskohdat toimivallan jakomahdollisuudesta linjataan jatkovalmistelussa.

Vastuukuntaan liittyvän sopimusvalmistelun rinnalla valmistellaan suunnitelmaa lakisääteisten työvoimapalvelujen tuottamisesta. Tämä valmistelu kytkeytyy vahvasti lainsäädäntömuutoksen aikaansaaman työllisyys-, yritys- ja koulutuspalvelujen ekosysteemimuutokseen. Siitä, millainen Etelä-Karjalan elinvoimaan liittyvä palvelukokonaisuus on vuoden 2025 alusta erityisesti kuntien vapaaehtoisten palvelujen osalta, voidaan sopia myöhemmin, jos tahtotilaa palvelujen organisointiin on.

Etelä-Karjalan työllisyysalueen valmistelussa sitoudutaan tavoittelemaan koko maakunnan elinvoiman vahvistamisen ja työllisyysasteen nostamisen lisäksi:

1. Koko maakunnan palvelutarpeisiin parhaiten sopivaa palvelumallia siten että henkilö-, työnantaja- ja yritysasiakkaat saavat oikea-aikaisesti palvelutarpeensa mukaisia, yksilöllisesti räätälöityjä palveluja.
2. Asiakslähtöisiä, vaikuttavia ja kustannustehokkaita sekä helposti saavutettavia palveluja: Asiakkaiden palvelutarpeiden nopeaa tunnistamista, selkeitä asiakasprosesseja ja saumattomia asiakaspolkua.
3. Monikanavaisesti tarjottavia palveluja: Palveluja tarjotaan sähköisesti, kasvokkain, puhelimitse ja kuvallisella etäyhteydellä.
4. Toimivaa työllisyys- ja elinvoimapalvelujen ekosysteemiä sekä vaikuttavaa ja dynaamista yhteistyötä yhteisten tavoitteiden mukaisesti.
5. Hyvinvointialueen ja työllisyyden ekosysteemin toimivia yhdyspintoja ja vaikeimmin työllistettävien palvelujen sujuvaa hoitamista ja palvelujen tehostamista.
6. Osaavan työvoiman saatavuuden varmistamista ja kohtaannon parantamista toimivan ekosysteemin avulla ennakoititietoja ja hankintoja hyödyntäen.
7. Toimivia yhteistyörakenteita ja aktiivista yhteistyötä Kaakkois-Suomen työllisyysalueiden välille sekä yhteistyötä tarpeiden mukaisesti myös muiden työllisyysalueiden kanssa.
8. Muutoksen kohteena olevan henkilöstön osallistumisen mahdollistamista valmisteluun sekä aktiivista ja ajantasaista ulkoista ja sisäistä viestintää.