

Meri-Lapin kehittämiskeskus ry

TE24-uudistus: Tarkastelu vaihtoehtoisista järjestämis- ja hallintomalleista

Raportti 6.6.2023

Mikko Kesä



MIKKO KESÄ OY

Sisältö

1. Toimeksianto
2. TE24- uudistuksen keskeisiä ulottuvuuksia järjestämis- ja hallintomallin kannalta
3. Näkökulmia ja huomioita vaihtoehtoisista järjestämis- ja hallintoratkaisusta Meri-Lapissa

Toimeksianto ja toteutustapa

Mikko Kesä Oy on toteuttanut Meri-Lapin kehittämiskeskus ry:n toimeksiannosta ulkopuolisen tarkastelun kahdesta erilaisesta järjestämis- ja hallintomallista Meri-Lapin alueella. Vaihtoehtoiset mallit ovat:

- TE- palveluiden järjestäminen kuntien yhteisenä toimielimenä (nk. **Työllisyystiimin malli/vastuukuntamalli**): Muut kunnat siirtäisivät TE-palveluiden järjestämisvastuunsa yhdelle (nk. Vastuu)kunnalle. Vastuukunnasta ei ole esitystä. Valmistelua on tehty Kemin, Keminmaan, Simon, Tervolan, Tornion ja Ylitornion kuntien kesken.
- Kaikki kunnat siirtäisivät järjestämisvastuunsa olemassa olevalle kuntayhtymälle. Olemassa olevana kuntayhtymänä toimisi Kemi-Tornionlaakson koulutuskuntayhtymä Lappialle (nk. **Lappian malli**). Valmistelua on tehty kuntayhtymän nykyisten jäsenkuntien Kemin, Tornion, Keminmaan, Muonion, Pellon, Simon, Tervolan ja Ylitornion kanssa. Valmistelun perusteella tuodaan esiin, että kuntayhtymään voidaan ottaa uusia jäseniä TE-palveluiden järjestämistä varten ja alueeksi on laajimmillaan esitetty myös em. Kuntien lisäksi Kolaria ja Enontekiötä.

Tarkastelua varten tutustuttiin molemmista valmistelusta tarkasteluhetkellä tuotettuun materiaaliin. Vastuukuntamallin Lappian materiaali on 4.5. kaupunkien ja kunnanhallituksille toimitettu versio. Työllisyystiimin mallin tarkastelussa hyödynnettiin 10.5. päivättyä ja 26.5 päivitettyä valmistelukatsausta. Molempien mallien valmistelusta vastaaville henkilöille järjestettiin erilliset neuvottelutilaisuudet. Työllisyystiimin tilaisuus pidettiin Kemissä 26.5. ja Lappian tilaisuus TEAMS-neuvotteluna 31.5. Molempiin tilaisuuksiin osallistui Meri-Lapin kehittämiskeskus ry:n seutupäällikkö Sari Moisanen.

Tuotettujen valmisteluaineistojen sekä valmistelijoiden kanssa käytyjen keskustelujen perusteella saa käsityksen, että eri mallit eroavat hallinnollisen ratkaisun lisäksi jonkin verran toteutuskonsepteiltaan. Myös mallien valmistelun lähtökohdat ovat olleet hieman erilaiset. Vastuukuntamallin valmistelua on tehty kuntien työllisyysvastaavien valmisteluna, osittain virkavastuullisesti. Lappian materiaalista saa puolestaan kuvan, että sitä on rakennettu vaihtoehdoksi kuntavetoiselle mallille. Molemmat valmistelumateriaalit ovat keskeneräisiä ja voivat tarkentua vielä. Monet suunnitelmiin kirjatusta asioista on toteutettavissa myös toisella tavalla ja valmistelusuunnitelmat voivat kehittyä. Molemmissa suunnitelmissa on tällä hetkellä myös jonkin verran sellaisia epätarkkuuksia ja puutteita, jotka tulisi täsmentää ennen päätöksentekoa hallintoratkaisusta. Näitä täydennystarpeita tuotu esiin sekä tässä raportissa että valmistelijoille järjestetyissä keskustelutilaisuuksissa.

Tarkastelussa keskitytään tässä vaiheessa päätöksenteon kannalta oleellisiin kysymyksiin hallintoratkaisun näkökulmasta. Molemmista malleista tuodaan esiin havaintoja nk. huomioon otettavista asioista. Malleista ei tehdä varsinaista vertailua paremmuudesta.

Toimeksianto on raportoitu esitysmuodossa (tämä raportti). Molempien mallien valmistelijat saivat kommentoida raporttia ja osa kommenteista huomioitiin lopulliseen versioon. Raportti on myös tekijän toimesta esitelty erillisenä videona. Videossa on pyritty avaamaan tämän raportin näkökulmia ja nämä kaksi raportointimuotoa liittyvät siten kiinteästi toisiinsa.

2. TE24- uudistuksen keskeiset elementit järjestämis- ja hallintomallin kannalta

Järjestämisvastuu

Kuntiin siirtyvät palvelut ja tehtävät

Rahoituskokonaisuus

Järjestämisvastuu 1/2

- Järjestämisvastuu edellyttää Meri-Lapissa kuntien lakisääteistä yhteistoimintaa joko yhteisenä toimielimenä (vastuukuntamalli) tai kuntayhtymämallina. Yhteistoiminta-alueesta käytetään nimitystä *työllisyysalue*.
- Työllisyysalueen tulee olla työvoimamäärältään 20.000 ja maantieteellisesti sekä työssäkäynnin kannalta toimiva alue.
- Alueen tulee säilyttää 20.000 työvoimamäärä tai sen tulee liittyä tai se liitetään toiseen työllisyysalueeseen. Järjestämis- ja työllisyysalueratkaisut päätetään valtioneuvoston toimesta 2023 lopussa. Myös muiden alueiden ratkaisuilla on vaikutusta lopulliseen ”työllisyysaluekarttaan”. Lapin tilanne laajemmin on toistaiseksi epävarma ja tällä voi olla vaikutusta myös Meri-Lapin työllisyysalueeseen. Poikkeuslupaa hakee näillä näkymin kaksi aluetta, joista erityisesti Tunturi-Lapin kuntien tilanteella voi olla vaikutusta Meri-Lapin työllisyysalueeseen.
- Vastuukuntamallissa kunta hoitaa tehtävää muiden kuntien kunnan puolesta siten, että kunnilla on yhteinen toimielin. Toimielin vastaa tehtävän hoitamisesta.
- Toimielimen kokoonpanosta sovitaan kuntien yhteistoimintasopimuksessa. Kuntien lakisääteisessä yhteistyössä lähtökohtaisesti kenelläkään kunnalla ei voi olla yksipuolista määräysvaltaa toimielimessä. Perusteltua olisi, että jokaisella kunnalla olisi edustaja yhteisessä toimielimessä ja tehtävää varten vastuukunta perustaisi erillisen toimielimen, esimerkiksi lautakunnan. Vastuukunnan kunnanhallituksen otto-oikeutta päätöksiin voidaan myös sopimuksella rajoittaa.
- Kuntayhtymämalli on peruskunnista riippumaton erillinen oikeushenkilö, jossa kaikki kunnat siirtävät järjestämisvastuunsa pois. Olemassa olevaa kuntayhtymä hyödynnettäessä täytyy TE-palvelut eriyttää ja niiden päätöksentekoa varten perustaa erillinen päätöksentekoeelin.
- Myöskään kuntayhtymässä kenelläkään kunnalla ei lakisääteisen yhteistyön ollessa kyseessä voi olla määräävää asemaa.

Järjestämismvastuu 2/2

- Vastuukunnan tai kuntayhtymän järjestämismvastuu TE-palveluista käsittää kuntalain 8 § mukaisesti:
 - 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta; 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittämisestä; 3) tuottamistavasta; 4) tuottamisen valvonnasta; sekä 5) *viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä*.
- TE-järjestämislakiin on tehty kuntalakiin nähden poikkeus, jonka perusteella vastuukunta voisi sopimuksella (Kuntalain 54 § mukaisesti) siirtää *viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa* työllisyysalueen muille kunnille. ("työnjaon malli"). Laki ei rajaa mitä tehtäviä työllisyysalueen muille kunnille voidaan siirtää. Muille kunnille voitaisiin siirtää sekä henkilöasiakkaan että työnantaja-asiakkaiden palveluihin liittyvää viranomaisen toimivaltaa. Järjestäjä vastaa palveluiden yhdenvertaisesta saatavuudesta vaikka niiden toteuttaminen siirretään kuntiin. Tietyin rajauksin yksittäinen kunta voisi vaikuttaa kuntansa palvelutasoon yhdenvertaisuuden vaarantumatta.
 - ⇒ Työnjaon malli mahdollistaa hyvin pitkälle kuntiin integroituvan viranomaistyön. Sen puitteissa voitaisiin jopa organisoida työllisyysalueen henkilöstö. Esimerkiksi Työ- ja elinkeinoministeriö on KT:n pyynnöstä linjannut, että jopa valtiolta järjestäjälle liikkeenluovutuksella siirtyvää henkilöstöä voidaan siirtohetkellä jatkosiirtää työllisyysalueen kuntien palvelukseen, mikäli yhteistyömalli tämän mahdollistaa.
 - ⇒ Järjestämismvastuu on kuitenkin jakamaton eikä sitä voi em. sopimuksilla kunnille takaisin siirtää. Vastuukunta / kuntayhtymä mm. määrittelee esimerkiksi palveluiden tuottamistavat (mitä tuotetaan itse, mitä hankintaan ostopalveluina).
 - ⇒ Järjestäjällä tulee säilyä aina viimesijainen mahdollisuus järjestää palvelut toisin kuin kuntien työnjaon mallissa on sovittu. Tähän liittyy myös rahoituksen ohjaus. Vastuuta palveluiden järjestämisestä ei muilla kunnilla ole ja heidän roolinsa työllisyysalueen viranomaistehtävissä ja palvelutuotannossa ei ole lakisääteinen vaan vapaaehtoinen.

Kuntiin (järjestäjälle) siirtyvät palvelut ja tehtävät

- Järjestäjälle siirtyy noin 120-140 erilaista palvelua, palvelukokonaisuutta, tehtävää ja osatehtävää valtion TE-hallinnolta, Ely-keskuksista, KEHA-keskukselta sekä asiakaspalvelukeskukselta. Pääpalvelut on kuvattu liiteaineistossa.
- Moniin pääpalveluihin liittyy monia erilaisia osatehtäviä. Yksittäinen palvelu vaatii usein päätösvalmistelun ja päätöksenteon (tietyissä tilanteissa eriytettynä), lausuntotehtävän, maksatus- ja hankintatehtävän sekä valvonnan ja seurannan ja mahdollisen jälkikäsittelyn ja seuraamustehtävät.
- Jokaisen järjestäjän vastuulla on toteuttaa ja organisoida kaikki siirtyvät tehtävät ja huomioida, että kaikkia tehtäviä varten on riittävä osaaminen. Esimerkiksi kaikkien järjestäjien tulee tarjota palvelut kaikilla kotimaisilla kielillä, vaikka alue olisi yksikielinen.
- Järjestäjät voivat ja niiden kannattaa tehdä myös yhteistyötä. Lapissa on tämän hetken tiedon perusteella syntymässä 4 erillistä työllisyysaluetta. TE-toimisto on tällä hetkellä sijoittanut henkilöstön laajasti eri kuntiin Lapissa ja eri alueilla on myös hieman eri tyyppistä osaamista. Olisi perusteltua, että Lapin työvoimaviranomaiset sopisivat myös joidenkin erityistehtävien hoitamisesta keskitettyinä turvaten palveluiden yhdenvertaisuutta ja parantaen kustannustehokkuutta. Myös Meri-Lapin järjestäjä voisi ottaa keskitettyjä tehtäviä muilta työllisyysalueilta itselleen.
- Lapin TE-toimiston nykyisestä organisointi- ja henkilöstösijoittelukäytännöistä johtuen myös henkilöstöön siirtoon ja sijoittumiseen liittyvät asiat on tärkeä ottaa huomioon. Kohtuuttomat velvollisuudet työn perässä muuttamisesta voivat johtaa osaavan TE-työvoiman saatavuushaasteisiin.
- Julkisten työvoimapalveluiden asiakaskohderyhmä on verrattain laaja. Osa palveluista kohdentuu kuntakohtaisesti, mutta huomattava osa myös ylikunnallisesti koko työllisyysalueella, työllisyysalueet ylittäen, valtakunnallisina tai esimerkiksi ylikansallisina. Meri-Lapin ominaispiirre on työssäkäynti Ruotsiin ja Ruotsista. Palveluita tulee tarjota työllisyysalueella asuville henkilöasiakkaille, sekä tietyn edellytyksin myös työllisyysalueen ulkopuolella asuville henkilöasiakkaille. Työnantajille työvoimapalveluita tulee järjestää tämän koti- tai toimipaikasta riippumatta.
- Työvoimaviranomainen ei voi rajoittaa asiakkaan palvelutarjontaa työllisyysalueen sisällä tapahtuvaksi. Esimerkiksi työvoimakoulutuksia tulee tarjota henkilöasiakkaan tarpeen perusteella myös ylialueellisesti.
- Palveluista aiheutuvat kustannukset voidaan vain osittain kohdistaa suoritteiden perusteella kuntakohtaisesti.
- Järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä määrittelee palveluiden tarpeen, määrän ja laadun. Käytännössä tämä tarkoittaa palvelusuunnittelua sekä palveluiden budjetointia. Toiminta- ja talousarviosta päättää kuntien yhteinen toimielin tai kuntayhtymän TE-palveluiden päätöksentekuelin.

Rahoituskokonaisuus

- Kunnat vastaavat jatkossa TE-palveluiden rahoittamisesta, kuten henkilöstökustannuksista, palkka- ja työllistämistukien sekä starttirahojen asiakkaiden kulukorvausten maksamisesta sekä palveluntuottajille maksettavien työvoimakoulutusten ja valmennuspalveluiden kustannuksista.
- TE-palvelut rahoitetaan kunnille uutena valtionosuustehtävänä nk. 100% rahoitusperiaatteella. Rahoitus tulee joka kuntaan yleiskatteisena valtionosuusrahoituksena, eikä siis siirry suoraan järjestäjälle.
- Kunnat vastaavat kuntalain 8 § mukaisesti tehtäviensä rahoittamisesta, vaikka järjestämisvastuu olisi siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle
- Kustannustenjaosta sovitaan yhteisesti kuntien välillä yhteisen toimielimen perustamisen yhteydessä (yhteistoimintasopimukselle) tai kuntayhtymän perussopimuksella (perussopimuksen muutoksella).
- Uudistuksessa yhteydessä kasvatetaan kuntien vastuuta työttömyysetuuksien rahoituksesta. Kunnat vastaavat jatkossa kaikista työttömyysetuudensaajista. Vastuu alkaa jo 100 työttömyyspäivän jälkeen ja kasvaa 100-200 päivän jaksoissa 10% ... 50 %.
- Työttömyysturvavastuun sääntöjä muutetaan siten, että kunta vastaa myös työllistymistä edistävän palveluajalta maksettavasta työttömyysetuudesta. Etuuspäivät kertyvät sekä työttömyyden että työllistymistä edistävän palvelun ajalta ja kuntien vastuu työttömyysetuudesta päättyy vain silloin, kun asiakkaan etuustarve kyseissä kunnassa asuessaan poistuu.
- Lisäkustannukset hyvitetään muutoshetkellä jokaiselle kunnalle todellisia kustannuksia vastaavasti. Hyvityksen suuruus nk. Jäädytetään, josta muodostuu kannustin kunnille vähetään työttömyysmaksujaan muutoshetkeen nähden. Uudistuksesta käytetään nimitystä kannustinmalli tai kannustava rahoitusmalli.
- Sekä palveluiden rahoitus yleiskatteisena valtionosuusrahoituksena että erityisesti uusi kannustinmalli ohjaavat kuntia verrattain paljon samanaikaisesti etsimään sekä työllisyysvaikuttavia että kustannustehokkaita palveluiden tuottamistapoja. Kannustinmalli ohjaa myös siihen, että asiakkaiden kokonaisaika työttömyydessä pitää pyrkiä lyhentämään ml. Palveluissa käytetty aika.

3. Näkökulmia ja huomioita vaihtoehtoisista järjestämis- ja hallintoratkaisusta Meri-Lapissa

Päätöksenteko

Järjestämisvastuun toteutuminen

Palvelut ja tehtävät

Suhde rahoitusmalliin

Päätöksenteko

Lappian malli

- Ylintä päätöksentekovaltaa käyttäisi suunnitelmien mukaan Lappian uusi toimielin (lautakunta). Kunnat nimeävät edustajansa toimielimeen. Päätöksenteon äänivaltaa ei ole tarkasteltu, mutta olisi perusteltua, että se muistuttaisi kuntayhtymän muuta kuntien päätösvallan jakoa.
- Epäselväksi toistaiseksi jää se, miten toimivaltasuhteet eri päätöksentekoelimissä menevät. Erikseen tulisi myös varmistaa, että muissa työllisyysaluetta koskevissa päätöksentekorakenteissa, jotka voivat välillisesti liittyä lautakunnan päätöksiin ei ole edustajina kuntia, jotka eivät ole mukana työllisyysalueessa.
- Päätöksenteon edustuksellisuus on monen eri intressin yhteensovittamista. Päätöksenteon tulisi olla edustava koko työllisyysalueen osalta. Ylikunnallisessa lakisääteisessä yhteistoiminnassa kuntien väliset painotukset sekä koko työllisyysalueen poliittiset painotukset tulisi ottaa huomioon. Kuntayhtymän päätöksenteossa edustetaan aina myös kuntayhtymän etua.
- Erikseen tulisi tarkastella tilannetta, voisiko työllisyysalueesta mahdollisesti pois jäävät kunnat estää omalla päätöksellään myös Lappia ottamasta itselleen TE-tehtäviä ja siten estää järjestämisvastuunsa Lappiaan siirtäviä kuntia toteuttamista mallia.
 - Nykyisen perussopimuksen kohta ”Perussopimusta voidaan muuttaa, jos vähintään kaksi kolmannesta jäsenkunnista sitä kannattaa ja niiden asukasluku on vähintään puolet kaikkien jäsenkuntien yhteenlasketusta asukasluvusta.”
- Lautakunnan päätökset valmisteltaisiin ja toimeenpantaisiin kuntayhtymän toimesta ja perusteltua olisi delegoida laaja päätösvalta myös viranomaiselle. Valmistelu-, toimeenpano- ja päätösvaltaa TE-palveluista olisi siis kuntayhtymän palveluksessa olevilla viranomaisilla itsellään.
 - Tässä suhteessa voidaan tulkita, että tosiasiallista valtaa siirtyisi työllisyysalueen kuntien viranomaisilta kuntayhtymälle siten kuntayhtymämalli olisi kunnista erillinen ja etäisempi.

Päätöksenteko

Vastuukuntamalli

- Valmistelumateriaalista saa vain vähän tietoa miten päätöksenteko järjestettäisiin. Käsitteellisesti olisi hyvä tuoda esiin, että ylintä päätösvaltaa käyttää kuntien yhteinen toimielin. Toimielimen päätöksenteko tulee järjestää tasapuolisesti kuntien välillä.
- Nyt voi saada sen käsityksen, että vastuukuntamallissa valtaa keskitettäisiin vastuukunnalle. Tosiasiassa vastuukuntamallissa voisi olla jonkin verran helpompi luoda rakenne, jossa tasapainotetaan kuntien valtasuhteita, ml. Valmistelu- ja toimeenpanovalta.
 - Suomessa on rakentumassa jotakin sellaisia työllisyysalueita, jossa on keskenään samankokoisia kuntia ja niiden välillä tultaneen mahdollisimman pitkälle tasapainottamaan kuntien välistä päätös- valmistelu ja toimeenpanovaltaa.
- Vastuukuntamallin hankalin kysymys saattaa olla se, kumpi olisi vastuukunta, Tornion vai Kemi. Tätä ei valmistelumateriaalissa ole tarkastelu.
 - Molemmilla on objektiivisesti arvioiden yhtä hyvät mahdollisuudet vastuukunnaksi.
 - Vastuukuntamalli voisi muodostua kuitenkin toimimattomaksi sellaisessa tilanteessa, jossa näiden kahden kunnan välille muodostuisi vallanjaollinen epäsuhta. Toisaalta epäsuhtaa syntyy myös, jos huomio keskittyy vain Kemin ja Tornion intressien yhteensovittamiseen. On huomioitava että muut valmisteluun ja mahdolliseen työllisyysalueeseen osallistuvat kunnat yhteen lasketusti muodostavat kolmannen lähes yhtä suuren tukijalan työllisyysalueelle.

Järjestämisvastuun toteutuminen

Lappian malli

- Valmistelumateriaalin ja keskustelun perusteella järjestämisvastuun toteutuminen jää epäselväksi.
- Materiaalin perusteella saa kuvan, että Lappian konsepti olisi nk. Hallinnollinen ”kuori”, jossa työvoimanviranomaisen hoitamat asiakaspalvelut siirretään sopimuksellisesti kuntiin. Malli on lainsäädännöllisesti toteuttavissa tällä tavalla, mutta sisältää riskin miten järjestämisvastuu toteutuisi, mikäli palvelut jossain kunnassa eivät toteudu sovitulla tavalla.
- Materiaalissa kuitenkin tuodaan esiin inhouse-palvelutuotannon mahdollisuus. Herää kysymys, mitä palveluita tällä tarkoitetaan, esim. koulutuksia ja valmennuksia.
- Toisaalta haastattelu toi sen käsityksen, että Lappian toteuttaisi ”koko paketin” itse viranomaistehtäviä myöten ja kuntakohtaisilla palveluilla tarkoitetaan sitä, että työ Lappian oma työ organisoidaan kuntakohtaisesti. Tämä malli olisi hyvin samankaltainen kuntiin nähden kuin nykymuotoinen TE-palvelu.
- Järjestämisvastuun kannalta huomiota tulisi Lappian mallissa kiinnittää järjestäjän päätöksenteko-oikeuteen tuotantotavan valinnassa. Lappialla olisi laaja päätösvalta siitä mitä tehdään itse omana palvelutuotantona ja mitä hankintaan ostopalveluna ulkoa.
- Nk. Palveluekosysteemin käyttäminen palveluntuotannossa voisi rajautua vain hankittaviin palveluihin. Kuntayhtymällä ei ole ohjausvaltaa muihin kumppaneihin nähden.
- Kilpailullisen palvelutuotannon toteutuminen voisi jossain määrin vähentyä. Yksityiset palvelutuottajat voisivat olla haluttomia osallistumaan kilpailutuksiin, jossa tarjouksen pyytäjä koetaan tarjouksen antajiin nähden kilpailijaksi. Kaikki palvelutuotanto ostopalvelut ja oma tuotanto järjestetään kuntien rahoituksella.

Järjestämisvastuun toteutuminen

Vastuukuntamalli

- Järjestämisvastuu on jakamaton. TE-palveluiden sisällöllisesti keskeiset asiat (tarpeen, määrän ja laadun määrittely sekä päätöksenteko tuotantotavoista) voitaisiin kuitenkin pitkälti sopia yhteisenä viranhaltijavalmisteluna vastuukunnan ja muiden kuntien välillä (kuntajohtajat ja työllisyysvastaavat). (viittaus päätöksentekokokohdan ”tasapainottamiseen”)
- Viranomais- ja palveluntuotannon järjestäminen vastuukuntamallissa voisi olla kuntayhtymämallia monipuolisempaa.
 - Järjestämisvastuussa olevalla taholla on lähtökohtaisesti jokaisen työnjaollisen mallin osalta myös itsellään viranomaistehtävät ja palvelutuotanto (työllisyysalueen ja kuntalaistensa osalta). Käytännössä tätä kautta tehtäviä voidaan myös laajemmin jakaa muille kunnille.
 - Viranomaistehtävät voitaisiin jakaa kuntien välillä esimerkiksi siten, että Kemi ja Tornio huolehtivat yhdessä koko työllisyysalueen asiakaspalvelutehtävistä (työnhakijat ja työnantajat) samassa laajuudessa. Muille kunnille voisi niiden halutessaan antaa toimivaltaa kuntalaistensa (työnhakijoiden ja alkavien yrittäjien) palveluista ja tehtävistä.
 - Kunnat voivat järjestää palvelutuotannon omana tuotantona sekä hyödyntämällä omia sidosyksiköitään (mm. Lappiaa)
 - Kuntien ulkoa kilpailuttamassa palvelutuotannossa ei ehkä olisi vastaava kilpailuasetelmaa kuin Lappian mallissa
 - Kunnat voivat hyödyntää muita ekosysteemejä palveluntuotannossa laajemmin. Kunnilla on muita lakisäätteisiä ja yleisiä tehtäviä sekä mahdollisuus ohjata taloudellisia resursseja muillakin tavoilla kuin suorissa ostopalveluilla.

Palvelut ja tehtävät

Lappian malli

- Työvoimapalvelut toteutettaisiin siirtyvällä henkilöstön osaamisella. Osaaminen monipuolistuisi koulutuksenjärjestäjän osaamisella.
- Suunnitelmassa tuodaan esiin synergiahyödyt esimerkiksi tukipalveluiden osalta sekä yhteistyön hyödyt.
- Toisen asteen koulutuksenjärjestäjänä Lappialla palveluissa on selkeää lisäarvoa myös sekä työnantajien että työmarkkinoille siirtyvien opiskelijoiden palveluiden osalta.
- Ylimääräistä rajaus- ja selkeyttämistyötä täytyisi varmasti jonkin verran Lappiassa tehdä sen osalta, että lakisääteisenä järjestettävät 2. asteen koulutus, maksullinen palvelutuotanto ja lakisääteiset työvoimapalvelut toteutuvat keskenään selkeinä kokonaisuutena. Erityisesti tietosuojakysymykset herättävät tässä suhteessa jonkin verran kysymyksiä.
- Myös asiakkailta tulisi olla selkeä kuva työvoimapalveluista. Lappian tulisi varmasti erikseen selkeyttää tätä panostamalla asiakasviestintään.

Palvelut ja tehtävät

Vastuukuntamalli

- Meri-Lapin kunnissa on pitkäaikaista osaamista työllisyydenhoidossa erityisesti haastavassa työmarkkina-asemassa olevien tarpeissa ja palveluissa.
- Kuntiin valtiolta siirtyvä henkilöstö on tottunut tekemään yhteistyötä kuntien asiantuntijoiden rinnalla mm. kuntakokeiluissa ja muissa yhteistoimintarakenteissa (TYP, Pointti)
- Kunnilla on palveluvalikoimassaan myös paljon TE-palveluihin yhteensovittettavia palvelumahdollisuuksia, kuten elinkeinopalvelut, hyvinvointia edistävät palvelut ja kotoutumisen edistämisen palvelut.
 - Kuntien roolia vahvistetaan Koto-uudistuksen myötä 1.1.2025. Sekä nykyisillä että erityisesti uusilla koto-palveluilla on monia yhtymäkohtia TE-palveluihin. Koto-uudistuksen yhteydessä uudistettava rahoitusmalli ohjaa myös kuntia sekä yhteistyöhön että yhteensovittamaan koto- ja TE-palvelut toisiinsa.
- TE-palveluiden järjestämiseen on Lappia-mallia vastaavasti käytettävissä vastuukunnan hallinto- ja tukipalveluista saatavat synergiahyödyt.

Suhde rahoitusmalliin

- Palveluiden rahoitus jokaiseen kuntaan tulevana yleiskatteisena valtionosuusrahoituksena sekä työttömyysturvan uusi kannustinmalli ohjaavat jatkossa merkittävästi TE-palveluiden järjestämistä, tuottamista ja organisointia. Taloudelliset ohjaukeinot suuntautuvat kuntiin ja ovat myös kiinteämpiä osia kuntien muuta elinvoiman ja valtionosuusjärjestelmään kannustekokonaisuutta.
- TE-palveluiden taloudellisten resurssien päättämisestä, ohjauksesta ja suunnittelusta tulee kuntiin keskeinen tehtävä. Olisi perusteltua, että kunnilla säilyy itsellään vahva ohjauvalta sekä strategisen tason rahoituspäätöksille, että operatiivisiin päätöksiin esimerkiksi kustannustehokkaiden ja vaikuttavien palveluiden kehittämiseksi.
- **Lappian mallissa** kunnille tulisi tällainen ohjaurooli rakentaa erityisesti budjetoinnin valmisteluun ja päätöksentekoon. Keskeistä olisi saada ohjauvaltaa myös palveluiden tuotannon ja hankintoihin. Olisi mahdollista, että Lappian mallin rinnalla kunnat edelleen ylläpitävät vahvoja yleisiä työllisyyspalveluita (nykymallin mukaisesti)
- **Vastuukuntamallissa** keskeistä olisi niin ikään varmistaa, että talouden suunnitteluun ja toimeenpanoon osallistuvat myös muut kuin vastuukunta. TE-rahoituksen yhteensovittaminen vaikuttavalla tavalla kuntien yleisen toimialan mukaisiin resursseihin on kuntavetoisessa mallissa arviolta parempi mahdollisuus.

Tausta-aineisto ja liitteet

Kunnille siirtyvät TE-palvelut

Yhteensä arvioilta noin 120-140 palvelua, palvelukokonaisuutta, tehtävää ja osatehtävää

Henkilöasiakkaan palvelut	Yritys- ja työnantajapalvelut (TA)
Tieto- neuvonta ja ohjauspalvelut Työnvälitys (ml. kansainvälinen työnhaku)	
<ul style="list-style-type: none">Työnhakijan lakisääteinen palveluprosessi (POMA)<ul style="list-style-type: none">Palvelutarpeen arviointi, työnhakukeskustelut ja asiakassuunnitelmien laatiminen sekä palveluohjaus:Ammatinvalinta- ja uraohjaus sekä asiantuntija-arviot.Työ- ja koulutuskokeilu, työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu, palkkatuki ja oppisopimusValmennuspalvelutViranomaispäätökset ja -lausunnotKulukorvauksetMonialaiset yhteispalvelut TYP ja ”nuorten TYP”AktivointisuunnitelmaKotopalvelutTyökykykoordinaattorin palvelutMuutosturvapalvelut	<p><i>Alkavan yrityksen palvelut</i></p> <ul style="list-style-type: none">StarttirahaValmennus- ja koulutuspalvelut <p><i>Työnantaja- ja yrityspalvelut</i></p> <ul style="list-style-type: none">Työnantaja- ja yrityskäynnitTyöpaikkailmoitukset (ml. EURES ja kolmansien maiden työnhaku)Ehdokashaku, esittely ja ehdokasasetteluTyötarjouksetRekrytointitilaisuudet ja kampanjatYhteishankintakoulutuksetPalkkatukiTyökokeilu (sopimukset)Työolosuhteiden järjestelytukiVuorotteluvapaaMuutosturvapalvelut
Johtaminen ja kehittäminen Hallinto- ja tukipalvelut Digitaaliset palvelut	

Valtion tehtäviä

- Kansallisten suuryritysten työnvälitys
- Äkillisten rakennemuutostilanteiden palvelut
- KV-rekrytointi (Work In Finland) ja EURES
- Työlupatehtävät
- TE-live
- TE-digi
- Oikeudellisen tuen palvelut
- Työttömyysturvatehtävät (vaativat asiantuntijalausunnot) ja valtakunnallinen työttömyysturvaneuvonta
- Palkkaturvatehtävät
- TE-ASP
- Onni- matalan kynnyksen mielen hyvinvoinnin palvelut nuorille
- Toimivien PK-yritysten kehittämisspalvelut ja BF-palvelut

Huomiot:

- Työnantaja- ja henkilöasiakaspalvelut integroitu toisiinsa.
- Työvoimaviranomaisen toimivalta keskeisessä osassa eri palveluita
- Lain määrittelemät palvelut yllä olevaa suppeampia, palveluiden nykytila alueellisesti laajempi (tuotteistukset)

Yhteistoimintamallien yleistä vertailua – kuntatoimijoiden näkemyksiä (Vertailu on esimerkinomainen eikä sisällä Meri-Lapin vastauksia)

YHTEINEN TOIMIELIN (VASTUUKUNTAMALLI)	KUNTAYHTYMÄMALLI
<ul style="list-style-type: none">Selkeä ja yksinkertainen malliTaloudellisesti tehokas, synergiaedut.Vastuukunnan mahdollisuus hyödyntää resursseja, osaamista sekä ekosysteemiään.Kuntien keskinäinen luottamus ja laajempi kuntayhteistyö: tiiviimpi suhde peruskuntiin; kuntien vaikutusvalta esim. palveluita suunniteltaessa tai kuntien välisessä tehtävänjaossaMahdollisuus uudistuksen uutta organisaatiota perustamatta	<ul style="list-style-type: none">Tasapuolisuus kustannustenjaon ja päätöksenteon osalta kaikille kunnille, vaikutusmahdollisuudet tasapuolisemmatItsenäinen ja autonominen rooli kunnista mm. palveluiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta.Selkeä ratkaisu henkilöstösiirtojen näkökulmasta, ei suurta tehtävien yhteensovittamistarvetta.Tehokkuus- ja synergiahyödyt saavutettavissa, mikäli hyödynnetään olemassa olevaa kuntayhtymää.
<ul style="list-style-type: none">Vastuukunnan taloudelliset riskit, rahoitusasema ja rahojen riittävyys.Vastuukunnan ja muiden kuntien tarve-erot palveluissa, yhdenvertaisuus vs. mahdollisuudet vaikuttaa oman kunnan tilanteeseen.Tehtävänkuvien, siirtyvän henkilöstön ja olemassa olevan henkilöstön suhde.Muiden kuntien vaikutusmahdollisuudet.Palveluiden keskittyminen yhteen kuntaan.	<ul style="list-style-type: none">Tehottomuus, raskas hallinto.Päätöksenteon irrallisuus peruskunnista: kuntien ohjausmahdollisuudet on koettu heikommiksiKuntien välillä valta voi jakautua epätasapainoisesti erityisesti suurimman kunnan näkökulmastaYhdenvertaisuus- ja vastuunjakokysymykset, mikäli hyödynnetään olemassa olevaa kuntayhtymää.Kuntayhtymä ei kykene hyödyntämään omistajakuntiensa ekosysteemejä vastuukunnan tavoin.Irrallisuus uudesta kannustinmallista.Rahoituksen riittävyys, jos tehtävät lisääntyvät: Saadaanko täydentävää rahoitusta peruskunnista vai joudutaanko karsimaan palveluista.

Taulukko: Kuntien näkemyksiä yhteistoimintamalleista. Lähteet MKOY:n Työllisyysalue selvitysten kuntakyselyt (yli 50 erikokoisen ja eri alueen kunnan vastaukset huomioituna) ja Kuntaliitto: <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2020/sote-kuntayhtymien-omistajaohjauksen-kehittämiselvitys-kuusi-suositusta>

Työvoimakoulutuksen toimijat ja roolit koulutuksen järjestämisessä. Nykytilakuvaus; Tulevaisuudessa TE-toimisto on joko vastuukunta tai Lappia

- Työvoimakoulutuksen järjestämisessä ja hankinnassa on useita eri toimijatahoja, joiden onnistunut yhteistyö ja vuoropuhelu on välttämätön edellytys tulokselliselle osaamisen kerryttämiseksi ja vaikuttaville koulutusratkaisuille. Ministeriöt määrittelevät koulutuksen vuosittaiset resurssit, ja ELY-keskukset ja TE-toimistot puolestaan hoitavat hankintojen ja koulutuksen järjestämisen käytännön järjestelyt. Lisäksi koulutuksen järjestäjät osallistuvat koulutustarpeiden kartoitukseen ja tuottavat sovitut koulutukset.
- OKM ja TEM määrittelevät yhdessä VOS-työvoimakoulutuksen tavoitteellisen opiskelijavuosimäärän ja OKM ilmoittaa sen valtion talousarviossa. Työvoimakoulutuksen opiskelijavuosista päättämällä turvataan työvoimakoulutuksen volyymi ja velvoitetaan työvoimakoulutuksen koulutustehtävän saaneita järjestäjiä työvoimakoulutuksen järjestämiseen. Työvoimakoulutuksen tavoitteellinen opiskelijavuosien määrä edellyttää koulutuksen järjestäjän varaamaan koulutuspaikoistaan osan työvoimakoulutukseen sen mukaan kuin on sovittu. OKM:n vastuulla on myöntää hakemusten ja harkinnan perusteella järjestämisluvut ammatillisen työvoimakoulutuksen järjestämiseen. Ainoastaan luvansaaneilla järjestäjillä on oikeus saada valtionosuusrahoitusta työvoimakoulutuksen järjestämiseen.
- Työvoimakoulutuksen yksityiskohtaisesta resurssien käytöstä päätetään lähtökohtaisesti aluetasolla, eli siellä missä asiakkaat ovat. Paikallisella tasolla ELY-keskukset ja TE-toimistot kartoittavat ja ennakoivat työnantajien ja työttömien keskuudessa vallitsevat koulutustarpeet. Ne päättävät yhdessä koulutuksen järjestäjien kanssa koulutukseen osoitettujen resurssien kohdentamisesta. ELY-keskus koordinoi hankitun ja VOS-koulutuksen kokonaisuuden ja kilpailuttaa hankintakoulutuksen. ELY-keskukset ostavat työvoimakoulutusta sitä järjestäviltä toimijoilta, kuten ammatillisilta aikuiskoulutuskeskuksilta, korkeakouluilta ja yksityisiltä oppilaitoksilta. Hankinnat tehdään tarjouskilpailun perusteella noudattaen julkisista hankinnoista annettua lainsäädäntöä. Lisäksi tutkintotavoitteisesta koulutuksesta ELY-keskus sopii niiden alueen palveluntuottajien kanssa, joilla on OKM:n päätöksellä työvoimakoulutuksen järjestämislupa.
- TE-toimistojen vastuulla on koulutukseen liittyvät käytännön järjestelyt, kuten avoimesta koulutuksesta ilmoittaminen ja koulutukseen ohjaaminen. Lisäksi TE-toimisto päättää opiskelijavalinnasta ja sopii yhdessä koulutuksen järjestäjien kanssa tavoitteena olevista tutkinnoista. TE-hallinnolla on oikeus saada tietoja koulutuksen etenemisestä ja koulutukseen osallistuvien opintojen etenemisestä. TE-toimisto hyödyntää näitä tietoja asiakkaiden ohjauksessa, palveluiden suunnittelussa ja työttömyysturvalain toimeenpanossa.
- Valtionosuusrahoitettua koulutusta järjestävällä taholla on velvollisuus osallistua työvoimakoulutuksen ennakointi- ja kartoitusprosessiin yhdessä alueen TE-toimiston sekä ELY-keskuksen kanssa. Keskusteluissa voidaan hyödyntää molempien tahojen seuranta- ja ennakointitietoja, ja keskustelujen tavoitteena on varmistaa, että työvoimakoulutus suunnataan sellaisiin koulutuksiin, jotka tukevat alueen työmarkkinoiden ja TE-hallinnon asiakkaiden tarpeita. Koulutuksen järjestäjä vastaa koulutuksen toteutuksesta ja laadusta lain ja/tai hankintasopimuksen mukaan. Lisäksi koulutuksen järjestäjät ovat mukana opiskelijavalinnassa, kun arvioidaan hakijan soveltuvuutta koulutukseen. Koulutuksen järjestäjä laatii myös jokaiselle VOS-rahoitteista ammatillista koulutusta suorittavalle henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman (HOKS). Vuoropuhelu koulutuksen aikana on oleellista sen onnistumisen kannalta, joten koulutuksen järjestäjän on vastattava yhteydenpidosta TE-toimistoon koulutuksen aloittamiseen, läsnäolon, keskeyttämisen ja päättämisen osalta. Lisäksi koulutuksen järjestäjä kerää opiskelijapalautteen: OPAL-palautte kerätään TEM:n rahoittamasta koulutuksesta ja AMIS-palautte kerätään OKM:n rahoittamasta koulutuksesta. Yhteishankintakoulutuksissa työnantaja osallistuu koulutuksen suunnitteluun, hankintaan, rahoitukseen ja opiskelijavalintaan. Myös työnantajilta odotetaan palautetta, jos he tarjoavat työntekijöilleen yhteishankintakoulutusta.

Kiitos!



Lisätietoa

Mikko Kesä,

mikko@mikkokesa.fi

+358 400 203494

www.mikkokesa.fi