

Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausuntopyyntöne

Hallituksen esitykset eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta ym. sekä laiksi kotoutumisen edistämisestä

TAUSTATIEDOT

Vastaajatahon virallinen nimi

1) * Vastaajataho

- kunta
- maakunnan liitto
- muu kuntayhtymä tai kuntien yhteistoimintaelin
- julkisomisteinen yhtiö
- ministeriö
- ELY-keskus
- TE-toimisto
- aluehallintovirasto (AVI)
- muu valtion viranomainen
- järjestö
- joku muu, mikä

2) * Vastaajatahon vastuuhenkilön sähköpostiosoite

anna-liisa.pasanen@vtv.fi

1 Laki julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista

Ehdotetun julkisia rekrytointi- ja osaamispalveluja koskevan lain keskeisenä sisältönä olisi työnhakijan palveluprosessin määrittely (2 luku) sekä niiden rekrytointi- ja osaamispalveluiden määrittely, joita jokaisessa maakunnassa olisi oltava tarjolla (3 luku). Rekrytointipalveluna maakunnan tulisi välittää tietoa osaavan työvoiman saatavuudesta ja työtilaisuuksista, antaa rekrytointiin ja työnhakuun liittyvää neuvontaa sekä yhteen sovittaa työtilaisuuksia ja työnhakijoita. Osaamispalveluna maakunnassa tulisi olla tarjolla ammatinvalinta- ja uraohjausta sekä kasvupalvelukoulutusta. Maakunta voisi lisäksi järjestää muita rekrytointia ja työnhakua tukevia sekä osaamista kehittäviä palveluja. Muista palveluista määriteltäisiin tarkemmin ainoastaan työkokeilu (4 luku). Muutoin palveluiden sisältöä ei määriteltäisi.

3) 1 luku Yleiset säännökset, kommentit:

Valmistelilla oleva laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista määritteli puitteet kasvupalveluiden järjestämiselle ja tuottamiselle, mutta ei määriteltäisi palveluiden sisältöä. Lakiluonnos oli lausuntokierroksella huhtikuussa 2017. Palveluiden sisällöstä säädettäisiin mm. tätä lausuntopyyntöä koskevissa erillislaeissa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto viittaa 25.4.2017 antaamaansa lausuntoon (Dnro 2017/118/31) laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista, jossa esitetään useita riskejä koskien kasvupalveluiden järjestämistä, erityisesti palvelutuotannon siirtämisestä yksityisille palveluntuottajille sekä palveluiden rahoitusta. Lakiluonnoksessa kasvupalveluiden yksityistämistavoite korostuu vahvasti, mutta näyttöä ei ole siitä, että yksityiset palveluiden tarjoajat toimivat julkisia organisaatioita tehokkaammin tai taloudellisemmin. Kasvupalvelujen yksityistäminen voisi johtaa asiakkaiden valikoin-

tiin eikä yksityisiä palveluja välttämättä ole tarjolla harvemmin asutuilla alueilla. Palvelutarjoajien olisi hankalaa toimia eri maakunnissa, koska maakunnat määrittäisivät palvelukokonaisuudet ja –ketjut sekä maakunnilla tulisi olemaan erilaiset kriteerit, ehdot ja korvauskäytännöt. Tarkastusvirasto ehdottikin lausunnossaan, että markkinapuutteen selvittäminen maakunnissa tulisi keskitään työ- ja elinkeinoministeriölle, jotta ministeriöllä olisi ajantasainen ja luotettava tieto kasvupalveluiden tilanteesta ja kehityksestä koko maassa.

Tarkastusvirasto kiinnittää erityistä huomiota siihen, että valmisteilla olevassa kasvupalveluita koskevassa lakikokonaisuudessa ei määriteltäisi yksityiskohtaisesti maakuntien kasvupalveluiden tuottajille maksamien korvausten periaatteita, vaan kukin maakunta päättäisi omista korvauseriaateistaan ja rakentaisi oman kasvupalveluiden korvausjärjestelmän. Tältä osin kuvattu kasvupalveluiden hallintamalli poikkeaisi merkittävästä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämislaissa ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan valinnanvapauslaissa esitetystä mallista. Maakuntakohtaiset kasvupalveluiden korvausjärjestelmät eivät olisi valtiontalouden näkökulmasta tarkoituksenmukaisia, koska valtiontalouden ohjaus jäisi heikoksi. Julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista annettavassa laissa määritellyt palvelut rahoitettaisiin kuitenkin pääasiassa valtion budjetista. Malli johtaisi myös siihen, että eri maakunnissa noudatettaisiin erilaisia korvauskäytäntöjä samojen palvelujen tuottamisesta, jolloin palveluntuottajille maksettava korvausten suuruus voisi myös vaihdella maakunnittain.

4) 2 luku Työnhakijan palveluprosessi, kommentit:

Ehdotetun säännöksen mukaan työnhakijan palveluprosessissa korostuu digitaalisten palveluiden käyttö. Maakunnan olisi kuitenkin järjestettävä alueelleen fyysisiä toimipisteitä työnhakijan käyntiasiointia varten. Tällä varmistettaisiin se, että asiointi on mahdollista myös niille asiakkaille, jotka eivät voi tai halua asioida verkkopalvelussa.

Tarkastusvirasto korostaa asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun merkitystä palveluiden vaikuttavuuden saavuttamiseksi. Rekrytointi- ja osaamispalveluiden piirissä olevista asiakkaista osalla ei ole mahdollisuutta tai kykyä käyttää digitaalisia palveluja. Esitys ei kuitenkaan määrittele tarkemmin palvelun saatavuuden näkökulmasta, mikä olisi riittävä tai suositeltava lähimmän toimipisteen etäisyys asiakkaan asuinpaikasta tai henkilökohdaisen palvelun vähimmäisvaatimukset. Harvaan asutuilla alueilla etäisyydet toimipisteeseen voivat muodostua pitkäksi. Säännöksessä myös edellytetään käyntiasiointia, mm. säädetään, että työnhaun voimassa olo päättyy esimerkiksi silloin, kun työnhakija ei saavu haastatteluun, työkyvyn tutkimuksiin ja arviointeihin tai ei valitse palveluntuottajaa. Vastaavasti nykyisestä käytännöstä poiketen ehdotetaan, että palvelutarpeen arvioinnin ei tarvitse tapahtua haastattelun yhteydessä, vaan se voisi tehdä digitaalisesti, hakijan toimittamien verkkodokumenttien perusteella. Epäselväksi kuitenkin jää, miten tämä tapahtuu, ja miten varmistetaan tietojen oikeellisuus ja asiakkaiden tasapuolinen kohtelu.

Esityksessä määritellään työnhakijan aktiivisuuden seurantavelvoite nykyisin voimassa olevaa tiukemmaksi: työnhakijalla on ilmoitusvelvollisuus vähintään seitsemän päivän välein (aktiiviseen) työnhakuunsa liittyvistä toimista tai hänen työnhakunsa päättyisi. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tiukat ilmoitusvelvoitteet eivät välttämättä edistä työnhakijan aktivoitumista varsinaisessa työnhaussa, mutta em. vaatimukset edellyttävät merkittävästi resursseja viranomaisilta ja palveluntuottajilta ilmoitusseurannan järjestämiseksi varsinkin tilanteissa, jossa maakunnan työttömyysaste ja pitkäaikaistyöttömien määrä ovat korkeita.

Luvun 9 §:ssä määriteltäisiin monialaisen palvelun tarve, jolla tarkoitettaisiin tilannetta, jossa työttömän työllistymisen edistäminen edellyttäisi kasvupalvelujen sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen tai Kansaneläkelaitoksen järjestämistä vastuulle kuuluvien kuntoutuspalvelujen yhteensovittamista, kun työttömällä on työllistymiseen vaikuttavia työ- ja toimintakyvyn rajoitteita tai elämänhallintaan liittyviä puutteita, jotka eivät ratkea viranomaisten tai palveluntuottajien välisellä konsultaatiolla. Määritelmä vastaisi asiasisällöltään työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (TYP) annettussa laissa tarkoitettua monialaista palvelua, josta kunta, TE-toimisto ja Kela ovat vastanneet yhdessä. Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen 19 §:n mukaan maakunnan liikelaitoksen olisi huolehdittava kasvupalveluja ja muita maakunnan järjestämistä vastuulle kuuluvia yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta. Tarkastusvirasto toteaa, että säädökset yhdistettynä asiakkaan valinnanvapauteen muodostaisivat tässä tapauksessa haastavia tilanteita palvelujen yhteensovittamisessa, koska sekä kasvupalveluissa että sosiaali- ja terveyspalveluissa tulisi olemaan lukuisia palveluntuottajia saman maakunnan alueella, ja asiakkaalla olisi valinnanvapauden seurauksena mahdollisuus valita useita palveluntuottajia, joilla ei olisi yhteisiä asiakasjärjestelmiä. Siten yhden asiakkaan ympärille voisi muodostua usean palveluntuottajan verkosto, jossa asiakastiedon tulisi liikkua sujuvasti tuottajien ja viranomaisten välillä. Tämä voi olla vaikeaa, koska palveluntuottajien käyttämiä asiakastietojärjestelmiä ei olisi integroitu toisiinsa.

5) 3 luku Rekrytointi- ja osaamispalvelut, kommentit:

Lakiesityksen säännökset noudattavat sisällöllisesti nykyistä lainsäädäntöä, mutta käsitteitä on muutettu. ”Työnvälitys” on korvattu käsitteellä ”rekrytointipalvelut”. Nykyistä työvoimakoulutusta (ei-tutkintoon johtavaa) taas nimitetään jatkossa ”kasvupalvelukoulutukseksi”. Tutkintoon johtavasta koulutuksesta säädellään jatkossa ammatillisen koulutuksen lainsäädännössä. Muutosvaiheessa käsitteet todennäköisesti aiheuttavat sekaannuksia.

6) 4 luku Työkokeilu, kommentit:

Ehdotettu työkokeilusäännös vastaisi olennaisilta osin voimassa olevan lain säädöksiä. Tarkastusvirasto toteaa, että työkokeiluun on kohdistunut julkista kritiikkiä ja työkokeilusta on toteutettu eri puolilla maata lukuisia hankkeita ja pilotteja työ- ja elinkeinoministeriön aloitteesta ja rahoituksella. Esityksen perusteluista ei kuitenkaan ilmene, miten esim. työkokeiluhankkeiden tuloksia on arvioitu ja miten kokemukset on otettu huomioon esityksessä. Ainoa viittaus yksityiskohtaisissa perusteluissa koskee kesken olevaa rekrytointikokeilua.

Tarkastusvirasto pitää kannatettavana 26 §:n esitystä kokeiluun osallistuvan oikeudesta purkaa sopimus. Sen mukaan sopimuksen purkamisen ei tulisi lähtökohtaisesti vaikuttaa oikeuteen saada työttömyysetuutta, jos työkokeilun keskeyttäminen on perusteltua. Työkokeiluun osallistuminen tulee myös olla vapaaehtoiseen sopimukseen perustuva (24 §). Se ei myöskään saa korvata muuta palkkatyövoimaa eikä olla keino ilmaisen työvoiman hyväksikäytölle, mikä voi vääristää yritysten tai yksityisen elinkeinonharjoittajien välistä kilpailua. Lähtökohtaisesti pitkäkestoista vastikkeetonta (palkaton) työntekoa ei voida pitää henkilöasiakkaan eikä elinkeinoelämän edun mukaisina.

7) 5 luku Työllistämisvelvoite, kommentit:

Ei kommentoitavaa. Työllistämisvelvoitetta koskevat pykälät vastaisivat suurin piirtein nykyistä tilannetta.

8) 6 luku Erinäiset säännökset, kommentit:

32 §:ssä säädetään rekrytointi- ja osaamispalveluun liittyvästä tiedonsaantioikeudesta. Sen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että maakunnalla olisi oikeus saada salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä maksutta julkisen rekrytointi- ja osaamispalvelun järjestämisessä välttämättömät tiedot. Tarkastusvirasto pitää säädöstä perusteltuna.

Saman säädöksen mukaan maakunta voisi edelleen antaa palveluntuottajalle henkilöasiakasta koskevat tiedot ilman asiakkaan suostumusta. Tarkastusvirasto huomauttaa, että säädöksen tulee olla yhdenmukainen muiden asiakasturvallisuutta koskevien lakien säädösten kanssa, joita sovelletaan mm. sosiaali- ja terveyspalveluissa. Asiakasturvallisuuden vuoksi vähimmäisvaatimuksena tulisi olla se, että asiakkaalla on mahdollisuus tarkistaa häntä koskevien tietojen oikeellisuus ja saada tieto häntä koskevien tietojen siirtymisestä esim. yksityiselle palveluntuottajalle.

9) 7 luku Voimaantulo, kommentit:

Ei kommentoitavaa.

2 Laki alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta

Alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta annettavalla lailla on tarkoitus siirtää maakunnan liittojen sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten rahoitustehtäviä perustettaville maakunnille ja Uudenmaan kuntayhtymälle. Lisäksi laissa olisi tarkoitus säätää eräistä ministeriöiden myöntämistä tuista. Laki koskisi sekä kansallista varoista että Euroopan unionin varoista myönnettäviä tukia. Tukimuodot pysyisivät pitkälti nykyisen kaltaisina ja suurin muutos koskisiikin tukea myöntäviä tahoja, joita olisivat yleensä maakunnat.

10) 1 luku Yleiset säännökset, kommentit:

Tarkastusvirasto toteaa, että 2 §:n määritelmässä tulisi selkeyden vuoksi kootusti yksilöidä, mitä eri viranomaiset ja välittävät toimielimet ovat, määritellä mm. TEM:ille ja maakunnalle kuuluvat viranomaisroolit. Nyt määritelmässä mainitaan lähinnä, mitä hallinto-, todentamis- ja tarkastusviranomaisilla sekä välittävillä toimielimillä tarkoitetaan ja myöhemmin 7 luvun 41–44 §:ssä niille kuuluvista tehtävistä.

Tarkastusvirasto on kiinnittänyt asiaan huomiota aiemman antamassaan lausunnossa koskien lakia alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja todennut, että tulisi esittää selkeä tehtäväjako valtakunnallisten kasvupalveluiden ja maakunnan järjestämien palveluiden välillä, maakuntien ja kuntien elinvoimatehtävien välillä ja toisaalta valinnanvapauden piirissä olevien palveluiden ja julkisen vallan käyttöön sisältyvien viranomaistehtävien välillä. Näin välttyttäisiin päällekkäiseltä valmistelulta ja epäselvyyksiltä eri toimijoiden välisestä työnjaosta sekä luotaisiin paremmat edellytykset maakuntia palvelukokonaisuuksien suunnittelulle ja tietojärjestelmien määrittelylle sekä valtakunnan tasoiselle työllisyyden hoidolle ja yritystoiminnan edistämiseksi.

11) 2 Luku Yritykselle myönnettävät tuet, kommentit:

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota mahdollisiin tulkintaepäselvyyksiin koskien 3 §:ää, jonka mukaan starttirahaa voitaisiin myöntää ehdotetun muutoksen mukaan vain yrityksille, mutta tukea ei voitaisi myöntää, jos päätoiminen yritystoiminta on jo aloitettu. Aiemmin starttiraha on myönnetty yritystoiminnan aloittavalle henkilölle. Myös vastaisuudessa tuki voitaisiin myöntää vain ennen päätoimisen yritystoiminnan aloittamista, mutta sitä ei myönnettäisi siis henkilöasiakkaalle. Tulkintaepäselvyyksiä uudessa säädöksessä voi syntyä siitä, että yritystoiminta voidaan tulkita aloitukseksi, kun tuki myönnettäisiin yritykselle ja siitä, että henkilöasiakas käynnistäisi (epähuomiossa) päätoimisen yritystoiminnan edellytyksenä starttirahalle.

12) 3 Luku Voittoa tavoittelemattomalle oikeushenkilölle myönnettävät tuet kehittämis- ja investointitoimintaan, kommentit:

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota 9 §:n kohtaan, jonka mukaan vain opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan kuuluvissa kehittämis- ja investointihankkeissa maakunnan on pyydettävä lausunto ministeriöltä. Yksityiskohtaisista perusteluista ei ilmene perustelua sille, että säädös rajaa lausunnonpyynnön vain yhden ministeriön toimialaan kuuluviin hankkeisiin. Lausunnotonnettelyä voidaan pitää kannatettavana kaikissa euromäärältään merkittävissä kehittämis- ja investointihankkeissa. Tarkastusvirasto ehdottaa, että lakiesityksessä määriteltäisiin maakunnalle yleinen velvoite pyytää lausunto ”vastuuministeriöltä” taloudellisesti merkittävissä (tietyn euromäärän ylittävissä) ja kauaskantoisissa kehittämis- ja investointihankkeisiin. Säädös tulisi olla yhdenmukainen muissa HE15/2017:een kuuluviin lakeihin kirjattujen maakunnan investointeja koskevien säädösten kanssa.

13) 4 Luku Palkkatuki, kommentit:

Palkkatuella tarkoitettaisiin tukea, jota työnantajalle voitaisiin myöntää työttömän työnhakijan palkkaamisesta aiheutuviin palkkauskustannuksiin. Palkkatuetun työn tarkoituksena olisi parantaa tuella palkattavan henkilön ammatillista osaamista ja siten edistää hänen työllistymistään avoimille työmarkkinoille. Säädös noudattaisi nykytilannetta palkkatuen myöntämisen ja työnantajan edellytysten suhteen sillä erotuksella, että palkkatuen myöntämisestä maakunta päättäisi jatkossa TE-toimiston sijasta. Siten säännös edellyttäisi, että maakunta arvioisi henkilön työttömyyden johtuvan juuri ammatillisen osaamisen puutteista, tai henkilön tuottavuus olisi olennaisesti sekä pysyvästi tai pysyväisluonteisesti alentunut vamman tai pitkäaikaissairauden johdosta, tai kun henkilö olisi täyttänyt 60 vuotta ja ollut yhtäjaksoisesti työttömänä vähintään vuoden välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä. Palkkatuen myöntäminen alle 12 kuukautta yhdenjakoisesti työttömänä olleen henkilön palkkaamisen edellyttäisi, että henkilön työttömyys ilman palkkatuen myöntämistä pitkittyisi ja kestäisi todennäköisesti yli 12 kuukautta. Työttömyyden pitkittymisen arvioinnissa käytettäisiin apuna asiakastietojärjestelmän profilointityökalua ja muuta asiakkaasta käytettävissä olevaa tietoa.

Tarkastusvirasto toteaa, että palkkatukijärjestelmä on ollut pitkään käytössä ja sen käyttöön on liittynyt ongelmia, mm. erityisammattitaitoa vaativan henkilön tilanteen arvioinnin toteutuksessa, tuen myöntämisperusteiden soveltamisessa sekä palkkatukeen tarvittavien määrärahojen riittävydessä. Usein TE-toimistojen palkkatukirahat ovat loppuneet jo vuoden puolivälissä. Lakiesityksen perusteluista ei ilmene, miten tähän asti tiedossa olleet ongelmat hallittaisiin paremmin maakuntauudistuksen toimeenpanossa ja tulevissa maakunnissa. Asiakkaan henkilökohtaisen tilanteen arviointi vaatii monialaista osaamista ja sujuvaa yhteistyötä eri viranomaisten välillä.

14) 5 Luku Tuen hakeminen, myöntäminen ja maksaminen, kommentit:

Luvun 28 §:ssä ja 29 §:ssä säädettäisiin, että tuen hakemista, myöntämistä ja maksamista hallinnoitaisiin valtakunnallisesti ylläpidettävissä sähköisen asioinnin järjestelmissä. Tarkastusvirasto pitää tätä kannatettavana, mutta korostaa, että sähköisten järjestelmien uudistaminen tulisi olla jo käynnissä, koska kaikkia nykyisiä järjestelmiä ei välttämättä enää päivitetä. Myös tietojen siirtoon uusiin järjestelmiin tulee varata riittävästi aikaa.

Talousarviosta on säädetty Suomen perustuslaissa ja valtion talousarviosta annetussa laissa. Tarkastusvirasto ei pidä tarpeellisena, että tässä erillislaissa (48 §) säädettäisiin erikseen budjetointimenettelystä määrittelemällä tämän toiminnan rahoitustavoiksi valtion osalta valtuusmenettely ja arviomääräraha. Vaikka valtuutta tai määrärahaa hallinnoitaisiin erillisissä järjestelmissä, tulee esim. varainhoitovuosisperiaatteen toteutuminen aina varmistaa myös aikaisempien vuosien valtuuksien osalta.

Tarkastusvirasto toteaa, että valtion kirjanpidosta ja maksuliikkeestä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa ja sen asetuksessa. Tarkempia määräyksiä antaa valtiovarainministeriö tai Valtiokonttori. Ratkaisuja tulisi hakea sekä toimivan sisäisen valvonnan että prosessin kokonaistehokkuuden perusteella osana kokonaisuutta ja käytettävissä olevia välineitä ja menettelyjä hyödyntäen. Yksityiskohtaisia säännöksiä ei tulisi sisällyttää erillislakeihin. Maksuliikkeen osaltakaan tarkastusvirasto ei pidä hyvänä menettelyä, jossa valtion talousarvialouden ulkopuolinen organisaatio suorittaisi maksuja valtion maksuliikkeen kautta ja nimenomaisesti maksuliikkeestä ja tätä koskevasta kirjanpidosta vastaavaan yksikön toimenpiteistä riippumattomasti. Sisäisen valvonnan kannalta tilannetta vaikeuttaa se, että säädösluonnoksen perustelujen mukaan painopiste on nimenomaisesti jälkikäteen tapahtuvissa kontroleissa. Prosessin tulisi kokonaisuutena toimia hyvän hallinnon ja siihen kuuluvan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan periaatteiden mukaisesti. Tavoitteena tulee olla tehokas ja toimiva prosessi. Lakiluonnoksessa prosessi on sidottu yhteen tietojärjestelmään (EURA 2014). Sinänsä on tarpeellista, että näidenkin varojen hallinnoinnissa käytetään yhtä ja yhtenäistä järjestelmää.

48 §:n mukaan maakunnat toimisivat tilintekijöinä valtion talousarviosta annetun asetuksen 27 §:ssä säädetyin perustein. Kirjanpitoyksikkö voi tilitystä vastaan siirtää joidenkin menojen maksamisen tai tulojen perimisen muun kuin kirjanpitoyksikön itsensä suoritettavaksi. Tilintekijä olisi poikkeusmenettely ja rajoittuisi talousarvialouden osalta verrattain pieniin menoihin tai tuloihin. Tarkastusviraston käsityksen mukaan valtion talousarvion ulkopuolisella tilintekijällä olisi lähtökohtaisesti oma rahatalous eikä se käyttäisi valtion maksuliikkeitä menojensa maksamiseen, vaikka periaatteellista estettä ei olisi maakuntien toimimiselle tilintekijöinä. Sisäinen valvonta tulee järjestää siten, että varmistetaan talousarvion noudattaminen riittävillä etukäteiskontrolleilla, asianmukaisella osaamisella ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisella tehtävien eriyttämisellä. Mikäli tilintekijämalliin päädytään, tarkastusvirasto näkee välttämättömäksi, että Valtiokonttori ohjaisi maakuntien maksuliikettä ja kirjanpitoa ja näihin liittyvää sisäistä valvontaa. On tarpeen kiinnittää huomiota myös tietojen ajantasaisuuteen, valtuuden käytön ja sen seurannan järjestämiseen sekä maksuliikkeen järjestelyihin ja sen sisäiseen valvontaan. Kyse olisi merkittävästä toiminnasta, jossa toimijoiden määrä on suurehko ja toiminta monimutkaista. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota valtuuden käytön ja sen seurannan periaatteisiin, koska maakunnat toimisivat valtion talousarviossa myönnetyn valtuuden tosiasiallisina käyttäjinä. Valtuusseuranta tulee maakuntienkin toimiessa sitoumusten tekijöinä järjestää näiden periaatteiden mukaisesti, mm. valtuuden uudelleen käyttö tulee tehdä uudelleen budjetoinnin kautta. Haasteeksi voi muodostua se osaamispotentiaalın varmistaminen maakunnissa.

15) 6 Luku Tuen palauttaminen ja takaisinperintä sekä maksatuksen lopettaminen, kommentit:

Perusteluissa todetaan, että ehdotetussa laissa on tarkoitus yhdenmukaistaa eri laeissa aiemmin säänneltyä takaisinperintään koskevia säännöksiä. Tuen palauttamista, takaisinperintä ja maksatusten lopettamista koskevassa luvussa ei perustelujen mukaan ole kuitenkaan merkittäväksi katsottavia muutoksia taustalla olevien nykyisten lakien sisältöön.

Tarkastusvirasto pitää yhdenmukaistamista tarpeellisena. Lisäksi tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että tuen palauttamisen, takaisinperinnän sekä maksatuksen lopettamisen osalta tulee riittävän selkeästi määrittellä menettelyt, toimijat ja vastuut eri toimijoiden osalta.

16) 7 Luku Euroopan unionin rakennerahastoja koskevat erityissäännökset, kommentit:

Vrt. 1 luvun 2 §:n määritelmiä koskeva kommentti. 7 luvun 41–44 §:ssä voisi selkeyden vuoksi myös yksilöidä viranomaiset ja välittävät toimielimet.

Tarkastusvirasto pitää 50 §:ssa ohjausryhmää koskevaa kirjausta melko väljänä. Esityksen mukaan ainakin hankkeille, joiden kustannukset ovat suuret, tulisi asettaa ohjausryhmä. Tuen myöntävän viranomaisen seurantatyön helpottamiseksi ohjausryhmäkäytäntö on suosittelava.

17) 8 Luku Erinäiset säännökset, kommentit:

Lakiesityksen 64 §:ssä todetaan, että kirjanpitoaineisto ja muu hanketta koskeva aineisto on säilytettävä 10 vuotta rahoituspäätöksessä vahvistetusta hankkeen päättymispäivästä. Esityksestä ei käy selkeästi ilmi, mikä taho vastaa aineiston säilyttämisestä, jos tuen saajan toiminta kokonaan lakkaa.

Lakiesityksen 65 §:n perusteella maakunnalla ja Uudenmaan kuntayhtymällä olisi oikeus kohdistaa valvonta- ja tarkastustoimenpiteitä myös kilpailuttamaansa tai hyväksymäänsä palvelun tuottajaan. Tämä voi sisältää riskin, että valvontaa ja tarkastusoikeutta käytetään yli sen, mikä on hankkeen tarkastamisen kannalta oleellista ja välttämätöntä.

18) 3. Laki yksityisistä rekrytointipalveluista. Kommentit:

Tarkastusvirasto pitää kannatettavana lakiesityksen määrittelyä siitä, että yksityiset rekrytointipalvelujen tarjoajat eivät saa periä henkilöasiakkailta maksua tarjoamistaan palveluista, jotka vastaavat julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista annetussa laissa tarkoitettuja palveluita. Tämä kuitenkin edellyttää, että kyseiset palvelut on määritelty riittävän selkeästi maakunnan ja palveluntarjoajien välisissä sopimuksissa.

19) 4. Laki sosiaalisista yrityksistä annetun lain kumoamisesta. Kommentit:

Ei kommentoitavaa.

5. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta

Työttömyysturvalain keskeisimmät muutokset koskevat työttömyysturvajärjestelmän toimeenpanoon liittyvien tehtävien siirtämistä TE-toimistoilta työttömyyskassojen, Kansaneläkelaitoksen ja maakuntien hoidettavaksi. Tehtävien siirtämisestä säädettäisiin pääosin 11 – 14 luvussa.

Lisäksi työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää muutettaisiin siten, että keskeistä jatkossa olisi työnhakijan aktiivisen työnhaun seuraaminen. Tätä koskevat säännökset olisivat pääosin 2 a luvussa.

20) 1 luku Yleiset säännökset, kommentit:

Tarkastusvirasto toteaa, että työttömyysturvalain säädösten muuttaminen on perustelua vastaamaan maakuntauudistuksen toimenpiteitä (TE-toimistojen lakkauttaminen ja kasvupalvelujen yksityistäminen).

21) 2 luku Etuuden saamisen yleiset työvoimapolitiittiset edellytykset, kommentit:

Ei kommentoitavaa.

22) 2 a luku Työvoimapolitiittisesti moitittava menettely, kommentit:

Säädöksen 8 a §:n mukaan työttömyysetuuden saaminen edellyttäisi, että työnhakija hakee työttömänä ollessaan keskimäärin vähintään yhtä avointa työpaikkaa kutakin täyttä työttömyysviikkoa kohti. Aktiivisen työnhaun laiminlyönnistä asetettava korvaukseton määräaika olisi pituudeltaan 60 päivää ja se alkaisi tarkastelujakson päättymistä seuraavan 30 päivän kuluttua.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tarkka työhakemusten määrä tietyssä ajanjaksona ei tosiasiallisesti aktivoisi työhakua eikä soveltuisi kaikkiin tilanteisiin, vaan johtaisi työhakemusten tekemiseen ainoastaan säädöksen täyttymisen ja sanktioiden välttämisen takia sekä kuormittaisi merkittävästi myös virkamiehin ja työnantajia. Tilanteessa, joissa avoimia sopivia paikkoja ei ole tarjolla, työnhakija ja maakunta tai palveluntuottaja voisivat sopia muista tavoista, joilla työnhakija edistää omatoimisesti osaamistaan, työnhakuaan, työllistymistään tai yritystoiminnan aloittamista. Esityksestä jää epäselväksi, mitä nämä tavat voisivat olla.

23) 5 luku Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset, kommentit:

Ei kommentoitavaa.

24) 6 luku Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto, kommentit:

Ei kommentoitavaa.

25) 7 luku Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset, kommentit:

Ei kommentoitavaa.

26) 9 luku Työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu, kommentit:

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota 8 §:ään: Tulisi selvittää, voiko työttömyyskassa etuuden maksajana päättää omaehtoisen opiskelun tuen lakkauttamisesta, eli käyttää julkista valtaa.

27) 10 luku Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa etuutta koskevat säännökset, kommentit:

Ei kommentoitavaa.

28) 10 a luku Kulukorvaus, kommentit:

Ei kommentoitavaa.

29) 11 luku Toimeenpanoa koskevat säännökset, kommentit:

Ei kommentoitavaa, koska luku on vielä keskeneräinen

30) 12 luku Muutoksenhaku, kommentit:

Ei kommentoitavaa, koska luku on vielä keskeneräinen

31) 13 luku Tietojen saamista ja luovuttamista koskevat säännökset, kommentit:

Ei kommentoitavaa, koska luku on vielä keskeneräinen

32) 14 luku Erinäisiä säännöksiä, kommentit:

Ei kommentoitavaa, koska luku on vielä keskeneräinen

Laki vuorotteluvapaalain muuttamisesta

33) Vuorotteluvapaan toimeenpanoon liittyvät tehtävät siirrettäisiin TE-toimistoilta työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle. Lisäksi tehtäisiin vuorotteluvapaasijaista koskevia muutoksia. Kommentit:

Ei kommentoitavaa, lakiesitys keskeneräinen

Muutoksiin liittyviä muita lakeja:

- Laki sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan Euroopan unionin lainsäädännön soveltamisesta annetun lain muuttamisesta
- Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta
- Laki toimeentulotuesta annetun lain muuttamisesta
- Laki valtion virkamieslain 5 a §:n muuttamisesta
- Laki valmiuslain 99 §:n muuttamisesta
- Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta

34) Kommentit muutoksiin liittyvistä laeista:

Ei kommentoitavaa

Laki kotoutumisen edistämisestä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämisestä. Voimassa oleva laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) kumottaisiin. Lain tarkoituksena olisi edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita. Esityksessä säädettäisiin kotoutumisen edistämisestä selkeästi ja johdonmukaisesti ottaen huomioon maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä aluekehitys- ja kasvupalvelu-uudistusten edellyttämät kotouttamista koskevat muutostarpeet. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kotoutumista edistäviä palveluista ja viranomaisten tehtävistä kotoutumisen edistämässä samoin kuin kotouttamisen yhteensovittamisesta ja seurannasta hallinnon eri tasoilla. Kotoutumisen edistämisen suunnittelu ja kehittäminen yhteen sovitettaisiin maakunnan ja kunnan muun suunnittelun kanssa.

35) 1 luku Yleiset säännökset, kommentit:

Lain tarkoituksena olisi edistää monialaista yhteistyötä kotoutumista edistävien toimijoiden välillä. Kotoutumista edistäviä palveluja järjestettäisiin osana maakunnan järjestämävastuulla olevia kasvupalveluita ja sosiaali- ja terveystalvueluita, kunnallisia peruspalveluita ja kansallista koulutusjärjestelmää sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina. Kotoutumista edistävien toimijoiden vastuiden muuttuessa kotouttamisen suunnittelun ja kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittaminen on jatkossa entistäkin tärkeämpää.

Tarkastusvirasto toteaa, että lain tavoite on perusteltu ja tärkeä, mutta lain toteutuminen on haastavaa, koska uudistuksen seurauksena monialainen yhteistyö monimutkaistuu erilaisten, uusien toimijoiden ja asiakkaan valinnanvapauden myötä. Maahanmuuttajat ja kotoutujat ovat heikommassa asemassa olevaa asiakaskuntaa, joilla voi olla vaikeuksia toimia monitoimijajärjestelmässä. Myös maakunnalla on järjestelmässä useita eri rooleja, mutta viime kädessä maakunnan ja sen kunnilla on vastuu maahanmuuttajien tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteutumisesta.

36) 2 luku Kotoutumista edistävät palvelut, kommentit:

Lakiesityksen mukaan kotoutumista edistävien palvelujen valikoima säilyy ennallaan. Kotoutumispalvelujen tuottamisessa korostuvat poikkihallinnollisuus ja palvelujen yhteensovittamisen tärkeys. Tarkastusvirasto toteaa, että tämä voi olla aiempaa vaikeampaa toimijoiden määrän kasvaessa ja vastuujonon muuttuessa merkittävästi nykyisestä. Keskeisiä muutoksia ovat palvelujen muuttuminen markkinaehtoisiksi ja se miten onnistuneesti maakunta järjestää sote- ja kasvupalvelut osana kotoutumispalveluja, sekä miten asiakkaan valinnanvapaus toteutuu käytännössä. Valinnanvapauden näkökulmasta maahanmuuttajat ovat erityisryhmä.

Lain 9 §, 10 § ja 12 §:ssä säädettäisiin niistä viranomaisista, joiden vastuulla olisi erityisesti yleinen neuvonta ja ohjaus sekä alkukartoituksen ja kotoutumissuunitelman tekeminen. Pykälien mukaan kunnat osallistuisivat aktiivisesti maakuntien vastuulla oleviin tehtäviin. Koska kunnat eivät jatkossa vastaisi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista, kunnilla voisi olla vaikeuksia toteuttaa kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä.

37) 3 luku Kotoutumisen edistäminen maakunnassa, kommentit:

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan maakunnalle määritellyt tehtävät olisivat perusteluja. Haasteena voi olla palvelujen yhteensovittaminen siten, että kotoutujan oikeudet toteutuvat. Säädös maakunnan omavalvontaohjelmasta on tarkoituksenmukainen, mutta sen sisältö edellyttäisi tarkentamista valtioneuvoston asetuksella.

Tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksessa ”Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa” (3/2014) tarkastuksen keskeisenä tarkastushavaintona oli mm. se, että ELY -keskuksilla ei ole riittävää asiantuntemusta arvioida sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannusten korvausperusteita, jonka johdosta korvauskäytännöt vaihtelivat ELY -keskusten välillä. Lakiesityksen mukaan korvauksia haetaan maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselta. Näin ollen voinee olettaa, että korvausperusteet yhdenmukaistuvat, mutta haasteeksi voi muodostua maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen asiantuntemus, jota tarvitaan korvausperusteiden arviointiin.

38) 4 luku Kotoutumisen edistäminen kunnassa, kommentit:

Kunnat osallistuisivat aktiivisesti maakuntien vastuulla oleviin tehtäviin koskien maahanmuuttajien kotoutumisen kehittämistä, suunnittelua ja kotoutumista edistävien palveluiden yhteensovittamista. Koska kunnat eivät jatkossa vastaisi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista, kunnilla voi olla vaikeuksia toteuttaa kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä.

39) 5 luku Valtion kotoutumista edistävät toimet, kommentit:**Tarkastusviraton lausunto liittyen erityisesti erilliseen lausuntopyyntöön ”kuntaan ohjaamisen suunnittelu ja kehittäminen maakunnassa” liittyvistä pykälistä:**

Hallitun ja suunnitelmallisen kuntaan ohjautumisen näkökulmasta valtakunnallisen ohjauksen tulisi ainakin alkuvaiheessa olla vahva. Esityksen mukaan valtioneuvosto vahvistaisi kuntaan ohjaamisen strategiset tavoitteet ja valtakunnalliset linjaukset osana alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 10 §:n mukaista aluekehittämispäätöstä. Valtioneuvosto voisi tarvittaessa täsmentää kuntaan ohjaamisen linjauksia määrittelemällä tarkennetut tavoitteet kuntaan muuton valtakunnallisen tasaisen jakautumisen ja sujuvuuden varmistamiseksi. Samoin maahanmuuton ja kotouttamisen maakuntaohjelma on esityksen mukaan ehdollinen (tarvittaessa) vrt 21 §.

Tarkastusvirasto pitää kannatettavana, että maahanmuuttotyötä linjataan ja sovitetaan yhteen osaksi maakunnan ja kunnan muita strategioita. Vaarana on kuitenkin, että maahanmuuttokysymykset jäävät helposti muiden maakunnan tehtävien varjoon. Valtioneuvoston tulisi määrittää myös tarkennetut tavoitteet maakunnille kuntaan ohjaamisesta ja maahanmuuttokysymykset tulisi sisällyttää maakuntaohjelmaan. Myös Migrin tehtäviä ja työnjakoa maakuntien kanssa tulisi selvittää.

Hallituksen esityksessä kunnalle maksettaisiin valtion varoista laskennallista korvausta pakolaisten kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin kuten nykyisinkin. Korvausten saamisen edellytyksenä ei kuitenkaan enää olisi sopimus henkilöiden kuntaan ohjaamisesta esim. maakunnan kanssa, vaan kunta saisi korvautaan osoitusrekisteriin talletettujen tietojen perusteella tai kunnalle aiheutuneista kustannuksista maakuntien talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukselle osoitetulla hakemuksella.

Oleskeluluvan saaneen turvapaikanhakijan kuntaan ohjaaminen ilman kunnan kanssa tehtävää sopimusta olisi uusi tehtävä maakunnille. Sopimus laadittaisiin vain kiintiöpakolaisia, erityisiä toimenpiteitä tarvitsevia ja muita tilanteita koskien silloin kun, jmaakunta katsoo sen tarpeelliseksi. Esitys tunnistaa itsenäisen muuton ja vastaanottokeskusten avustaman muuton, mitkä ovat viime vuosina olleet pääasialliset muuttotavat kuntiin. Vastaanottokeskusten avustamaa toimintamallia ehdotetaan esityksessä lain tasolla säädellyksi, mitä on pidettävä tarpeellisena. Siirtymävaiheessa ELY –keskuksilta siirtyy maakunnille lukuisa määrä ELY –keskuksen ja kunnan välisiä sopimuksia mm. liittyen pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden kuntaan sijoittamisesta. ELY-keskuksen ja kunnan välisissä sopimuksissa on määritelty mm. ne palvelut, joita kunta on tuottanut ja joista kunta on saanut kotouttamiskorvauksia valtiolta. Koska varsin suuresta osasta sopimuksissa mainittuja palveluja järjestämisvastuu siirtyy maakunnalle, sopimusten sisältö jouduttaneen määrittelemään kokonaan uudelleen koskien myös voimassaolevia sopimuksia.

Esityksessä todetaan, että maakunta voisi toteuttaa kuntaan ohjaamisen myös kilpailuttamalla palveluntuottajan, joka vastaisi operatiivisesta kuntaanohjaamisesta. Esityksestä ei kuitenkaan selviä, keitä nämä tahot olisivat, missä tilanteissa näitä käytettäisiin ja missä asiasta säädettäisiin tarkemmin. Palveluntuottaja tulisi tässä yhteydessä paremmin määritellä lain perusteluissa. Muutoin vaarana on palveluntuottajien osaamisen ja toimintatapojen erilaisuus, mikä voisi johtaa kansainvälistä suojelua saaneiden eriarvoiseen asemaan eri maakunnissa.

Esityksen perusteluissa tuodaan hyvin esiin tarve yhteistyölle sisäministeriön, Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten kanssa. Maakunnissa sijaitsevien vastaanottokeskusten rooli ja työntekijöiden pätevyys painottuminen myös kuntaan ohjaamiseen liittyviin tehtäviin tulevat korostumaan. Tämä tulee tunnistaa vastaanottokeskusten resursoinnissa. Yhteistyön tulee toimia, jotta vastaanottokeskuksissa vietetty aika oleskeluluvan saamisen jälkeen ei kasva ja lisää vastaanoton kustannuksia.

40) 6 luku Ilman huoltajaa maassa asuvaa lasta koskevat säännökset, kommentit:

Ei kommentoitavaa

41) 7 luku Rekisterisäännökset, kommentit:

Ei kommentoitavaa

42) 8 luku Erinäiset säännökset, kommentit:

Ei kommentoitavaa

43) 9 luku Voimaantulo, kommentit:

Ei kommentoitavaa