



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Jakelussa mainituille

Kirje
27.11.2023

TEM/17693/2023-TEM-244

1/2

KUULEMISKIRJE LUONNOKSESTA VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI RAAHEN SEUDUN TYÖLLISYYSALUEEN MUODOSTAMISESTA

Hallintolain 34 §:n ja työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 16 §:n mukainen kuuleminen työllisyysalueen muodostamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö valmistelevat päätöstä Alavieskan kunnan, Haapajärven kaupungin, Haapaveden kaupungin, Kalajoen kaupungin, Kärsämäen kunnan, Merijärven kunnan, Nivalan kaupungin, Oulaisten kaupungin, Pyhäjoen kunnan, Pyhäjärven kaupungin, Pyhännän kunnan, Reisjärven kunnan, Sievin kunnan, Siikajoen kunnan, Siikalatvan kunnan, Ylivieskan kaupungin ja Raahen kaupungin muodostamasta työllisyysalueesta (Raahen seudun työllisyysalue).

Hallintolain (434/2003) 34 §:n mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Työ- ja elinkeinoministeriö varaa Alavieskan kunnalle, Haapajärven kaupungille, Haapaveden kaupungille, Kalajoen kaupungille, Kärsämäen kunnalle, Merijärven kunnalle, Nivalan kaupungille Oulaisten kaupungille, Pyhäjoen kunnalle, Pyhäjärvenkaupungille, Pyhännän kunnalle, Reisjärven kunnalle, Sievin kunnalle, Siikajoen kunnalle, Siikalatvan kunnalle, Ylivieskan kaupungille ja Raahen kaupungille mahdollisuuden lausua mielipiteensä ja antaa selityksensä asiassa. Tämän kuulemiskirjeen liitteenä toimitetaan päätösluonnos (27.11.2023), josta käy ilmi asian tausta, päätösluonnoksen sisältö kokonaisuudessaan sekä päätöksen perustelut.

Mahdollinen kirjallinen lausunto tai selvitys pyydetään toimittamaan työ- ja elinkeinoministeriön kirjaamoon osoitteeseen kirjaamo.tem@gov.fi **vii-meistään 2.2.2024**. Lähetykseen pyydetään merkitsemään asianumero TEM/17693/2023. Määräajan noudattamatta jättäminen ei estä asian ratkaisemista. Määräajan päättymisen jälkeen asia ratkaistaan käytettävissä olevien tietojen perusteella.

Outi Ryyppö
kehitysjohtaja, osastopäällikön sijainen

Meri Pensamo
hallitussihteeri

LIITE	Päätösluonnos
JAKELU	Alavieskan kunta Haapajärven kaupunki Haapaveden kaupunki Kalajoen kaupunki Kärsämäen kunta Merijärven kunta Nivalan kaupunki Oulaisten kaupunki Pyhäjoen kunta Pyhäjärven kaupunki Pyhännän kunta Raahen kaupunki Reisjärven kunta Sievin kunta Siikajoen kunta Siikalatvan kunta Ylivieskan kaupunki
TIEDOKSI	Työministerin erityisavustaja Svahn

VN/17693/2023-TEM-244

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Päätösluonnos
27.11.2023

TEM/17693/2023

Valtioneuvoston päätös Raahen seudun työllisyysalueen muodostamisesta

Tausta

Raahen kaupunki on 31.10.2023 ilmoittanut työ- ja elinkeinoministeriölle Raahe-Kalajoki-Ylivieska-Nivalan työllisyysalueen perustamisesta sekä toimittanut sopimuksen yhteisestä toimielimestä työvoimapalveluiden järjestämistä varten ja työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan suunnitelman. Sopimuksen mukaan se tulee voimaan, kun kaikki osapuolet ovat sen allekirjoittaneet. Raahen kaupungin mukaan ilmoitus koskee seuraavia kuntia: Alavieska, Haapajärvi, Haapavesi, Kalajoki, Kärämäki, Merijärvi, Nivala, Oulainen, Pyhäjoki, Pyhäjärvi, Pyhäntä, Raahe, Reisjärvi, Sievi, Siikajoki, Siikalatva ja Ylivieska.

Oulaisten kaupunki on 26.10.2023 toimittanut työ- ja elinkeinoministeriölle otteet päätöksenteostaan, jonka mukaan se ei hyväksy Raahe-Kalajoki-Ylivieska-Nivalan työllisyysalueen yhteistoimintasopimusta eikä järjestämissuunnitelmaa. (Oulaisten kaupunginvaltuusto 18.10.2023 § 72)

Pyhäjärven kaupunki on 31.10.2023 toimittanut työ- ja elinkeinoministeriölle otteet päätöksenteostaan, jonka perusteella Pyhäjärven kaupunki ei hyväksynyt Raahe-Kalajoki-Ylivieska-Nivalan työllisyysalueen yhteistoimintasopimusta eikä järjestämissuunnitelmaa. (Pyhäjärven kaupunginvaltuusto 19.10.2023 § 80)

Haapajärven kaupunki on 31.10.2023 toimittanut työ- ja elinkeinoministeriölle otteen päätöksenteostaan, jonka perusteella Haapajärven kaupunki ei hyväksynyt Raahe-Kalajoki-Ylivieska-Nivalan työllisyysalueen yhteistoimintasopimusta. (Haapajärven kaupunginvaltuusto 30.10.2023 § 56)

Reisjärven kunta on 25.10.2023 toimittanut työ- ja elinkeinoministeriölle otteen päätöksenteostaan, jonka perusteella Reisjärven kunta ei hyväksynyt kaikilta osin Raahe-Kalajoki-Ylivieska-Nivalan työllisyysalueen yhteistoimintasopimusta ja järjestämissuunnitelmaa. (Reisjärven kunnanvaltuusto 16.10.2023 § 88)

Edellä kuvatusta asiantilasta johtuen työ- ja elinkeinoministeriö esittää valtioneuvoston päätettäväksi seuraavaa.

PÄÄTÖS

Valtioneuvosto päättää työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023, jäljempänä järjestämislaki) 16 §:n 1 momentin nojalla seuraavasti:

1. Alavieskan kunta, Haapajärven kaupunki, Haapaveden kaupunki, Kalajoen kaupunki, Kärämäen kunta, Merijärven kunta, Nivalan kaupunki, Oulaisten kaupunki, Pyhäjoen kunta, Pyhäjärven kaupunki, Pyhäntän kunta, Reisjärven kunta, Sievin kunta, Siikajoen kunta, Siikalatvan kunta, Ylivieskan kaupunki ja Raahen kaupunki muodostavat työllisyysalueen (Raahen seudun työllisyysalue)

Raahen kaupunki toimii kuntalain (410/2015) 51 §:n mukaisena vastuukuntana. Muiden kuntien vastuu työvoimapalveluiden järjestämisestä ja muista työvoimaviranomaiselle säädetyistä tehtävistä siirretään Raahen kaupungille. Kuntien yhteistoiminnassa noudatetaan yhteistoimintasopimuksen mukaisia ehtoja, sellaisena kuin Haapaveden kaupungin, Kalajoen kaupungin, Kärsämäen kunnan, Merijärven kunnan, Nivalan kaupungin, Pyhäjoen kunnan, Pyhännän kunnan, Sievin kunnan, Siikajoen kunnan, Siikalatvan kunnan, Ylivieskan kaupungin ja Raahen kaupungin kunnan valtuustot ovat yhteistoimintasopimuksen (Yhteistoimintasopimus Raahen, Kalajoki, Ylivieska ja Nivalan -työllisyysalueen perustamiseksi, jäljempänä *yhteistoimintasopimus*) hyväksyneet, ellei tässä päätöksessä toisin määrätä. Yhteistoimintasopimusta ei noudateta siltä osin kuin sopimuksessa on sovittu palvelualueista ja niiden keskuskaupungeista.

2. Kuntien yhteisenä toimielimenä toimii Raahen kaupungin organisaatioon perustettava työllisyyslautakunta. Lautakunnan tehtäviin kuuluu vastata työvoimapalvelujen järjestämisestä ja se toimii työvoimaviranomaisena työllisyysalueella.

Poiketen yhteistoimintasopimuksen kohdasta 4 jokaisella työllisyysalueen kunnalla on lautakunnassa vähintään yksi kunnan valitsema jäsen. Kunnalla on oikeus valita jäseniä lautakuntaan siten, että sillä on lautakunnassa yksi jäsen kunnan jokaista alkavaa 5000 työvoimaan laskettavaa henkilöä kohden, kuitenkin siten, ettei yhdelläkään kunnalla voi olla lautakunnan päätöksenteossa määräysvaltaa. Työvoima määräytyy Tilastokeskuksen vuoden 2021 työssäkäyntitilaston mukaisesti.

Lautakunnan kokoonpano muodostuu seuraavasti:

Kunta	Työvoimapohja	Jäsenmäärä
Alavieska	1064	1
Haapajärvi	2862	1
Haapavesi	2741	1
Kalajoki	5377	2
Kärsämäki	1003	1
Merijärvi	419	1
Nivala	4322	1
Oulainen	2911	1
Pyhäjoki	1275	1
Pyhäjärvi	1843	1
Pyhäntä	692	1
Raahen	10112	3
Reisjärvi	1057	1
Sievi	1932	1
Siikajoki	2003	1
Siikalatva	2105	1
Ylivieska	6976	2
YHTEENSÄ	48694	21

3. Poiketen yhteistoimintasopimuksen kohdasta 7 kustannusten jaossa noudatetaan seuraavaa. Työllisyysalueen talous eriytetään Raahen kaupungin kirjanpidossa. Kunnat vastaavat nettokustannuksista kunta-kohtaisina maksuosuuksina. Kuntien maksuosuuksiin sisältyvät mahdollisista investoinneista aiheutuvat poistot ja arvonalentumiset sekä rahoituskulut. Tilikauden kustannukset jaetaan sopijakuntien kesken toteutuneiden kustannusten perusteella.

Toteutuneista kustannuksista 50 prosenttia kohdennetaan sopijakuntien 18-64-vuotiaiden suhteellisten osuuksien perusteella ja 50 prosenttia sopijakuntien työttömien sekä työvoimapalveluihin osallistuvien määrän suhteellisten osuuksien perusteella. Sopijakuntien 18-64-vuotiaiden sekä työttömien suhteelliset osuudet määräytyvät yhteistoimintasopimuksen piiriin kuuluvien kuntien yhteenlasketusta kokonaismäärästä.

Yllä mainitusta jakoperusteesta voidaan poiketa niiden kustannusten osalta, jotka on mahdollista laskuttaa kuntakohtaisiin toteutuneisiin kustannuksiin perustuen, siten että kohdennus tukee kustannusten jakamista aiheuttamisen perusteella ja kustannustenjako ja laskutus ovat toteutettavissa kohtuullisin kustannuksin.

Vastuukunta laskuttaa maksuosuudet talousarvioon perustuvan arvion mukaisesti kuukausittain. Talousarviovuotta seuraavan vuoden alussa maksuosuudet tasataan vastaamaan toteutuneita edellisen vuoden toteutuneita kustannuksia.

4. Poiketen yhteistoimintasopimuksen kohdasta 6 työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulon jälkeen annetun lain (383/2023) 6 §:ssä tarkoitettu työ- ja elinkeinotoimistoista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksesta siirtyvä henkilöstö siirtyy Raahen kaupungille.

Valtioneuvoston päätös yhteistoiminnan ehdoista on voimassa, kunnes asianomaiset kunnat toisin sopivat. Asianomaisten kuntien on välittömästi käynnistettävä yhteistoimintasopimuksen muutosmenettelyt sekä muut tarvittavat toimet yhteistoiminnan ehdoista sopimiseksi.

Perustelut

Työllisyysalueen muodostaminen

Järjestämislain 12 §:ssä säädetään työvoimapalveluiden järjestämisvastuun edellytyksistä. Pykälän mukaan kunta voi järjestää tämän lain mukaan kunnan järjestämisvastuulle kuuluvat työvoimapalvelut itse, jos kunnan työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Jos kunnan työvoiman määrä on alle 20 000 henkilöä, sen on muodostettava palveluiden järjestämiseksi yhteistoiminta-alue (*työllisyysalue*) yhdessä jonkin toisen tai useamman muun kunnan kanssa siten, että työllisyysalueen kuntien yhteenlaskettu työvoiman määrä on vähintään 20 000 henkilöä. Työllisyysalueen tulee muodostaa maantieteellisesti yhtenäinen, työmarkkinoiden ja työssäkäynnin kannalta toimiva alue.

Järjestämislain 13 §:ssä säädetään kuntien yhteistoiminnasta järjestämisvastuun toteuttamiseksi. Pykälän 1 momentin mukaan työllisyysalueen

muodostavien kuntien tulee sopia työvoimapalveluiden ja niihin liittyvien tehtävien järjestämisestä kuntalain (410/2015) tarkoittamassa lakisääteissä yhteistoiminnassa. Tämä tarkoittaa joko kuntayhtymää tai yhteistä toimielintä, eli vastuukuntamallia.

Järjestämislain 15 §:n 1 momentin mukaan kuntien, jotka muodostavat työllisyysalueen, on toimitettava työ- ja elinkeinoministeriölle sopimus yhteisestä toimitelmasta tai kuntayhtymän perussopimus. Sopimus on toimitettava työ- ja elinkeinoministeriölle kahden viikon kuluessa yhteistoimintasuopimuksen tai perussopimuksen hyväksymisestä. Voimaanpanolain 3 §:n 1 momentin mukaan asiakirjat on toimitettava työ- ja elinkeinoministeriölle kuitenkin viimeistään 31 päivänä lokakuuta 2023. Pykälän 2 momentin mukaan, jos ilmoitusta ei toimiteta 1 momentissa tarkoitettuun määräaikaan mennessä, työ- ja elinkeinoministeriö käynnistää työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 16 §:ssä tarkoitettua menettelyä työllisyysalueiden muodostamiseksi.

Järjestämislain 16 §:n 1 momentin mukaan, jos kunta, jonka 12 §:ssä tarkoitettu työvoiman määrä on alle 20 000 henkilöä eikä valtioneuvosto ole myöntänyt työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaanpanosta annetun lain 4 §:ssä tarkoitettua lupaa, jää työllisyysalueen ulkopuolelle, valtioneuvosto päättää työllisyysalueen muodostamisesta tai kunnan kuulumisesta työllisyysalueeseen sekä kustannusten jaosta, hallintomallista, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista, joista kunnat eivät ole sopineet.

Raahen kaupungin työ- ja elinkeinoministeriölle toimittama sopimus Raahen, Kalajoen, Ylivieskan, Nivalan –työllisyysalueen yhteisestä toimitelmasta ei ole tullut voimaan, koska kaikki sopimuksen osapuolet eivät ole sitä hyväksyneet. Kyseisellä alueella ei siten ole syntynyt lainsäädännössä edellytetyä sopimusta eikä kuntien voida katsoa muodostaneen työllisyysaluetta. Ilman työllisyysaluetta ovat Alavieska, Haapajärvi, Haapavesi, Kalajoki, Kärsämäki, Merijärvi, Nivala, Oulainen, Pyhäjoki, Pyhäjärvi, Pyhäntä, Raahen, Reisjärvi, Sievi, Siikajoki, Siikalatva ja Ylivieska. Valtioneuvoston on päätettävä näiden kuntien osalta työllisyysalueen muodostamisesta sekä kustannusten jaosta, hallintomallista, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista, joista kunnat eivät ole sopineet.

Valtioneuvoston päätöksen työllisyysalueesta on oltava järjestämislain 12 ja 13 §:n mukainen. Tämä tarkoittaa, että valtioneuvoston päätöksellä muodostuvan työllisyysalueen yhteenlasketun työvoiman määrän on oltava vähintään 20 000 henkilöä ja työllisyysalueen tulee muodostaa maantieteellisesti yhtenäinen, työmarkkinoiden ja työssäkäynnin kannalta toimiva alue. Järjestämisvastuu on määrättävä joko kuntayhtymälle tai yhteiselle toimielimelle.

Alavieskan, Haapajärven, Haapaveden, Kalajoen, Kärsämäen, Merijärven, Nivalan, Oulaisten, Pyhäjoen, Pyhäjärven, Pyhäntän, Reisjärven, Sievin, Siikajoen, Siikalatvan, Ylivieskan ja Raahen yhteenlaskettu työvoimapohja viimeisimpien vahvistettujen, vuoden 2021 tietojen perusteella on 48 694 henkilöä, joten ne täyttävät työvoimapohjaa koskevan edellytyksen. Kunnat muodostavat maantieteellisesti yhtenäisen alueen. Suurin osa kunnista ei kuulu mihinkään Tilastokeskuksen määrittelemään työssäkäyntialueeseen. Kunnista Raahen, Pyhäjoki ja Siikajoki kuuluvat Raahen työssäkäyntialueeseen. Kuntien muodostaman alueen työpaikkaomavaraisuuden keskiarvo

on korkea, noin 98 %. Alueen asukkaiden työssäkäynnistä 91 % suuntautuu alueen sisälle ja 9 % alueen ulkopuolelle. Alueen voidaan katsoa olevan myös työssäkäynnin ja työmarkkinoiden kannalta toimiva. Edellä mainittujen kuntien muodostama työllisyysalue täyttäisi näin ollen järjestämistä vastuun edellytykset.

Yhteistoiminnan ehdot

Järjestämislain 16 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston on päätettävä kustannusten jaosta, hallintomallista, virkojen ja tehtävien järjestämisen perusteista ja muista yhteistoiminnan järjestämiseksi välttämättömistä asioista. Pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan valtioneuvoston päätöksellä turvattaisiin yhteistyövelvoitteiden käytännön toteutus taikka palvelujen järjestäminen niissä tilanteissa, joissa kunnat eivät näitä velvoitteita omilla päätöksillään toteuttaisi taikka olisi pystyneet toteuttamaan.

Perustuslailla suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen yhteistoimintatehtäviä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. Tästä johtuen työllisyysalueen kuntien yhteistoiminnassa on perusteltua lähtökohtaisesti noudattaa yhteistoimintasopimuksen mukaisia ehtoja, joista muut kunnat Haapajärven kaupunkia, Oulaisten kaupunkia, Pyhäjärven kaupunkia ja Reisjärven kuntaa lukuun ottamatta ovat sopineet.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ja oikeuskäytännöstä johtuu, että valtioneuvoston päätöksellä ei voida kuntien itsehallinnon perustuslain suoja huomioon ottaen säätää tai määrätä kuntien yhteistoiminnalle sellaista päätöksentekojärjestelmää, joka velvoittaa muut yhteistoimintaan osallistuvat kunnat hyväksymään yhden kunnan yksipuolisen määräämisvallan. Lisäksi kaikille yhteistoiminta-alueen kunnille tulee taata edustus toimielimissä. (PeVL 37/2006 vp ja siinä mainitut lausunnot sekä KHO 2014:144 ja KHO:2023:22).

Koska kaikilla kunnilla ei ole suoraa edustusta yhteistoimintasopimuksen kohdan 4 mukaisesti määräytyvässä lautakunnan kokoonpanossa, lautakuntaa ei voida valtioneuvoston päätöksellä muodostaa yhteistoimintasopimuksen mukaisesti. Valtioneuvoston päätöksen lautakunnan kokoonpanosta ja kuntien oikeudesta valita jäseniä lautakuntaan tulee perustua objektiiviseen kriteeriin. Ottaen huomioon, että kyse on työvoimapalveluiden järjestämistä koskevasta päätöksenteosta, lautakunnan kokoonpano määräytyy työllisyysalueen työvoimapohjaan perustuvalla kriteerillä siten, että kullakin kunnalla on yksi edustaja alkavaa 5 000 työvoimaan kuuluvaa kuntalaista kohden.

Yhteistoimintasopimuksessa on sovittu palvelualueista ja niiden keskuskäytävistä, jotka tuottaisivat työvoimapalveluja palvelualueella. Vastuukunta vastaa työvoimapalveluiden järjestämisestä koko työllisyysalueella. Vastuukunta voi kuntalain 54 §:n mukaisesti sopimuksella siirtää työvoimaviranomaiselle laissa säädettyjä tehtäviä toisen kunnan viranhaltijan hoidettavaksi. Tehtävien siirtäminen edellyttää kuntalain mukaista sopimusta vastuukunnan ja sopijakunnan välillä. Yhteistoimintasopimuksessa ei ole yksilöity toisen kunnan viranhaltijalle siirrettäviä tai palvelun tuottamista koskevia tehtäviä. Valtioneuvoston päätöksellä ei voida määrätä sopimuksen tekemisestä tai yksittäisen viranhaltijan toimivaltaan kuuluvista tehtävistä.

Yhteistoimintasopimuksessa on sovittu kustannusten jaon periaatteista ja kunnan maksuosuuden suorittamisesta. Yhteistoimintasopimuksen ehtoja ei voida määrätä sellaisenaan noudatettaviksi, koska niissä on sovittu keskuskaupungin taloudenhoidosta ja niiden laskutettaviksi sovitusta kustannuksista sekä kustannusten lähi- ja keskitettyihin palveluihin jakamisesta. Valtioneuvoston päätöksessä on otettu huomioon yhteistoimintasopimuksen kohdan 7 mukaiset kustannusten jakoa koskevat periaatteet.

Yhteistoimintasopimuksen kohdassa 6 on sovittu valtiolta siirtyvän henkilöstön siirtymisestä vastuukunnan lisäksi palvelualueiden keskuskaupunkien palvelukseen. Tästä poiketen henkilöstö siirtyy ainoastaan vastuukuntana toimivan Raahen kaupungin palvelukseen.

Kuuleminen

Asianosaisille kunnille on varattu tilaisuus lausua kirjallisesti mielipiteensä päätösesitysluonnoksesta 28.11.2023-2.2.2024.

Sovelletut säännökset

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023) 12, 13, 15, 16, 148 §
Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaantulosta (383/2023) 3 §
Hallintolaki (434/2003) 58 ja 59 §
Laki sähköisestä asioinnissa viranomaistoiminnassa (13/2003) 19 §
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 8 § ja 122 § 3 mom. 1 k.

Lisätietoja

Lisätietoja antavat:
Hallitussihteeri Meri Pensamo, puhelin 0295 047 226, ja erityisasiantuntija Jenni Wessman, puhelin 0295 047 034 ja sähköposti etunimi.sukunimi@gov.fi.