

Päätös
22.2.2024

VN/17693/2023

Valtioneuvoston päätös Kokkolan ja Kannuksen kaupunkien sekä Halsuan, Lestijärven, Kaustisen, Perhon, Toholammin ja Vetelin kuntien muodostaman työllisyysalueen muodostamisesta

Asianosaiset

Kokkolan kaupunki
Halsuan kunta
Lestijärven kunta
Kannuksen kaupunki
Kaustisen kunta
Perhon kunta
Toholammin kunta
Vetelin kunta

Tausta

Kokkolan kaupunki on 4.10.2023 toimittanut työ- ja elinkeinoministeriölle sopimuksen yhteisestä toimielimestä työvoimapalveluiden järjestämistä varten ja työvoimapalveluiden järjestämistä koskevan suunnitelman. Sopimuksen mukaan sen osapuolia ovat Kokkolan kaupunki, Halsuan kunta, Lestijärven kunta, Kannuksen kaupunki, Kaustisen kunta, Perhon kunta, Toholammin kunta sekä Vetelin kunta. Sopimuksessa ei ole mainintaa, jonka mukaan työllisyysalue muodostuu, vaikka jokin tai useampi kunta ei olisi sitä hyväksynyt.

Toholammin kunta ei toimittanut määräaikaan 31.10.2023 mennessä työ- ja elinkeinoministeriölle asiakirjoja työvoimapalveluiden järjestämisestä. Kunta ilmoitti 2.11.2023 ministeriölle, ettei se ole hyväksynyt sopimusta Keski-Pohjanmaan työvoimapalveluiden järjestämisestä. Toholammin kunta toimitti myös otteen päätöksenteostaan, jonka mukaan Toholammin kunta hyväksyy, että Kokkola toimii Keski-Pohjanmaan työllisyysalueen vastuukuntana, mutta hyväksyi sopimuksen Keski-Pohjanmaan kuntien työvoimapalvelujen järjestämisestä edellyttäen, että sopimuksen sisältöön tehdään eräitä muutoksia. Toholammin kunta hyväksyi työllisyysalueen järjestämissuunnitelman. (Toholammin kunnanvaltuusto 23.10.2023 § 32)

Kaustisen kunta on 31.10.2023 toimittanut työ- ja elinkeinoministeriölle otteen päätöksenteostaan, jonka mukaan Kaustisen kunta hyväksyy, että Kokkola toimii Keski-Pohjanmaan työllisyysalueen vastuukuntana, mutta hyväksyy sopimuksen Keski-Pohjanmaan kuntien työvoimapalvelujen järjestämisestä edellyttäen, että sopimuksen sisältöön tehdään eräitä muutoksia. Kaustisen kunta hyväksyi Keski-Pohjanmaan työllisyysalueen järjestämissuunnitelman. (Kaustisen kunnanvaltuusto 30.10.2023 § 56)

Lestijärven kunta on 27.10.2023 toimittanut työ- ja elinkeinoministeriölle otteen päätöksenteostaan, jonka mukaan se hyväksyy, että Kokkola toimii Keski-Pohjanmaan työllisyysalueen vastuukuntana, mutta hyväksyy sopimuksen Keski-Pohjanmaan kuntien työvoimapalvelujen järjestämisestä edellyttäen, että sopimuksen sisältöön tehdään eräitä muutoksia. Lestijärven kunta hyväksyi Keski-Pohjanmaan työllisyysalueen järjestämissuunnitelman. (Lestijärven kunnanvaltuusto 26.10.2023 § 46)

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. Kokkolan kaupunki, Halsuan kunta, Lestijärven kunta, Kannuksen kaupunki, Kaustisen kunta, Perhon kunta, Toholammin kunta ja Vetelin kunta muodostavat työllisyysalueen (Keski-Pohjanmaan työllisyysalue)

Kokkolan kaupunki toimii kuntalain (410/2015) 51 §:n mukaisena vastuukuntana. Muiden kuntien vastuu työvoimapalveluiden järjestämisestä ja muista työvoimaviranomaiselle säädettyistä tehtävistä siirretään Kokkolan kaupungille. Kuntien yhteistoiminnassa noudatetaan yhteistoimintasopimuksen mukaisia ehtoja, sellaisena kuin Kokkolan kaupungin, Halsuan kunnan, Kannuksen kaupungin, Perhon kunnan ja Vetelin kunnan valtuustot ovat yhteistoimintasopimuksen (Sopimus Keski-Pohjanmaan kuntien työvoimapalvelujen järjestämiseksi, jäljempänä yhteistoimintasopimus) hyväksyneet, ellei tässä päätöksessä toisin määrätä.

2. Kuntien yhteisenä toimielimenä toimii Kokkolan kaupungin organisaatioon perustettava lautakunta.

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 alkaavaa 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 |
|-----------------|---------------|------------|
| Halsua | 429 | 1 |
| Kannus | 2404 | 1 |
| Kaustinen | 1951 | 1 |
| Kokkola | 21832 | 5 |
| Lestijärvi | 270 | 1 |
| Perho | 985 | 1 |
| Toholampi | 1151 | 1 |
| Veteli | 1237 | 1 |
| YHTEENSÄ | 30259 | 12 |

3. Kustannusten jaossa noudatetaan yhteistoimintasopimuksen kohdassa 7 sovittua.
4. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaanpanosta annetun lain (383/2023) 6 §:ssä tarkoitettu työ- ja elinkeinotoimistoista, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökes-

kuksista ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksesta siirtyvä henkilöstö siirtyy Kokkolan 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 lakisääteisessä 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 toimielimestä tai kuntayhtymän perussopimus. Sopimus on toimitettava työ- ja elinkeinoministeriölle kahden viikon kuluessa yhteistoimintasopimuksen tai perussopimuksen hyväksymisestä. Voimaantulain 3 §:n 1 momentin mukaan järjestämislain 15 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetut 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 tarkoitetun menettelyn 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 voimaantulon jälkeen 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.

Kokkolan kaupungin työ- ja elinkeinoministeriölle toimittama sopimus Keski-Pohjanmaan työllisyysalueen yhteisestä toimielimestä ei ole tullut voimaan, koska kaikki sopimuksen osapuolet eivät ole sitä hyväksyneet eikä sopimuksessa ole ehtoa, jonka mukaan työllisyysalue muodostuu, vaikka jokin

tai useampi kunta ei olisi sitä hyväksynyt. Kyseisellä alueella ei siten ole syntynyt lainsäädännössä edellytettyä sopimusta eikä kuntien voida katsoa muodostaneen työllisyysaluetta. Ilman työllisyysaluetta ovat Kokkola, Halsua, Lestijärvi, Kannus, Kaustinen, Perho, Toholampi sekä Veteli. 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.

Kokkolan, Halsuan, Lestijärven, Kannuksen, Kaustisen, Perhon, Toholamin sekä Vetelin yhteenlaskettu työvoimapohja on 30 259 henkilöä valtioneuvoston päätöksentekomenettelyn käynnistyessä viimeisimpien vahvistettujen, vuoden 2021 tietojen perusteella. Ne siis täyttävät työvoimapohjaa koskevan edellytyksen. Kunnat muodostavat maantieteellisesti yhtenäisen alueen. Kunnista Kokkola, Kannus, Kaustinen ja Veteli kuuluvat Kokkolan työssäkäyntialueeseen, loput eivät kuulu mihinkään Tilastokeskuksen tilastollisen luokituksen perustuvaan työllisyysalueeseen. Kuntien muodostaman alueen työpaikkaomavaraisuuden keskiarvo on korkea, noin 93 %. Asukkaiden työssäkäynnistä 88 % suuntautuu alueen sisälle ja 12 % alueen ulkopuolelle. Näin ollen aluetta voidaan pitää myös työssäkäynnin ja työmarkkinoiden kannalta toimivana. Edellä mainittujen kuntien muodostaman työllisyysalueen voidaan siten katsoa täyttävän järjestämisvastuun edellytykset.

Yhteistoiminnan ehdot

Valtioneuvoston on järjestämislain 16 §:n 1 momentin mukaan 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. Kokkolan kaupunki, Halsuan kunta, Kannuksen kaupunki, Perhon kunta ja Vetelin kunta ovat hyväksyneet yhteistoimintasopimuksen. Tästä johtuen työllisyysalueen kuntien yhteistoiminnassa on perusteltua lähtökohteisesti noudattaa yhteistoimintasopimuksen mukaisia ehtoja.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ja oikeuskäytännöstä johtuu, että valtioneuvoston päätöksellä ei voida kuntien itsehallinnon perustuslain-

suoja huomioon ottaen säätää tai määrätä kuntien yhteistoiminnalle selaista päätöksentekojärjestelmää, joka velvoittaa muut yhteistoimintaan osallistuvat kunnat hyväksymään yhden kunnan yksipuolisen määräämävallan. 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).

Lautakunnan kokoonpano yhteistoimintasopimuksessa määräytyy työvoiman määrään perustuen siten, että kunnalla on yksi edustaja alkavaa 5000 työvoimaan laskettavaa henkilöä kohden. Edellä mainitun kriteerin perusteella muodostuvassa lautakunnassa yhdellekään kunnalle ei muodostu määräysvaltaa lautakunnan päätöksenteossa, ja jokaisella kunnalla on edustaja lautakunnassa. Siten sopimuksessa sovittuja periaatteita voidaan noudattaa Keski-Pohjanmaan työllisyysalueen yhteistoiminnassa.

Yhteistoimintasopimuksessa on sovittu kustannusten jaon periaatteista ja kunnan maksuosuuden suorittamisesta sekä valtiolta siirtyvän henkilöstön siirtymisestä vastuukunnalle. Yhteistoiminnassa noudatetaan tältä osin yhteistoimintasopimuksen mukaisia ehtoja.

Kuuleminen

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

Tiedoksianto

Päätös annetaan asianosaisille kunnille tiedoksi todisteellisena tiedoksiannona. Päätöksen katsotaan tulleen kyseisten kuntien tietoon kirjeen saapumispäivänä.

Muutoksenhaku

Tästä päätöksestä voi hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valitusosoitus on liitteenä.

Päätös voidaan panna täytäntöön valituksesta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää.

Sovelletut säännökset

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023) 12, 13, 15, 16, 148 §
Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaannpanosta (383/2023) 3 §
Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019) 8 § 1 mom. 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.

Arto Satonen
Työministeri

Meri Pensamo
Hallitussihteeri

LIITTEET

Valitusosoitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen
Sopimus Keski-Pohjanmaan kuntien työvoimapalvelujen järjestämiseksi
(saap. 31.10.2023)

JAKELU

Kokkolan kaupunki
Halsuan kunta
Lestijärven kunta
Kannuksen kaupunki
Kaustisen kunta
Perhon kunta
Toholammin kunta
Vetelin kunta

TIEDOKSI

TEM/työministerin erityisavustaja Svahn
TEM/AKO (alueet ja kasvupalvelut –osasto)
VM/KAO (kunta- ja alueosasto)
Pohjanmaan ELY-keskus
Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen
kehittämis- ja hallintokeskus