Dnro 001/81/2018

Heikki Taulu 19.4.2018

Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

Asiantuntijakuuleminen perjantaina 20.4.2018 klo 11.00

HE 35/2018 vp eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Akava kiittää mahdollisuudesta lausunnon antamiseen otsikon asiassa.

Yhteenveto: laki antaa kasvupalveluiden toteuttamiselle pääsääntöisesti hyvät puitteet ja mahdollisuudet, mutta lopputulos jää hyvin pitkälti sen varaan, miten maakunnat päättävät toteuttaa laajaa autonomiaansa palveluiden järjestämisessä.

Yleistä

Kasvupalveluja koskevan lakiesityksen tavoitteena on ”kestävän talouskasvun, alueiden kehittämisen sekä työllisyyden, työllistymisen ja yritysten toimintaedellytysten edistäminen valtion ja maakuntien toimenpiteiden ja niiden järjestämien palvelujen avulla”. Esityksellä pyritään luomaan sellainen sääntelykehikko, jonka avulla kasvupalvelujen saatavuus, vaikuttavuus ja palvelutaso varmistuu.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa. Lailla siirrettäisiin muun muassa työ- ja elinkeinotoimistojen työllisyyden, työllistymisen ja yritysten toimintaedellytysten edistämistä koskevien toimenpiteiden järjestämisvastuu itsehallinnollisille maakunnille. ELY-keskusten sekä TE-toimistojen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävistä valtaosa siirrettäisiin maakunnille maakunnallisina kasvupalveluina järjestettäviksi. Akavan lausunnossa keskitytään kasvupalveluihin.

Esityksen nykytilan arvioinnissa TE-toimistojen palvelukyvyn kannalta keskeisenä haasteena on nähty se, että yksittäisen asiantuntijaorganisaation (=te-palvelut) osaamispääoma ei enää riittävällä tavalla kykene vastaamaan yksilöllisiin palvelutarpeisiin. Lisäksi selvitykset ovat tuoneet esille tarpeen räätälöityjen ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin sovellettujen palveluiden tarjonnan lisäämiseksi. Lisäksi eri toimijoilla voi olla vahvuuksia eri toimialojen tuntemuksessa sekä mahdollisesti jo valmiita työnantajakontakteja. Näihin kysymyksiin vastaamiseksi esitetään julkisen ja yksityisen

sektorin palveluntuottajien sekä asiakkaan voimavarojen yhdistämistä (private, public, people partnership).

Akavan mielestä esityksen keskeiset tavoitteet ja niiden perustelut on lakiehdotuksessa hyvin kirjattu. Kestävän talouskasvun ja alueiden kehittämisen sekä työllisyyden, työllistymisen ja yritysten toimintaedellytysten edistäminen ovat oleellisia tavoitteita Suomen menestymisen kannalta. Myös tuotantorakenteen monipuolistaminen ja alueellisten erityispiirteiden huomioiminen ovat kohtuullisesti toteutettuina hyviä tavoitteita. Uudistuksen kannalta kriittistä onkin se, miten hyvin lain tavoitteet pystytään käytännössä toteuttamaan. Onko lakiesitys yhtäältä riittävän mahdollistava ja toisaalta riittävän velvoittava, jotta tavoitteet toteutuvat ja palveluiden saatavuus turvataan? Kriittistä on myös se, millä tavoin maan eri osissa, esimerkiksi harvaan asutuilla seuduilla, kasvupalveluiden markkinat saadaan syntymään ja riittävän yhdenmukainen palvelutaso pystytään varmistamaan kaikille asiakasryhmille.

Kasvupalveluiden järjestämisvastuu ja saatavuus

Esityksen mukaan maakunta vastaa siitä, että sen alueella on tarjolla riittävästi maakunnallisia kasvupalveluja, jotka edistävät työttömien mahdollisuuksia saada työtä. Esitys kuitenkin jättää maakunnalle lähtökohtaisesti merkittävää harkintavaltaa palveluiden järjestämisessä. Perusoikeuksien toteutuminen sekä kansainvälisten sopimusten velvoitteet varmistetaan palvelujen saatavuutta koskevin vähimmäissäännöksin.

Maakunnan tulee esityksen mukaan järjestää rekrytointi- ja osaamispalveluja sekä varata määrärahaa palkkatuen myöntämiseen. Nämä säädökset muodostavat maakunnallisten palveluiden minimitason ja niistä säädetään tarkemmin erillislainsäädännöllä. Näiden lisäksi maakunta voi myös myöntää muuta kasvupalvelurahoitusta. Palvelujen sisällöstä ja rahoituksesta sekä palveluprosessista säädetään erikseen; erityisesti valmisteilla olevalla lailla julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista sekä lailla kotoutumisen edistämisestä.

Akavan huoli kohdistuu sekä kasvupalveluiden yleiseen saatavuuteen että erityisryhmien, kuten korkeakoulutettujen huomioimiseen palveluita järjestettäessä. Jää pitkälti maakuntien harkinnan varaan, missä määrin ne järjestävät minimitason ylittäviä palveluita. On täysin mahdollista, että palveluiden saatavuus suhteessa nykytasoon huononee ja kansalaisten yhdenvertainen kohtelu vaarantuu. Onkin syytä vielä pohtia, olisiko lakiesitykseen kirjattavissa esitettyä laajemmin ja yksityiskohtaisemmin ne palvelut, jotka maakunnan tulee työnhakija-asiakkaille eri asiakasryhmissä järjestää.

Kasvupalveluiden rahoitus

Maakuntien itsehallintoon kuuluisi kasvupalveluihin kohdennettavista määrärahoista päättäminen. Tähän vaikuttaa oleellisesti se, missä määrin maakunnat panostavat sote-palveluihin ja missä määrin kasvupalveluihin. Kyse on näiden toimintojen kesken yhteisistä rahoista, joten määrärahan lisääminen yhteen toimintoon on staattisesti tarkasteltuna pois toisesta toiminnosta. Sote-palveluiden puolella alarajaa määrittelee kyseisten palveluiden perusoikeusulottuvuus, kun kasvupalveluissa alaraja puolestaan määrittyy kasvupalvelulain 16 §:n mukaan niin, että kasvupalveluita on riittävästi tarjolla. Kasvupalveluiden yleiskatteellisessa rahoituksessa ei ole elementtiä, joka suoraan kannustaisi maakuntia rahoittamaan kasvupalveluita. Uudenmaan maakunnan kasvupalveluiden rahoitus eroaa muista maakunnista, sillä kuntayhtymän saama rahoitus olisi osoitettu nimenomaan kasvupalveluiden järjestämiseen.

Akava pitää hyvin mahdollisena sitä, että kasvupalveluihin maakunnissa kohdennettava rahoitus pienenee merkittävästi nykytasoon (julkisten työvoimapalveluiden rahoitukseen) verrattuna. Pidämmekin ehdottoman välttämättömänä sitä, että palveluiden tarjontaa eri maakunnissa tarkkaillaan ja tehdään tarpeelliset toimet kohtuullisen ja tasapuolisen palvelutarjonnan varmistamiseksi. Huomioon tulee ottaa eri asiakasryhmät, palveluiden saatavuus, vaikuttavuus sekä laatu.

Kasvupalveluiden järjestämistapa, palveluntuottajat ja kilpailullisuus

Esityksen mukaan talouskasvua ja työllisyyttä sekä työllistymisen ja yritystoiminnan edistämistä koskevista aluehallinnon palveluista rakennetaan maakunnissa kasvupalveluja asiakkaan valinnanvapautta ja palveluntuottajien kilpailullisuutta edistävällä monituottajamallilla.

Vaikuttavuutta esitetyssä mallissa tavoitellaan palveluntuottajien välisen kilpailullisuuden lisäämisen kautta. Rahoituksen näkökulmasta tähän tarkoitukseen, eli palveluiden hankkimiseen yksityisiltä palveluntuottajilta, voisi olla käytettävissä koko maan tasolla reilut 100 miljoonaa euroa nykytasoa enemmän, mikä vastaa nykyään viranomaistyönä suoritettujen tehtävien määrää ja osuutta (n. 18 %) koko hallinnonalan kasvupalveluihin käytettävissä olevista määrärahoista. Tämä edellyttäisi sitä, että maakunnat ulkoistaisivat kaiken sen toiminnan, mihin kasvupalvelulaki antaa mahdollisuuden. Kokonaisuudessaan kasvupalvelumarkkinoiden koko voisi tuet pois lukien valtakunnallisesti olla nykytasoon peilaten noin 300 miljoonaa euroa. Potentiaalisten palveluntuottajien lukumääräksi on arvioitu koko maan tasolla 10 000 toimijaa.

Akava uskoo, että järkevästi toteutettuna kilpailullisten markkinoiden avulla on mahdollista saavuttaa hyviä tuloksia palveluiden vaikuttavuudessa ja kustannustehokkuudessa. Useista palveluntuottajista koostuva palveluverkosto tarjoaa hyvät

mahdollisuudet räätälöityjen tai yksilöllisten palveluiden tarjontaan ja eri asiakasryhmien tai vaikkapa toimialojen erikoistuneeseen palveluun. On toki selvää, että isoilla markkinoilla tällaiset mahdollisuudet ovat merkittävästi paremmat kuin pienillä.

Maakunta voisi esityksen mukaan tuottaa kasvupalvelut itse tai hankkia ne kilpailuttamalla palveluntuottajia tai hyväksyä kaikki edellytykset täyttävät ja palvelun tuottamisen ehtoihin sitoutuneet palveluntuottajat. Palveluntuottajina voisivat maakunnan lisäksi tai sen sijasta toimia yhteisöt, säätiöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat. Maakunnalla olisi aina mahdollisuus tuottaa palvelut itse, sekä myös päättää siitä, miten se hankkii palvelut ulkopuolisilta palveluntuottajilta. Maakunta voi käyttää erityyppisiä palveluseteleitä palveluiden hankkimiseen markkinoilta.

Kunta tai kunnan sidosyksikkö voi olla kasvupalveluiden tuottaja ainoastaan markkinapuutetilanteessa. Markkinapuute voidaan todeta kilpailuttamalla tai esimerkiksi ulkopuolisen asiantuntijan arvioinnilla.

Kunnat voisivat tuottaa palveluita omistamiensa yhtiöiden kautta, mikäli yhtiö ei ole sidosyksikköasemassa kuntaan. Lukuisat oppilaitokset ovat tuottaneet kursseja ja koulutuksia ELY-keskuksille ja TE-toimistoille. Esityksen mukaan on todennäköistä, että osa näistä palveluita tuottaneista oppilaitoksista ei jatkossa pysty ilman organisaatiomuutosta toimimaan kasvupalveluiden (=koulutusten) tuottajana.

Akavan mielestä ammatillisten oppilaitosten sekä korkeakoulujen asema kasvupalvelukoulutuksen tuottajina pitäisi turvata. Kaikissa maakunnissa ammatillisen koulutuksen järjestäjät sekä yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat keskeisimpiä sekä osaamis- että ohjauspalveluiden tuottajia. Koulutuksenjärjestäjät ovat myös järjestämisluvan (ammatillinen koulutus) tai tutkinnonanto-oikeuden (korkeakoulut) saadessaan jo käyneet läpi laadunvarmistuksen.

Esitetty laki ei ota kantaa siihen, millä perusteella maakunta maksaa kasvupalveluiden tuottajille. Tulosperusteiset hankinnat on kuitenkin valmistelussa nähty yhtenä keinona tehokkuuden ja vaikuttavuuden tavoitteluun. Suurimmat tuloksellisuuden kasvuun liittyvät odotukset nähdään esityksen mukaan olevan TE-toimistojen tähän saakka hoitaman työnvälityksen avaamisessa markkinoille. Kilpailullisilla markkinoilla voidaan esityksen mukaan saavuttaa tehokkaampaa palvelutuotantoa eli sama tulos alhaisemmilla kustannuksilla, mutta kustannusten alenemisen pitää kattaa myös palvelun hankintaan ja valvontaan käytettävät kulut.

Esityksen mukaan maakunnalla on kuitenkin omassa toiminnassaan velvollisuus eriyttää kirjanpidollisesti järjestämistehtävät ja tuottamistehtävät toisistaan. Tämän lisäksi kilpailutilanteessa maakunnan oma tuotanto pitää yhtiöittää eli antaa tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Asiakkaan

valinnanvapausmahdollisuuden toteutuminen edellyttää, että mahdollisimman monen palvelun tarjoajia on useampia kuin yksi.

Kasvupalveluissa asiakkaan (esim. työttömän työnhakijan) valinnanvapautta toteutettaisiin siten, että asiakkaalla olisi oikeus valita palveluntuottaja maakunnan järjestämisvastuun mukaisesti nimeämien palveluntuottajien joukosta. Esityksessä myös todetaan, että palveluntuottajan vaihtaminen kesken prosessin ei olisi pelkästään ilmoitusluontoinen asia, vaan edellyttäisi perusteltua hakemusta ja maakunnan lupaa.

Akavan uskoo, että asiakkaiden tiedottaminen ja ohjaus kasvupalveluita tuottavista toimijoista on oleellisen tärkeää aidon valintatilanteen mahdollistamiseksi. On vaikea kuvitella, miten työnhakija ilman kunnollista informointia pystyisi tekemään oikeita valintoja palveluntuottajien välillä. Pidämme järkevänä sitä, että palveluntuottajan vaihtamista jollakin lailla rajoitetaan, mutta sitä ei myöskään saisi tehdä liian hankalaksi niin että epätarkoituksenmukaiseksi osoittautunut palveluratkaisu ei olisi muutettavissa.

Yritysten kohtaama hallinnollinen kustannus on riippuvainen menettelystä, jolla maakunta päättää hankkia palveluita. Esityksessä todetaan, että laadun varmistamiseksi voi olla tarkoituksenmukaista asettaa riittävät laatukriteerit esimerkiksi koulutuspalveluita tuottaville yrityksille.

Akavan mielestä hallinnollisten kulujen kohtuullisuuteen tulee pyrkiä, mutta se ei saa tapahtua palveluiden laadun kärsimisen kustannuksella. Hyvä laatu on varmistettava riittävällä valvonnalla.

Kasvupalvelut maan eri osissa

Esityksen mukaan maakuntien erilaiseen markkinatilanteeseen liittyy epävarmuustekijöitä. Lähtötilanne kasvupalveluiden kehittymiselle eri maakunnissa on hyvin erilainen. Palvelujen asiakkaat eivät pääse hyötymään yhtä laajasta palveluntuottajien valikoimasta kaikkialla Suomessa, vaan tarjonta ja valinnanvara on sitä monipuolisempaa, mitä suuremmista työmarkkinoista on kyse. Maakuntien rajat eivät kuitenkaan kasvupalveluiden asiakkaalle näy, vaan palvelua voi hakea toisen maakunnan alueelta.

Maakuntien on luotava omavalvontaohjelma kasvupalvelujen tuottamisen sekä saatavuuden ja laadun valvomiseksi. Valtion lupa- ja valvontavirastolla olisi tarkastusoikeus kasvupalvelun tuottajien toimintaan ja toimitiloihin.

Akavan näkemyksen mukaan on hyvin perusteltua olettaa, että maan eri osissa on hyvin erilaiset mahdollisuudet markkinoiden muodostumiselle ja aidon kilpailullisuuden toteutumiselle. Pidämme maakuntien omavalvontatehtävää tärkeänä palveluiden laadun korkean

tason tavoittelemiseksi, mutta toisaalta emme usko, että omavalvonta on riittävä edellytys laadun varmistamiselle kaikissa tilanteissa. Valtion tarkastusoikeus on tärkeä lisä tässä toiminnassa. On myös hyvä, että palvelut ovat käytettävissä yli maakuntarajojen.

Esityksen mukaan voi kestää kauan, jopa 10 tai 20 vuotta, ennen kuin markkinaehtoinen tuotantotapa tavoittaa koko potentiaalinsa.

Viranomaistehtävät

Uudistuksen tavoitteena on siirtää nykyisiä viranomaistehtäviä yksityisillä markkinoilla tuotettavaksi. Esimerkiksi työttömän työnhakijan palveluprosessin kaikkia osia ei jatkossa tekisi viranomainen. Valmisteilla on väliaikainen lakimuutos, jonka perusteella palveluntuottajilta voitaisiin jo ennen kasvupalvelulainsäädännön voimaantuloa hankkia sellaisia työnhakijan palveluprosessiin liittyviä toimia, jotka nykyään toteutetaan te-viranomaisen toimesta.

Käsillä oleva esitys ei edellä mainitusta huolimatta sisällä ehdotuksia julkisen hallintotehtävän siirtämisestä muille kuin viranomaisille. Näistä siirroista säädettäisiin erikseen lailla julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista. Julkinen hallintotehtävä tarkoittaa hallinnollista toimeenpanovaltaa sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia ja etuja koskevaa päätöksentekovaltaa.

Edellä mainitut sisältölait tulevat käsittelyyn myöhemmin. Akava pitää kuitenkin tärkeänä, että valmisteilla olevalla lakimuutoksella mahdollistetaan tietyin edellytyksin jo ennen kasvupalveluiden voimaantuloa yksityisten toimijoiden käyttö työnhakijoiden palveluprosessissa.

Uudenmaan maakunta

Uudenmaan maakuntaa koskien säädettäisiin Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan mahdollisuudesta perustaa kasvupalvelujen järjestämisvastuullinen kuntayhtymä, jonka jäsenyys olisi avoin kaikille Uudenmaan kunnille. Kasvupalveluja koskevaan järjestämistehtävään sovellettaisiin kuntayhtymän osalta samoja säännöksiä kuin muissakin maakunnissa.

Akava toteaa, että kasvupalveluiden rahoituksen osalta Uudenmaan maakuntaan perustettava kuntayhtymä näyttää olevan jatkossa eri asemassa muihin maakuntiin nähden. Perustettavalle kuntayhtymälle myönnettäisiin (korvamerkittyä) rahoitusta kasvupalvelujen järjestämiseen.

Voimaantulo

Maakuntien vastuu kasvupalveluiden järjestämisestä alkaa esityksen mukaan 1.1.2020. Uudenmaan alueella Helsingin, Espoon, Vantaan ja

Kauniaisten pitää muodostaa kuntayhtymä viimeistään 1.3.2019, jotta järjestämisvastuu voisi siirtyä sille 1.1.2020, muutoin järjestämisvastuu siirtyy Uudenmaan maakunnalle.

Akava ry:n puolesta

Heikki Taulu
ekonomisti

Rautatieläisenkatu 6
00520 Helsinki
puh. 020 7489 400
www.akava.fi

Akava