EDUSKUNTA

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Viite:

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta torstai 03.05.2018 klo 12:15 / HE 35/2018 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia:

Pohjois-Pohjanmaan TE- toimiston asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista (HE 35/2018 vp)

Yleistä

Keskeisenä haasteena esityksessä nähdään se, että yksittäisen asiantuntijaorganisaation osaamispääoma ei enää kykene vastaamaan monimuotoiseen asiakaskuntaan tai yksilöllisiin palvelutarpeisiin. Ratkaisuvaihtoehtona esitetään julkisen ja yksityisen sektorin palveluntuottajien sekä asiakkaan voimavarojen yhdistämistä. Yksityisten vahvuudeksi katsotaan erityisesti kyky vastata tiettyjen asiakasryhmien tai ammattiryhmien työllistämisen haasteisiin.

Nykyisten TE- palvelujen vahvuutena pidetään sitä, että TE- toimistojen palvelut ovat puolueettomia, ne ovat julkisia ja maksuttomia. Huomiotta ei voi jättää sitä, että TE- palveluissa on viime vuosina kehitetty uusia ja innovatiivisia toimintatapoja erilaisten kokeilujen ja pilottien avulla. Kokeiluissa on hyödynnetty ostopalveluja täydentämään julkisia palveluja. Kokeiluista on saatu onnistumisen kokemuksia, ja toisaalta kokeilut ovat myös auttaneet tunnistamaan nykyisten palveluiden ongelmakohtia. Kasvupalvelu-uudistus mahdollistaa uusien toimivampien ratkaisujen etsimisen jo tunnistettuihin ongelmiin ja toisaalta kokonaan uusien toimintamallien luomisen. TE- palveluja ohjaavat nykyiset säädökset eivät kaikilta osin mahdollista innovatiivisia toimintamalleja.

Kasvupalvelu-uudistuksessa organisoidaan julkishallinnon rahoittamat ja järjestämisvastuulla olevat työ- ja elinkeinohallinnon tehtävät täysin uudella tavalla ja osana uudistusta pyritään monipuolistamaan kasvupalveluiden tuotantorakennetta.

TE- palveluissa on viime vuosina jo monipuolistettu palvelujen tuotantorakenteita. Esitysluonnoksessa esitettyä arviota palvelutoiminnan ulkoistuksesta saatavista hyödyistä tulisi perustella tarkemmin, esimerkiksi jo tehdyistä ulkoistuksista saatujen tulosten avulla. Esityksestä ei kaikilta osin käy ilmi, miten tuotantorakenteen uudistus edistää alueiden kasvua ja hyvinvointia verrattuna nykyiseen toimintatapaan. Mitä esimerkiksi TE- palvelujen henkilöasiakkaat hyötyvät uudistuksesta tai millä tavoin yritysten toimintaedellytykset kehittyvät uudistuksen ansiosta. Kasvupalvelu-uudistus on jäänyt vähemmälle huomiolle maakuntauudistuksessa pääpainon ollessa sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisessä.

Esityksessä jää avoimeksi se, millaisiksi muodostuvat uuden mallin hallinnolliset kustannukset. Tarkennusta tarvitaan myös kasvupalvelujen koordinointiin (esim. maakuntien välinen yhteistyö) sekä siihen, miten taataan palvelujen yhdenvertainen saatavuus (esim. erilaiset palvelut eri maakunnissa).

Pohjois-Pohjanmaan TE- toimisto nostaa esille seuraavat teemat käsittelyssä olevasta esityksestä:

1. Alueiden Suomi

2. Järjestämisvastuu
3. Asiakas kasvupalveluissa (asiakasohjaus, monialaiset työllistymispalvelut, yritys- ja työnantaja-asiakkaan palvelut)
4. Digitaalisten palveluiden kehittäminen
5. Rahoitus
6. Henkilöstövaikutukset
7. Laadun valvonta

Alueiden Suomi

Osa kasvupalveluista on esityksen mukaan valtakunnallisia ja osa maakunnallisia, ja palvelut tulisi maakunnassa sovittaa yhteen tarkoituksenmukaisesti. Maakunnallisten kasvupalvelujen järjestämisestä vastaa maakunta ja työ- ja elinkeinoministeriö vastaa järjestäjänä valtakunnallisesti tuotettavista kasvupalveluista.

TE- toimisto korostaa sitä, että osa yrityksistä toimii valtakunnallisesti (tai globaalisti) ja toisaalta työvoiman liikkuvuuteen tulee panostaa yhä enemmän. Keskeinen kysymys maakuntauudistukseen liittyen on se, miten varmistamme, että maakunnissa edistetään työvoiman liikkuvuutta koko maan sisällä. Työvoiman liikkuvuus on noussut keskeiseksi haasteeksi nykyisen taloudellisen tilanteen aikana.

Yhtenä tärkeänä alue- ja valtakunnan tason yhteistyön välineenä voivat toimia valtion ja maakuntien yhteiset aluekehittämiskeskustelut, joissa useiden ministeriöiden toimialaan kuuluvista alueiden kehittämisen painotuksista käytäisiin vuosittain keskustelut alueiden kehittämisen tavoitteista ja sen toimeenpanosta. Toimintamalli on vähintäänkin tarpeellinen valtakunnallisten painotusten ja koko Suomea koskevien haasteiden huomioimiseksi aluetasolla (ml. ennakoiva rakennemuutos).

Järjestämisvastuusta

Kasvupalvelulaki antaa maakunnille mahdollisuuden itse räätälöidä palvelutarjontaansa vastaamaan nimenomaan maakunnan omia tarpeita. Maakunnat saavat tulevaisuudessa myös itse päättää sen, hankitaanko palvelut markkinoilta vai tuotetaanko ne itse. Maakunta kuitenkin vastaa kaikissa tilanteissa viranomaistehtävistä.

Markkinoita halutaan nyt avata erityisesti työnvälitykseen ja työttömien ohjaamiseen ja palveluun liittyen. TE- toimisto pitää tärkeänä, että maakunnassa olisi kasvupalveluita myös ns. omana tuotantona ja mahdollisten markkinoiden avaaminen tehtäisiin hallitusti ja markkina-analyyseihin pohjautuen. Näin varmistetaan palvelujen saatavuus myös markkinapuutetilanteissa.

Esitysluonnoksessa onkin tunnistettu maakuntien erilaiset markkinatilanteet. Riskinä on, että asiakkailla ei ole käytettävissä yhtä laajaa palveluntuottajavalikoimaa ja valinnanvapautta kaikkialla Suomessa. Todennäköistä on, että palveluntuottajayritykset keskittyvät niille paikkakunnille, joilla on vireät työmarkkinat. TE-palveluiden näkökulmasta huoli tulee siitä, millä tavoin eri puolilla maakuntaa olevat TE- palvelujen asiakkaat tulevat saamaan tasapuolisesti palveluita ja/ tai jopa voivat valita palvelujen tuottajien joukosta. Peruspalvelutaso (vähimmäisvaatimukset) turvataan esityksen mukaan koko Suomessa.

Tällä hetkellä viranomaistyönä tehtäviä toimintoja (esim. työllistämissuunnitelman laatiminen, määräaikaishaastattelut, palveluihin ohjaaminen, palkkatuen myöntäminen), voitaisiin esityksen mukaan jatkossa siirtää yksityisille palvelujen tuottajille. Näihin tehtäviin liittyy kuitenkin myös merkittävää julkisen vallan käyttöä, joka kytkeytyy esimerkiksi työvoimapoliittisiin seuraamuksiin.

Julkisen vallan käyttöön liittyy myös se, että osa valtion henkilöstöstä siirtyisi työsuhteeseen ja siten työsuhteissa sovellettavan lainsäädännön piiriin. Jos siirtyminen tapahtuisi maakuntakonserniin kuuluvaan tai maakunnan määräysvallassa olevaan yhtiöön tai yhteisöön, siirtyisi virkamies työsopimussuhteeseen.

Toisaalta todetaan, että lähtökohtaisesti vain virkasuhteessa oleva henkilö voi käyttää julkista valtaa. Tästä voidaan kuitenkin poiketa säätämällä julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaisilla edellytyksillä. Julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa viranomaiselle vain lailla. Nykyisen työaikatilastoinnin perusteella noin 15 prosentilla henkilöstöstä on merkittävän julkisen vallan tehtäviä, joita ei voida edes lailla antaa muulle kuin viranomaiselle.

Kysymykseksi nousee, onko työttömyysturvan seuraamusmenettelyn mahdollinen siirtäminen maakuntauudistuksessa esim. liikelaitoksen yhteyteen yleensä mahdollista, kun jo aikaisemmin (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalveluiden rahoittamisesta ja yksityisistä rekrytointipalveluista sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta, Luonnos 5.5.2017, s. 72) on kuitenkin todettu, että työttömyysturvaseuraamusten asettaminen on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua merkittävää julkisen vallan käyttämistä, joita tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Asiakas kasvupalveluissa

Asiakasohjaus

Kasvupalvelu-uudistuksen onnistumisen kriittisenä menestystekijänä voidaan pitää asiakkaan palvelutarpeen arviointia ja asiakasohjausta. Asiakasohjauksen tulisi olla ainakin kahdesta syystä maakunnan omaa toimintaa suurimmaksi osaksi. Palvelutarpeen arviointi ja asiakasohjaus mahdollistaa onnistuessaan tehokkaan ja taloudellisen toimintamallin. Toiseksi, nykyisten TE- palveluiden henkilöasiakkaista vain osa toimii itseohjautuvasti. Asiakasohjausta tarvitaan alkuvaiheen palvelujen lisäksi palvelun jo käynnistyttyä palveluprosessin etenemisen varmistamiseksi.

Monialaiset työllistymispalvelut

Pohjois-Pohjanmaalla tuotetaan jo monialaisia työvoimapalveluja maakunnan kattavassa verkostossa. Mukana on 30 kuntaa, Kela ja TE- palvelut. Jatkossa sote-palvelujen ja kasvupalvelujen järjestämisvastuu alueella on yhdellä ja samalla toimijalla eli maakunnalla. Tämä helpottanee palvelujen yhteensovittamista, yhtenäisiä tehtävänkuvia ja asiakaspalvelussa tarvittavaa tiedonvaihtoa. Integraatiopotentiaalia on tässä tunnistettu.

Yritys- ja työnantajapalvelut

Kasvupalveluiden valmistelussa on vältettävä päällekkäisten palvelujen ja rakenteiden synnyttämistä. Tärkeää on varmistaa eri toimijoiden roolien selkeys ja toisaalta sujuva, asiakaslähtöinen palvelu. Maakunnan yhteistyö (esimerkiksi allianssimallilla) alueensa kehittämisyhtiöiden sekä kuntien elinvoimatoimintojen kanssa mahdollistaa eri toimijoiden osaamisen hyödyntämisen.

Mahdollista on kuitenkin, että yrityksille tarjottavat palvelut vaihtelevat merkittävästi eri maakuntien välillä ja maakuntien sisällä. Yksittäisen yrityksen näkökulmasta on ongelmallista, jos maakuntien välillä on mittavat erot siinä mitä palveluja on saatavilla. Tästä TE- palveluilla on kokemusta toimittaessa kuntapohjaisessa TE- toimistoverkossa. Toisaalta hyvin hoidetut laajat yrityspalvelut voivat luonnollisesti toimia myös houkuttimina yritysten pohtiessa sijoittumistaan.

Digitaalisten palveluiden kehittäminen

Digitaalisten palvelujen käyttö tullee lisääntymään ja monipuolistumaan riippumatta uudistuksesta ja sen etenemisestä. Digitaalisten kasvupalvelujen kehittäminen ja kasvupalveluissa tarvittava tietoon perustuva johtaminen edellyttää valtakunnallisia ratkaisuja ja toimintojen organisointia. Myös yhteensovitus sosiaali- ja terveyspalvelu- uudistuksen vastaaviin toimintoihin tulee turvata.

Kasvupalvelujen suunnittelussa, toteuttamisessa ja seurannassa tarvitaan yhteisiä ja yhdenmukaisia tietovarantoja. Jotta maakunnat voivat rakentaa saumattoman palveluketjun yrityksille ja henkilöasiakkaille on mahdollistettava yhteisen asiakastiedon hyödyntäminen ja vaihto. Tärkeää on, että jokaisella tiedon hyödyntäjällä on käyttöoikeudet tarvitsemaansa tietoon ja järjestelmien tulee toimia yhteistä asiakastietovarantoa hyödyntäen siten, että henkilöasiakkaat ja yritykset saavat tarvitsemansa palvelun organisaatioriippumattomasti.

Maakuntien yhteisellä asiakastietovarantoratkaisulla voidaan saavuttaa hallitusohjelman tavoite, että asiakkaalta pyydetään tieto vain kerran ja näin vähennetään sekä toimijoiden että asiakkaan hallinnollista taakkaa. Yhteinen asiakastietovaranto mahdollistaa asiakastiedon tietosuojaan liittyvän systemaattisen toimintamallin, jolla varmistetaan mm. salassapidettävien tietojen oikea käyttö ja näihin liittyvät yhdenmukaiset käyttöoikeudet ja valvonta.

Sähköisten palveluiden kehittämisen ohella on tarpeen muistaa se, että mitä vaikeammin työllistettävästä henkilöstä on kyse, sitä tärkeämpään rooliin nousee henkilökohtainen palvelu. Sama pätee myös suuren osaan maahanmuuttajista, joiden kielitaito voi rajoittaa erityisesti sähköisissä palveluissa asiointia.

Rahoitus

Suuri huoli kasvupalveluiden suhteen liittyy rahoitukseen. TE-palvelujen rahoitus siirretään maakunnille yleiskatteellisena valtionosuutena.

Maakunnan tulee järjestää alueensa kasvupalvelut käytettävissä olevien määrärahojen rajoissa. Maakunnille tulee velvoitteita ohjata toimintaa ja käyttää määrärahoja työllisyyden edistämistä tukevaan toimintaan (esim. palkkatukeen), mutta esimerkiksi yritystoiminnan kehittämiseen suunnattuja kirjauksia esityksestä ei löydy. Hallituksen esityksessä eri palvelut saavat näin erilaisia painoarvoja ja vaarana on, että yritysten kehittämistoimenpiteet jäävät taustalle yleiskatteellisesta rahoituksesta päätettäessä.

Tunnistettuna riskinä on myös se, että kasvupalvelut, jotka volyymiltään ovat murto-osa sosiaali- ja terveyspalveluista, ”hukkuvat” kokonaisuuteen ja yleiskatteelliset määrärahat käytetään lähinnä sosiaali- ja terveydenhuoltoon, jossa tarpeet on tunnistettu kasvaviksi. Huolta lisää se, että sosiaali- ja terveydenhuoltoa myöskin sääntelee tarkempi lainsäädäntö kuin kasvupalveluissa. Riskinä on, että tiukassa taloudellisessa tilanteessa maakunnille syntyy paine vähentää rahoitusta kasvupalveluista.

Henkilöstövaikutuksista

Maakuntaan siirtyvän henkilöstön osalta on välttämätöntä, että henkilöstöä kohdellaan tasapuolisesti ja siirrot toteutetaan samoilla säännöillä riippumatta siitä, mistä organisaatiosta henkilö siirtyy maakuntaan, hyvää henkilöstöpolitiikkaa noudattaen.

Laadun valvonta

Maakunta tulee luomaan omavalvontaohjelmansa kasvupalvelujen tuottamiseen ja samalla varmistaa saatavuuden ja laadun valvonnan. Työ- ja elinkeinoministeriö puolestaan seuraa kasvupalvelujen yhdenvertaisen saatavuuden ja rahoituksen tason riittävyyden toteutumista niin valtakunnallisesti kuin maakunnittain. Maakunta huolehtii myös siitä, että sen asiakkaat saavat tietoa oikeuksistaan ja etuuksistaan ja että palvelut vastaavat asiakkaiden tarpeita.

Mielenkiintoisen ulottuvuuden maakunnalliseen toimintaan tuo kasvupalvelujen järjestämisen ja tuottamisen valvonnasta se, että ko. tehtävä kuuluisi 1.1.2020 alkaen toimintansa aloittavalle Valtion lupa- ja valvontavirastolle.

Johtaja, FT Maire Mäki

Pohjois-Pohjanmaan TE- toimisto