Tampereen kaupungin työllisyyspalvelut
Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalveluiden
alueellinen kokeilu

3.5.2018
TRE:3252/00.01.07/2018

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
00102 Eduskunta

Valiokuntakuuleminen 04.05.2018 klo 11:00

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

Työllisyyspalveluiden rahoituspohja ja rahoitusmallin kannustavuus

Maakunnan kasvupalvelutehtävien rahoituksen on tarkoitus olla osa maakuntien yleiskatteellista rahoitusta. Maakunnille siirretään tarkoitukseen ELY-keskusten ja TE-toimistojen tällä hetkellä käytössä olevat resurssit eli osaksi maakuntien yleiskatteellista valtionosuutta siirtyy noin 600 milj. euroa.

Kuntien panostusta työllisyyspalveluiden järjestämiseen ja rahoittamiseen ei ole kasvupalveluiden uudistuksessa tunnistettu. Kunnat käyttävät tällä hetkellä vuositasolla työllisyydenhoitoon yhteensä noin miljardi euroa, eli enemmän kuin valtio osoittaa ELY-keskusten ja TE-toimistojen toimintaan. Summa ei sisällä yrityspalveluja eikä koulutusta.

Mikäli kunnilla ei jatkossa ole tosiasiallisia mahdollisuuksia ja työvälineitä järjestää tai tuottaa työllisyyspalveluita, palveluihin käytetään tulevaisuudessa merkittävästi vähemmän resursseja. Palveluja tarvitsevien, esimerkiksi pitkään työttömänä olleiden ja vaikeasti työllistyvien, määrä ei ole vastaavalla tavalla vähentymässä. Hyvässäkin työmarkkinatilanteessa vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien työllistyminen edellyttää yksilöllisiä tukitoimia, esimerkiksi kuntien järjestämää koulutusta, erilaisia kuntoutuksellisia palveluja sekä sosiaali- ja terveyspalveluja.

Vaarana on, että maakunnan markkinoilta hankkimat palvelut työnhakijoiden työllistymisen edistämiseksi eivät läheskään riitä vastaamaan asiakaskunnan tarpeita määrällisesti tai laadullisesti tarjotun tuen tarpeen osalta ellei myös kuntien resurssit ole käytettävissä. Esimerkiksi Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalveluiden alueellisessa kokeilussa asiakkaille järjestetyistä aktivointitoimista yli 60 % oli 2/2018 kuntien järjestämisvastuulla olevia palveluja (kuntouttava työtoiminta, omaehtoiset opinnot sekä kuntien vapaaehtoisesti tuottamat työllistämistoimet).

Ongelmallista on myös se, että maakunnan yleiskatteellisen rahoituksen määräytymisperusteet eivät luo maakunnalle yksiselitteistä intressiä työllisyyden hoitamiseen. Työttömyysasteen ja työttömien määrän lasku leikkaa maakunnan rahoitusta. Suunniteltu työmarkkinatuen rahoitusvastuun malli ei riitä kannustamaan maakuntia riittävällä tavalla työllisyydenhoitoon. Työttömyydestä aiheutuvat kustannukset eivät jää maakunnan vastuulle, koska työttömyysetuudet rahoitetaan pääosin valtion toimesta ja työttömyyden johdosta saamatta jääneet verotulot heikentävät vain valtion ja kuntien taloutta.

Ilman vahvaa taloudellista kannustetta tai muuta sitovaa velvoitetta maakunnille muodostuu houkutus aliresursoida erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työnhakijoiden

palvelut ja laiminlyödä tarvittava monialainen integraatio maakunnallisten kasvupalveluiden ja sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä Kelan välillä.

Työmarkkinatuen rahoituksesta on esitetty, että kunnille jäisi edelleen rahoitusvastuuta. Näin ei voi olla, mikäli kunnille ei jää tosiasiallista mahdollisuutta työllisyyspalveluiden järjestämiseen tai tuottamiseen sekä asiakasohjaukseen liittyvää lakisääteistä oikeutta.

On siis syntymässä yhtälö, jossa maakunnan ei taloudellisesti kannata hoitaa työllisyyttä, eikä kunnilla ole siihen jatkossa keinoja. Huomattavaa on, että suurimmat markkinat työllisyyspalveluissa toteutetaan tälläkin hetkellä valtion ja kuntien yhteisesti suunnittelemina palveluhankintoina.

Kuntien osaaminen ja panostukset jäävät hyödyntämättä

Maakuntauudistuksen jälkeen kasvupalvelulakiehdotuksen mukaan kunnilla ei olisi enää tilaa työllisyyspalveluiden järjestämisessä tai tuottamisessa. Kunnilla ei olisi työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun (TYP) vetovastuuta tai siihen liittyvää yhteistyövelvoitetta. Myös kuntien järjestämisvastuulla oleva kuntouttava työtoiminta on vaarassa poistua kuntien keinovalikoimasta. Lisäksi etenkin suuremmat kunnat ovat resursoineet paljon vapaaehtoisiin työllistymistä edistäviin kunnallisiin palveluin. Kuntien lakisääteisissä ja ei-lakisääteisissä työllistymistä edistävissä palveluissa mukana olevasta henkilöstöstä suurin osa työskentelee työllisyyspalveluissa, ei siis sosiaali- ja terveyspalveluissa ja siten kuntien vaikeassa työmarkkina-asemassa olevaan kohderyhmään liittyvä osaaminen ei ole siirtymässä maakuntiin. Tämä koskee myös kuntouttavaa työtoimintaa, joka on kuntien keskeinen työllisyydenhoidon työkalu, ja jonka henkilöstö ei pääsääntöisesti ole sosiaalitoimen henkilöstöä.

Palvelutarvearvion ja viranomaispalvelun ulkoistaminen

Asiakkaiden palvelutarvearvion tekeminen ja siitä seuraava palveluohjaus on säilytettävä viranomaistehtävänä, sillä arvioinnissa päätetään asiakkaan saamista palveluista ja/tai asiakkaan oikeudesta ja velvollisuudesta erilaisiin palvelukokonaisuuksiin. Palvelutarvearvio sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä. Työllisyyspalveluiden osalta palvelutarvearvio on kytköksissä työnhaun voimassaoloon, henkilön toimeentuloon sekä oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Perustuslain mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Työvoimapalvelujen osalta palvelutarvearvio ja siihen kiinteästi liittyvä työllistymissuunnitelma tai sitä korvaavat suunnitelmat (esim. aktivointisuunnitelma tai kotouttamissuunnitelma) ovat hallintotehtäviä, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä. Työnhakija voi mm. menettää työttömyysetuutensa, ellei hän noudata laadittua suunnitelmaa. Viranomaistehtäviä ei ole tarkoituksenmukaista ulkoistaa yksityisille palveluntuottajille. Tästä on olemassa mm. perustuslakivaliokunnan kannanotto sosiaalipalveluihin liittyvän palvelutarvearvion ja palvelusuunnitelman osalta.

Kuntien tulisi jatkossakin voida hoitaa työllisyyspalveluihin liittyviä viranomaistehtäviä, kuten palvelutarpeen arviointia. Kunnissa toimitaan virkavastuulla.

Kuntien mahdollisuus toimia allianssissa maakunnan rinnalla edellyttää, että kunnalla on mahdollisuus arvioida asiakkaiden palvelutarpeet ja tilata sen pohjalta elinvoimapalveluja maakunnan kanssa sovittavalla tavalla. Kunnilla ei ole valmisteilla olevan kasvupalvelulain kaltaista velvoitetta siirtää kaikkia työllisyyspalveluja markkinoille ns. Black Box -ajatuksella, vaan elinvoimapalveluja tilataan palveluntuottajilta kuntien määrittämien palvelutarpeiden mukaan. Jos palvelutarpeita ei voi arvioida, on hankintoja vaikea tehdä.

Monialainen palvelu ja palvelujen yhteensovittaminen

Uudistuksessa vaarantuu monialaisen palvelun tarjoaminen. Työttömistä työnhakijoista merkittävä osa tarvitsee monialaista tukea ja työllisyyspalveluiden, sosiaali- ja terveyspalveluiden, koulutuspalvelujen ja Kelan palveluiden yhteensovittamista. Pirkanmaan työvoima- ja yrityspalveluiden alueellisessa kokeilussa on entisestään vahvistunut tieto monialaisten palveluiden tarpeesta, kun asiakkaita on kohdattu yksilöllisesti lähipalveluissa.

Laki monialaisesta työllistymistä edistävästä yhteispalvelusta (TYP) on tarkoitus uudistuksen myötä lakkauttaa. Herää vahva huoli, miten monialainen työ ja asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaavien palvelupolkujen rakentaminen toteutuu. Tehtävään ei ole osoitettu korvaavaa rakennetta. TYP-toiminta on ollut kuntavetoista. Vastoin yleistä ajattelua, TYP -toiminta ei ole syntynyt kuntien sosiaali-ja terveyspalvelujen ja valtion TE-palvelujen sekä Kelan välille vaan kuntien työllisyyspalvelujen, valtion TE-palvelujen ja Kelan välille. Malli hajoaa maakuntauudistuksen myötä poistaen kunnilta yhden keskeisen työkalun heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden auttamiseksi.

TYP-toimintaa olisi kyettävä jatkamaan nykyiseltä hyvin toimivalta pohjalta päivittämällä sitä koskeva lainsäädäntö uusiin olosuhteisiin. Jatkossa TYP-toiminnassa yhtyisivät siten kuntien paikallistuntemus, resurssit ja osaaminen, maakunnan sote-liikelaitoksen vastuulla olevat palvelut sekä Kelan palvelut. Toimivalta eri toimijoilla esimerkiksi tietojärjestelmien osalta tulee olla yhtenevä.

Monituottajamallin mukaisesti ja markkinaehtoisesti toteuttavat palvelut ja siihen kytketty valinnanvapaus vaikeuttavat merkittävästi monialaisen palvelun toteuttamista. Erityisesti vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaamiseksi palveluiden yksilöllinen yhteensovittaminen on kuitenkin ensiarvoisen tärkeää vaikuttavien tulosten aikaansaamiseksi. Keskeisiä yhteen sovitettavia palveluita ovat sosiaali- ja terveyspalvelut, koulutuspalvelut ja kasvupalvelut. Yhdenvertaisuutta on myös vaikea arvioida monituottajamallissa, jossa palvelujen tuottamistapa ja palkkio perustuu tulokseen, ei palvelun sisältöön.

Valinnanvapautta koskevassa lakiesityksessä korostetaan vahvaa järjestäjäosaamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistä palvelutarpeen arviointia ja asiakassuunnitelmaa keskeisinä keinoina palveluintegraation toteuttamisessa. Näiden lisäksi tarvitaan kuitenkin työllisyyspalveluiden, koulutuspalveluiden ja Kelan palveluiden yhteensovittamisesta, jotta työnhakija-asiakkaille voidaan turvata asianmukaiset palvelut ja palveluketjut. Tälle yhteistyölle ei ole esitetty rakennetta tai toimintamallia, jolla esimerkiksi heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden palvelukokonaisuus saadaan jäsentymään selkeiksi kokonaisuuksiksi.

Valinnanvapautta koskevassa lakiesityksessä todetaan, että asiakas tarvitsee monipuolista ja helposti ymmärrettävää vertailutietoa päätöksenteon tueksi palveluihin hakeutumisessa. Esityksen perusteluissa kuitenkin todetaan, että tarvittavien tietojärjestelmien kehitystyö on vielä kesken.

Palveluihin hakeutumisen ohjaus ja palveluntuottajan valinta ei voi perustua pelkästään tietojärjestelmien tarjoaman tuen varaan. Osa asiakkaista tarvitsee vahvaa henkilökohtaista tukea ja palveluohjausta päästäkseen tarvitsemiinsa palveluihin. Heikossa työmarkkina-asemassa olevilla asiakkailla ei ole läheskään aina taitoja tai mahdollisuuksia käyttää sähköisiä palveluja. Lisäksi palvelumahdollisuuksien valinnassa tarvitaan koko palvelukentän laaja tuntemus. Yksittäisellä palveluntuottajalla tätä tuntemusta ei ole ja syntyy osa-optimoinnin vaara, jossa asiakas ei todellisuudessa valitse palveluja eivätkä ne perustu hänen todelliseen palvelutarpeeseensa.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työnhakijoiden palvelut markkinoilla

Palveluiden hankkiminen markkinoilta edellyttää hyvää palvelutarpeiden tuntemista. Suunnitellussa mallissa maakunnalla ei ole riittävää tietoa asiakkaiden moninaisista tarpeista, kun palveluiden tilaaja ei tunne eikä kohtaa asiakkaita. Palvelutarpeisiin perustuva palveluihin kehittäminen ja hankinta tulee olla riittävän lähellä asiakasrajapintaa.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien tarvitsemat palvelut soveltuvat huonosti liiketoimintaperiaatteella toimivien yksityisten palveluntuottajien toteuttavaksi. Tulos- ja vaikuttavuusperusteisesti tehtävissä hankinnoissa on vaarana osaoptimoinnin mahdollistaminen. Palveluntuottajat eivät panosta tarvittavassa määrin vaikeamman kohderyhmän auttamiseen, koska tuloksesta ja sen myötä palkkiosta ei ole varmuutta, vaan keskittyvät helpompaan asiakaskuntaan. Uhkana on, että osa asiakkaista jää todellisen avun ulkopuolelle. Näin on käynyt esimerkiksi Australiassa, jossa palveluita on laajamittaisesti ulkoistettu.

Kunnilla sen sijaan olisi intressi osallistua vaikeammin työllistyvien palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen osana elinvoiman vahvistamisen ja hyvinvoinnin edistämisen tehtäviään, mikäli tälle vain annetaan mahdollisuudet. Lisäksi on hyvä ottaa huomioon, että kunnat luovat osaltaan merkittävän osan markkinoista hankkimalla tällä hetkellä paljon työllistymistä edistäviä palveluita ulkoa. Suunnitellut uudistukset eivät mahdollista tämän hankinnan jatkumista. Lisäksi suuri osa heikossa työmarkkina-asemassa olevista tarvitsee osaamisen kehittämistä. Nämä palvelut jäävät kuntiin.

Työvoima- ja yrityspalvelun alueellisen kokeilun vahvuuksien hyödyntäminen

Kunnat ovat vastanneet vuosia pitkälti kasvokkaisen palvelun tarjoamisesta työttömille työnhakijoille. Kunnat ovat kohdentaneet palvelunsa etenkin nuorille ja pitkään työttömänä olleille. TE-toimiston resursointi ei ole mahdollistanut asiakkaiden kohtaamista lähipalveluna vuoden 2012 jälkeen.

Työvoima- ja yrityspalveluiden alueellisessa kokeilussa on yhdistetty kuntien ja TE-toimiston resurssit ja saatu julkisilla resursseilla siten aikaan aiempaa enemmän asiakkaiden kohtaamista, palveluihin ohjaamista ja vaikuttavuutta.

Pelkkä asiakkaiden haastatteleminen, esimerkiksi määräaikaishaastatteluin, ei riitä, vaan asiakkaat on saatava aktivoitua työllistymiseen johtaviin palveluihin ja palveluketjuihin - osallisuuteen yhteiskunnassa. Tämä edellyttää palvelutarpeen arviointia lähipalveluna yhdessä asiakkaan kanssa, tarpeen mukaisiin palveluihin ohjaamista ja vastuutyöntekijän tukea tarpeen mukaan työllistymiseen tähtäävän, usein pitkänkin, eri palveluista koostuvan prosessin aikana.

Kokeilussa on voitu kehittää ja hankkia uusia vaikuttavia palveluita, mukaan luettuna digitaaliset palvelut, tunnistettujen palvelutarpeiden pohjalta. Kehittämistyötä on tehty yhdessä asiakkaiden ja palveluntuottajien kanssa.

Kokeilut ovat päättymässä kokeilulain mukaisesti 31.12.2018, eikä nykyinen julkinen työvoima- ja yrityspalvelulaki mahdollista kokeilun kaltaista yhteistoimintaa kuntien ja TE-toimiston välillä. Hallituksen esitys julkisten työvoima-ja yrityspalvelujen väliaikaista järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi ei sekään mahdollista kunnille roolia julkisten työvoima- ja yrityspalveluin tuottajana, vaan mahdollistaa palvelujen laajamittaisen ulkoistamisen viranomaistoimintoineen. Kokeilun päättyessä asiakkaat palaavat jo entisestään ruuhkautuneisiin TE-toimistoihin. Pirkanmaalla TE-toimistoon palaa noin 23 000 asiakasta ja heidän mukanaan 76 TE-hallinnon eri asiantuntijaa. Kuntien tarjoamat palvelut jäävät todennäköisesti jälleen tyhjilleen.

Allianssimalli on lähtökohtaisesti hyvä avaus, mutta sen sisältö on vielä määrittelemättä. Allianssimallin toteuttaminen edellyttää, että lakiin kirjataan maakunnalle velvoite yhteistoimintaan kuntien kanssa kuntien niin halutessa. Olisi tärkeää, että kunnat ja maakunnat voisivat sopia joustavasti työllisyys-/kasvupalveluihin liittyvästä työnjaosta ja tehtävistä ottaen huomioon paikalliset ja alueelliset erityispiirteet.

Kuntien tulee allianssimallissa voida itse tehdä palvelutarvearvioita sekä päästä käyttämään työvoima- ja yrityspalveluiden tietojärjestelmää, jotta yhteiset hankinnat ja palvelujen suunnittelu maakunnan kanssa olisi tarkoituksenmukaista.

Kunnille mahdollisuudet työllisyyspalveluiden tarjoamiseen

Kuntien tulee halutessaan ja maakunnan kanssa niin sopiessaan voida tuottaa julkisia työvoima- ja yrityspalveluja. Tulevan lainsäädännön tulisi jatkossa mahdollistaa

- yhteisten tietojärjestelmän käytön maakunnan ja kuntien välillä yritys- ja henkilöasiakaspalvelun osalta
- asiakkaiden palvelutarvearvion toimeenpanosta sopimisen
- viranomaistehtävistä sopimisen maakunnan ja kuntien kesken sekä
- kuntouttavan työtoiminnan tai kokeiluvaiheessa olevan työelämäkokeilun käytön tietyin ehdoin kuntien työllisyydenhoidon toimenpiteenä, jos työmarkkinatuen maksuosuutta jää kuntiin.

Lisäksi on otettava huomioon tarvittavat muut lainsäädäntömuutokset, jotka mahdollistavat kunnan toimimisen yhdenvertaisena palveluita järjestävänä ja tuottavana viranomaisena maakunnan kanssa.

Lisätietoja

Regina Saari, ohjelmajohtaja, Tampereen kaupungin työllisyyspalvelut
p. 050 346 9603
regina.saari@tampere.fi

Sari Oksanen, palvelupäällikkö, Tampereen kaupungin työllisyyspalvelut
p. 050 501 2374
sari.oksanen@tampere.fi