VALTAKUNNALLINEN TYÖPAJAYHDISTYS
oikeus tekemällä oppimiseen

9.10.2018

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry
Mari Ahonen-Walker, toiminnanjohtaja
Reetta Pietikäinen, asiantuntija
Rautatieläisenkatu 6, 00520 Helsinki
010 279 2720
tyopajayhdistys@tpy.fi

Lausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

HE 62/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettua lakia, työttömyysturvalakia ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia. Esityksen tavoitteena on lisätä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta mahdollistamalla markkinoiden hyödyntäminen palveluprosessien hallinnassa ja palvelujen tuotannossa. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia muutettaisiin siten, että työ- ja elinkeinoviranomaisten lisäksi myös palveluntuottajat voisivat haastatella työnhakijoita, arvioida työnhakijan palvelutarpeen ja laatia työllistymissuunnitelman. Esityksessä esitetään luopumista työvoimapoliittisista lausunnoista, jotka koskevat työnhakijan osallistumista työllistymistä edistäviin palveluihin. Ne korvattaisiin vastaavat tiedot sisältävillä ilmoituksilla, joita voisivat antaa myös yksityiset palveluntuottajat.

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY) arvioi esitystä ja sen vaikutuksia erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työnhakija-asiakkaiden ja työpajatoiminnan kannalta. TPY on toteuttanut jäsenilleen aiempaan esitysluonnokseen liittyvän kyselyn ja huomioi kentältä saadut kommentit lausunnossaan.

Yhdistyksen keskeiset huomiot lausunnossa ovat:

- Esitettyjen muutosten voidaan nähdä murentavan hyvinvointivaltion periaatteita. Esityksessä luodaan vaikutelma lähinnä teknisistä muutoksista lisäämällä lakitekstiin palveluntuottaja-sanaa. Esitys merkitsee työvoimapalveluiden järjestämisen ja tuottamisen avaamista markkinoille sekä niihin liittyvän toimivallan ja viranomaisvastuun siirtoa yksityisille toimijoille. **Kyse on siten merkittävästä toimintaperiaatteen muutoksesta**, työvoimapalveluiden laajasta ulkoistamisesta. Tämä vaikuttaa paitsi työllisyydenhoidon järjestelmään myös siihen kytkeytyvään muuhun palvelujärjestelmään. Yhdistys katsoo, että **kokonaisvastuu ja omistajuus asiakkaiden palveluprosessin hallinnasta tulee olla järjestäjällä – julkisella toimijalla**, eikä sitä tule siirtää yksityisille palveluntuottajille.
- Esityksessä esitetään toimeenpantavaksi uudistuksia, joihin keskeisesti liittyvä päätöksenteko (sote- ja maakuntauudistus, valinnanvapaus) on vielä kesken. Mikäli tässä laissa esitetyt muutokset tehdään, mutta vireillä olevat muut uudistukset kaatuvat, kyse ei olisi esityksessä kuvaillusta valmistautumisesta ja siirtymäajan lainsäädännöstä. **Työllisyyspalvelut olisivat tämän lain muutoksen myötä siirretty markkinoille ilman erillistä julkista keskustelua**.
- Esitetty rakenne tuottaa eturistiriitatilanteita. Esityksessä tulisi kokonaisuutena huomioida muut poliittiset uudistukset ja niihin liittyvä päätöksenteko. **Jos esityksen mukaista toimintamallia halutaan toteuttaa, tarkoituksenmukaisempaa olisi ensin säätää kokeilulaista, jonka vaikutuksia pystyttäisiin kattavasti arvioimaan**. Lain tulee mahdollistaa myös kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden palveluntuottajana toimiminen
- Esityksen tavoitteena oleva asiakaslähtöisyyden ja vaikuttavuuden vahvistaminen on tarkoituksenmukaista ja kannatettavaa, mutta TPY ei usko, että esityksen mukaiset rakenteet ja vastuunjaot tukevat tavoitetta etenkään vaikeasti työllistyvän kohderyhmän osalta. **On todennäköistä, ettei esityksen tavoitteena olevaa kilpailua ja toimivia markkinoita synny kaikille alueille eikä kaikkien kohderyhmien**

palveluihin. Esityksenmukaisella rakenteella palveluiden tuottaminen tulee keskittymään suurille yksityisille yrityksille. Tämä voi johtaa ei-toivottuun yksityiseen monopoli- tai oligopolitilanteeseen, jolloin toiminnan kustannustehokkuus on kyseenalaista.

- Työpajatoimijoilla on pitkä kokemus ja vahva osaaminen tuottaa kokonaisvaltaisia ohjaus- ja valmennuspalveluita vaikeasti työllistyville ja monialaista tukea tarvitseville. Työpajatoimijat – yleishyödylliset yhdistykset ja säätiöt sekä kuntatoimijat – toteuttavat jo tällä hetkellä monia esitykseen kuuluvia kokonaisuuksia haastatteluista, palvelutarpeen määrittelystä ja suunnitelmien laatimisesta palveluohjaukseen ja erilaisiin valmennuksiin. **Esitys kuitenkin rajaa jatkossa ulos palveluntuottajina paitsi kunnat, myös niiden sidosyksiköt, joiksi määrittyy suurin osa työpajakentän säätiöistä. TPY katsoo, että maakunnilla tulee olla mahdollisuus siirtää kunnille järjestämisvastuuta heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluissa. Esityksen tulee mahdollistaa myös kuntien ja niiden sidosyksiköiden toimiminen palveluntuottajina**.
- Esityksen **kriittisiksi kokonaisuuksiksi nousevat palvelutarpeen arvio ja palveluihin ohjaaminen**. Epävarmaa on, miten järjestäjä pystyy seuraamaan yksityisen sektorin toteuttamaa palvelutarpeen arviointia ja palveluohjausta. Niiden tulee olla järjestäjän tehtävänä, muutoin vaarannetaan asiakaslähtöisyys ja kustannustehokkuus. TPY on huolissaan työpajapalveluihin ohjautumisesta esityksen mukaisessa palvelurakenteessa. On todennäköistä, ettei yksityisten palveluntuottajien intresseissä ole ohjata asiakkaita työpajapalveluihin, vaan omiin valmennus- ja työllistämispalveluihinsa – riippumatta asiakkaan todellisesta palvelutarpeesta.
- Esitykseen sisältyvään palvelujen tulosperusteiseen hankintaan rakentuu kermankuorinnan riski. Tulospalkkioissa ja perusmaksuissa tulee huomioida selkeämmin haasteelliset asiakaskohderyhmät ja niiden vaatima valmennustyön määrä. **Tulosten kirjoa tulee laajentaa ja tulokset on määriteltävä tarkemmin eri kohderyhmien tarpeiden mukaan.** Palkkiomallit tulisi rakentaa portaittaisiksi pohjautuen asiakkaiden välitavoitteiden saavuttamiseen.
- Esityksenmukaisten ilmoitusten tekeminen työvoimapoliittisten lausuntojen sijaan voi joustavoittaa ja nopeuttaa palveluprosessia. **Esityksessä ei kuitenkaan ole arvioitu riittävällä tasolla** asiakastietojärjestelmään (URA) liittyvien muutosten **tietosuojariskejä** eikä kustannuksia. **Jos käyttöoikeuksia laajennetaan yksityiselle sektorille, myös palveluja tuottavilla kuntaorganisaatioilla tulee olla oikeus järjestelmän käyttöön.**

Palveluprosessin hallintaa ei tule siirtää yksityisille palveluntuottajille

Esityksessä järjestäjän ja tuottajan tehtävät ovat sekoittuneet. Esitys siirtää järjestämisvastuuta yksityisille palveluntuottajille, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. **Kokonaisvastuuta palveluprosessista ei tule ulkoistaa palveluntuottajille, vaan se tulee säilyttää julkisen sektorin tehtävänä**. Yksityisillä palveluntuottajilla ja kolmannen sektorin toimijoilla on runsaasti erityisosaamista, ja palveluiden tuottamisessa on palvelurepertuaarin monipuolistamiseksi asianmukaista hyödyntää niiden osaamista ja ammattitaitoa. **Olennaista on, ettei koko prosessin hallintaa ulkoisteta, vaan palveluntuottajilta hankitaan tietyt, tarkoituksenmukaiset palvelut.**

Esityksen erityisenä haasteena on viranomaistehtävien ja tuottajan tehtävien sekoittuminen velvoittavuuden ja sanktioinnin osalta. **Palveluntuottajilla on oikeus antaa velvoittavia osoituksia palveluihin. Kyse voi olla myös palveluista, joihin niillä on kytköksiä**. Tämä synnyttää eturistiriitatilanteita ja vääristää kilpailua, eikä sitä voida pitää tarkoituksenmukaisena. On myös huomattava, että vaikka työvoimapoliittiset lausunnot antaa edelleen työ- ja elinkeinoviranomainen, ne tehdään jatkossa käytännössä tuottajan ilmoituksen perusteella. Kyse on myös asiakkaiden oikeusturvasta ja yhdenvertaisuudesta.

Esityksen nykytilan kuvauksessa ja vaikutusten arvioinnissa viitataan Iso-Britanniaan ja Australiaan, jotka ovat hyödyntäneet laajasti yksityisiä palveluntuottajia. On kuitenkin huomattava, että kummassakin maassa palvelutarvearvion tekemisestä vastaa julkinen sektori, eikä kokonaisvastuuta palveluprosessista ole luovutettu yksityiselle sektorille, kuten Suomessa nyt ollaan tekemässä. **Toisin kuin esityksen s. 19 tuodaan esille, Iso-Britannian ja Australian palvelujärjestelmä ei rakennu yksityisen tuotannon kokonaisvastuulle**. Järjestäjälle

kuuluvien tehtävien ja viranomaisvastuun siirtämistä yksityiselle sektorille ei voida perustella kansainvälisiin kokemuksiin vedoten.

Esityksen erityisen kriittisiksi kohdiksi nousevat laadunhallinta, vaikuttavuuden arviointi, ohjaus ja valvonta. Nämä ovat haasteellisia toteuttaa, jos osa prosessinhallinnasta on ulkoistettu palveluntuottajille. TPY korostaa, että **kokonaisvastuu, palveluvalikoiman kontrolli sekä palveluprosessin hallinta tulee olla järjestäjällä – julkisella toimijalla**.

Yksityisen sektorin toteuttama palvelutarvearvio ja palveluohjaus tuottaa eturistiriitatilanteita

Vaikuttavat työllisyyspalvelut rakentuvat ammattitaitoisesti tehdylle palvelutarpeen arvioinnille ja tarpeisiin vastaaviin palveluihin ohjaamiselle. Esityksen mukaan palveluntuottaja voi toteuttaa palveluohjausta. **Riskinä on, että voittoa tavoitteleva yksityinen toimija arvioi työnhakijan palvelutarpeet omista lähtökohdistaan** ja pyrkii ohjaamaan asiakkaan omiin palveluihinsa ja niiden muodostamiin palveluketjuihin. Tämä ei ole kustannustehokasta eikä todennäköisesti myöskään vaikuttavaa. Kyse voi olla merkittävästä eturistiriitatilanteesta. **Yksityisellä toimijalla ei ole intressiä pitää yhteiskunnallista kokonaistaloudellisuutta ja -vaikuttavuutta tavoitteenaan. Tämä on julkisen tahon tehtävä**.

Esityksessä ei perustella tai arvioida, miten palveluntuottajat palveluprosessien hallitsemisen kautta synnyttäisivät julkista tahoa asiakaslähtöisempiä, vaikuttavampia ja kustannustehokkaampia palveluprosesseja. Vaihtoehtona tulee olla myös julkisen tahon toiminnan kehittäminen koko prosessin hallinnasta vastaavana tahona ja palveluntuottajien hyödyntäminen täsmäpalveluiden tuottamisessa.

TPY on huolissaan työpajapalveluihin ohjautumisesta esityksen mukaisessa palvelurakenteessa. On todennäköistä, ettei yksityisten palveluntuottajien intresseissä ole ohjata asiakkaita työpajapalveluihin, vaan omiin valmennus- ja työllistämispalveluihinsa – riippumatta jo olemassa olevien työpajapalveluiden tarpeisiin vastaavuudesta, vaikuttavuudesta tai asiakkaan todellisesta palvelutarpeesta. On myös mahdollista, että työpajapalvelut tulevat toimintamallin muutoksen myötä kohdentumaan vain kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin, vahvaa monialaista tukea ja kuntoutuksellisia palveluita tarvitseviin kohderyhmiin, jotka eivät runsaan palvelutarpeensa vuoksi kiinnosta yksityisiä palveluntuottajia. Tämä edellyttäisi merkittäviä muutoksia monen työpajaorganisaation toimintaan, eikä kohderyhmän liiallinen kapeutuminen välttämättä olisi tarkoituksenmukaista asiakasdynamiikan ja siten toiminnan vaikuttavuuden kannalta.

Kunnille mahdollistettava järjestämisvastuu, sidosyksiköt hyväksyttävä palveluntuottajiksi

Esityksen nykytilan arvioinnissa todetaan, että yksityinen sektori on Suomessa tähän mennessä suoriutunut parhaiten 3–9 kuukautta työttömänä olleiden työllistymisen edistämisessä. **Kunnilla ja kolmannella sektorilla on puolestaan pitkä kokemus ja vahvaa osaamista jo nyt erityisesti haasteellisessa työmarkkina-asemassa olevien ja monialaista tukea tarvitsevien** nuorten ja pitkäaikaistyöttömien haastattelemisesta, palvelutarpeiden arvioinnista, työ- ja toimintakyvyn arvioinnista, palveluohjauksesta sekä erilaisista valmennuspalveluista ja palveluiden integroinnista.

Tällä hetkellä työpajapalveluita tuottavista organisaatioista kunnallisia on 70 %, yhdistysmuotoisia 18 %, säätiömuotoisia 10 % ja muita noin 2 %. Säätiömuotoisista toimijoista merkittävä osa tulkitaan kuntien sidosyksiköiksi. **Nykyisiä TE-hallinnon ostopalveluja tuottavat myös sellaiset organisaatiot, jotka hankintalain perusteella määrittyvät kunnan sidosyksiköksi. Esitettyjen uudistuksen jälkeen** (lain 5 § *Palvelujen tuottaminen ja hankkiminen)* **niillä ei kuitenkaan olisi mahdollisuutta toimia kasvupalvelujen tuottajina muutoin kuin hankintalain mukaisessa suorahankinta- eli markkinapuutetilanteessa.** On erikoista, ettei edes yhtiöittäminen mahdollista kunnan sidosyksikön toimimista palveluntuottajana.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan s. 38, että ”*Koska tämän lakiesityksen mukaisilla hankinnoilla on tarkoitus valmistautua kasvupalvelulain mukaisiin hankintoihin, on hankkimista kunnalta ja sen sidosyksiköltä perusteltua rajata vastaavasti kuin esitetyssä kasvupalvelulaissa.*” Perustelu on tautologinen eikä se vastaa esityksen tavoitteisiin asiakaslähtöisistä ja vaikuttavista palveluista. Jos halutaan aidosti laadukkaita ja vaikuttavia palveluita, tulee tuottajiksi hyväksyä kaikki niitä tuottavat palveluntuottajat. Kuntien ja niiden sidosyksiköiden ulosrajaaminen on ideologinen valinta, joka ei tuota parasta lopputulosta.

TPY katsoo, että esityksen tulee mahdollistaa, että maakunta voi siirtää kunnille järjestämisvastuuta heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluista. Esityksen tulee myös mahdollistaa kuntien sidosyksiköiden palveluntuotanto, eikä tätä tulisi kategorisesti estää, kuten nyt ollaan tekemässä. Jos esityksenmukaiset uudistukset toteutetaan, useimmat työpajat eivät voisi toimia tulevilla kasvupalvelu- ja/tai sote-markkinoilla joko lakeihin kirjattujen ulosrajausten tai pienen kokonsa ja toiminta-alueensa vuoksi. Yhdistyksen jäsenistä 72 prosenttia on pieniä, alle 10 toimihenkilön organisaatioita ja vain 10 prosentilla työpajoista työskentelee yli 30 toimihenkilöä.

Kolmannen sektorin ja kuntien edustajilla on hyvä tuntemus niin kaukana työmarkkinoista olevien asiakkaiden palvelutarpeista kuin monialaisesta palvelujärjestelmästä, muista alueen toimijoista ja alueellisista työmarkkinoista. Toiminta on yleishyödyllistä ja siten asiakaslähtöistä: tuottajan etu ei mene asiakkaan edun edelle. Esitys heikentää kuntien mahdollisuuksia vastata työttömien palvelutarpeisiin, ja uhkana on, että kuntien panostus työllisyydenhoitoon heikkenee. Jos kunnilla säilyy vastuu työmarkkinatuen rahoituksesta, tulee niillä olla myös mahdollisuus kasvupalvelujen tuottamiseen. Esitys ei myöskään tue alueellisten työllisyyskokeilujen hyvien toimintamallien hyödyntämistä. TPY korostaa, että kuntatoimijoiden ja kolmannen sektorin osaaminen tulee säilyttää ja hyödyntää esitystä vahvemmin osana työllisyyspalveluiden järjestelmää.

Palveluprosessin hallinnan hajauttaminen uhkaa palveluintegraatiota

TPY on erityisen huolissaan siitä, miten esityksen mukaisessa rakenteessa toteutuu palveluintegraatio ja monialaisten palveluketjujen koordinointi. Kaukana työmarkkinoista olevat asiakkaat tarvitsevat käyntiasioinnille perustuvia monialaisia ja kokonaisvaltaisia palveluprosesseja. **Palveluprosessin hallinta ja palvelujen koordinointi vaikeutuu, kun prosessin hallintaa on hajautettu useille palveluntuottajille.** Vaarana on palveluketjujen pirstoutuminen ja niiden vaikuttavuuden heikkeneminen. Palveluintegraatio ei välttämättä ole yksityisen palveluntuottajan intresseissä, sillä kyse on pitkistä ja työpanosta vaativista prosesseista.

Kriittisimmässä asemassa ovat kauimpana avoimista työmarkkinoista olevat kohderyhmät, pitkäaikaistyöttömät, osatyökykyiset ja monialaista tukea tarvitsevat nuoret. **Kasvupalveluiden painottuessa digitaalisiin palveluihin vaarana on, että vaikeimmin työllistyvät ja tukea tarvitsevat putoavat palveluiden ulkopuolelle**. On huomattava, että näiden kohderyhmien palvelutarpeen arviointi vaatii henkilökohtaista tapaamista, kokonaistavaltaista kartoitusta ja tarvittaessa myös toiminnallista työkyvyn arviointia. Myös tähän työpajoilla on hyvät mahdollisuudet.

Toimimattomat markkinat tuottavat palvelupuutteita ja heikentävät alueellista yhdenvertaisuutta

Maakunnat eroavat merkittävästi toisistaan väestörakenteen ja työmarkkinatilanteen sekä palveluntuottajien ja julkisen palvelujärjestelmän osalta. **Kilpailun ja toimivien markkinoiden syntyminen kaikille alueille ja kaikkien kohderyhmien palveluihin on varsin epävarmaa**. Työvoimapalveluiden markkinoilla tulee jatkossa todennäköisesti toimimaan vain muutama suuri yksityinen palveluntuottaja. Tämä voi käytännössä johtaa ei-toivottuun yksityiseen monopoli- tai oligopolitilanteeseen, jolloin toiminnan kustannustehokkuus on kyseenalaista. Riskinä voidaan nähdä, että palveluihin muodostuu puutteita sekä alueellisesti että palveluvalikoiman kattavuuden osalta. **Vaarana on, että voittoa tavoittelevat yksityiset palveluntuottajat hakevat nopeita ratkaisuja ja keskittyvät kevyimmällä tuella eteenpäin pääseviin kohderyhmiin kasvukeskuksissa.** Tällöin kyse on kermankuorinnasta ja osaoptimoinnista, mikä etenkin pitkällä tähtäimellä tuottaa merkittävää kustannusten kasvua. Muutokset asettavat työnhakijat eriarvoiseen asemaan riippuen työttömyyden kestosta ja asuinpaikasta, ja tämä vähentää sekä työttömien keskinäistä että alueellista yhdenvertaisuutta.

Tulosperusteiset palveluhankinnat: tulosten kirjon laajentaminen ja portaittaiset palkkiot

Esitykseen sisältyvään palvelujen tulosperusteiseen hankintaan rakentuu kermankuorinnan riski. On huomioitava, että **kaukana työmarkkinoista olevien kohderyhmien palveluprosesseissa tarvitaan aikaa ja ne edellyttävät monialaista palveluintegraatiota. Tulospalkkioissa ja perusmaksuissa tulee huomioida selkeämmin haasteelliset asiakaskohderyhmät ja niiden vaatima valmennustyön määrä.** Palkkioon oikeuttavien tu-

losten kirjoa tulee laajentaa palveluihin sijoittumiseen ja tulokset on määriteltävä tarkemmin eri kohderyhmien tarpeiden mukaan. Palkkiomallit tulee rakentaa portaittaisiksi pohjautuen asiakkaiden lähtötilanteeseen sekä välitavoitteisiin ja niiden saavuttamiseen.

Eri palveluntuottajien ja esimerkiksi työpajatoimijoiden muodostamissa konsortioissa on huolehdittava siitä, että kaikki konsortion osapuolet saavat tulosperusteisista korvauksista asianmukaisen osan. **Ei ole myöskään tarkoituksenmukaista, että yksityinen palveluntuottaja saa palkkion ohjatessaan asiakkaan kunnan tai kolmannen sektorin järjestämiin palveluihin. Näissä palveluissa käytännössä tapahtuu asiakkaalle tarjottava ja vaikuttavuutta tuottava valmennus.** On selvää, etteivät pienet organisaatiot pysty rahoittamaan toimintaansa puhtaasti tulosperustaisilla tuloilla. Jos tarkoituksenmukaisista korvausperusteista ei huolehdita, toiminta keskittyy vain suurille palveluntuottajille.

On myös huomattava, että esitetty rakenne tuottaa merkittäviä uusia kustannuksia liittyen hankintaprosesseihin, sopimuksellisuuteen, valvontaan ja tietojärjestelmäkäyttöön. Näitä ei ole arvioitu esityksessä riittävällä tasolla. **Riskinä voidaan myös nähdä uusien rakenteiden vaatima hankintaosaaminen**: miten varsin nopealla lain voimaantulon aikataululla voidaan varmistaa riittävä hankintaosaaminen?

Haasteena asiakastietojärjestelmään liittyvät tietosuoja-asiat ja kustannukset

Esityksenmukaisten ilmoitusten tekeminen työvoimapoliittisten lausuntojen sijaan voi joustavoittaa ja nopeuttaa palveluprosessia, mikä on hyvä asia. Yksityisten toimijoiden antaessa ilmoituksia TPY on kuitenkin huolissaan asiakkaiden tasapuolisesta ja yhdenvertaisesta kohtelusta. **Esityksessä ei ole arvioitu riittävällä tasolla asiakastietojärjestelmään (URA) liittyvien muutosten tietosuojariskejä**: miten asiakkaiden tietosuoja taataan? Esityksessä ei ole arvioitu riittävästi myöskään asiakastietojärjestelmään liittyvien muutosten kustannuksia, vaikka ne tulevat todennäköisesti olemaan merkittäviä. **Esityksen mukaan palveluntuottajilla on oikeus käyttää asiakastietojärjestelmää, mutta tähänkään asti esimerkiksi kuntatoimijoilla ei ole ollut siihen käyttöoikeuksia. TPY:n mielestä palveluja tuottavilla kuntaorganisaatioilla tulee myös olla oikeus järjestelmän käyttöön.**