Viite: Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 12.10.2018
HE 62/2018 vp, Helsingin kaupungin lausunto

Helsingin kaupungin lausunto

Hallituksen esityksessä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 62/2018 vp) ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia siten, että TE-toimiston lisäksi myös palveluntuottaja voisi hoitaa työnhakijan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä. ELY-keskukset voisivat hankkia palveluntuottajilta palvelukokonaisuuksia, joissa palveluntuottaja hoitaisi työnhakijan haastattelun ja palvelutarpeen arvioinnin sekä laatisi työllistymissuunnitelman yhdessä työnhakijan kanssa. Palveluntuottaja myös seuraisi, miten työnhakija toteuttaisi työllistymissuunnitelmaansa. Palvelukokonaisuuksiin liittyvistä työttömyysturvaan kytkeytyvistä viranomaistehtävistä vastaisi edelleen TE-toimisto.

Esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla on tarkoitus valmistautua maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen voimaantuloon. Esityksen lakien voimaantuloksi on esitetty 1.10.2018. Esityksellä on siten liittymä myös hallituksen esitykseen laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 35/2018 vp).

Helsingin kaupungin puolesta lausutaan kunnioittaen seuraavaa:

1. Esitetty lainsäädäntö on oikeasuuntainen yksityisten työnvälitysmarkkinoiden hyödyntämistä ajatellen, mutta toteutuessaan aiheuttaa merkittävästi päällekkäistä työtä palveluntuottajien ja viranomaisen välillä. Esityksen väitettä yksityisen palvelutuotannon kustannustehokkuudesta ei ole perusteltu ja pilottikokeilujen kautta synnytettäville pienempien asiakasryhmien yksityistettäville prosesseille tulee perustaa myös julkisesti tuotettuja rinnasteisia palveluprosesseja.
2. Julkisia työnvälitys- ja yrityspalveluita koskeva lainsäädäntö on mahdollistavaa, jolloin esityksen myötä voi syntyä ristiriitaisia tilanteita palveluntuottajan tarkoituksenmukaisiksi katsomien palveluiden ja palveluntuottajan palkkiomalliin kytkeytyvien päämäärien välillä. Palkkiomalleissa ei tule palkita palveluntuottajia ohjauksesta julkisesti rahoitettuihin jatkotoimenpiteisiin. Työttömyysturvan erottaminen työnhakijan palveluprosessista saattaa myös aiheuttaa asiakkaalle takautuvia työttömyysturvan seuraamusmenettelyitä, mikäli palveluntuottaja ei ilmoita työttömyysturvan kannalta tärkeitä asioista TE-toimistolle.
3. Kuntien sidosyksiköiden tulee voida osallistua esityksen kilpailutuksiin. Esitys ei huomioi kuntien merkittävää yleisen toimialan nojalla järjestettyä roolia alueen työllisyys- ja yrityspalveluiden kehittämisessä. Helsinki maksaa vuosittain n. 65 miljoonaa euroa työmarkkinatuen rahoitusosuutta sekä panostaa työllisyydenhoidon ja elinvoiman tehtäviinsä liki 35 miljoonaa euroa, jolloin sillä on myös merkittävä intressi ja laaja palveluvalikoima alueen pitkäaikaistyöttömyyden kitkemiseksi. Alueellisten kasvupalveluiden ja kuntien kasvupalveluihin kytkeytyvien palveluiden järjestämisvastuu tulee olla yhden toimijan vastuulla, kuten Uudellamaalla on kasvupalvelu-uudistuksessa esitetty. Kuntien työllisyydenhoidon merkitystä väheksyvä näkökulma on esillä myös maakunta- ja kasvupalvelujen sekä kasvupalvelujen asiakastietojen käsittelyä koskevissa lakiesityksissä. Mikäli kunnilla ei vireillä olevien lakiesitysten mukaan katsota olevan lakisääteistä velvollisuutta alueen työllisyyden edistämiseen, kunnille ei anneta pääsyä valtakunnallisiin työnvälityspalveluiden asiakastietojärjestelmiin, eivätkä kuntien sidosyksiköt voi osallistua ko. esityksen mukaisiin palveluntuottajien kilpailutuksiin, ei kunnille tule tämän esityksen jälkeen säätää tulevaan työttömyysturvalain uudistukseen kytkeytyvää työmarkkinatuen kuntarahoitusosuutta.

4. Lakiesitystä ei tule hyväksyä, mikäli kasvupalvelu-uudistusta ei toteuteta. Mikäli esitys hyväksytään, jäisi esityksen mukainen tilapäiseksi tarkoitettu lainsäädäntö toistaiseksi voimaan. Näin laajasta työllisyyspalveluiden yksityistämisestä ja sitä kautta asiakkaiden perustoimeentuloon vaikuttavasta uudistuksesta tulee käydä laajempaa yhteiskunnallista keskustelua. Esitystä perustellaan kasvupalvelu-uudistukseen valmistautumisella, jolloin sen hyväksyminen tulee sitoa kasvupalvelu-uudistuksen läpimenoon.

1. Yksityisen palvelutuotannon kustannustehokkuus ja vertailu julkisiin palveluihin

Esitys perustuu maakunta- ja kasvupalvelulain (HE 35/2018 vp) mukaiseen olettamukseen siitä, että yksityinen palvelutuotanto voi olla tehokkaampaa kuin julkinen palvelutuotanto. Yksityisillä toimijoilla katsotaan voivan olla työhallintoa parempi käsitys tietyn toimialan erityispiirteistä, paremmat mahdollisuudet tarjota yksilöllisiä, erilaisten työnhakijaryhmien tarpeisiin vastaavia palvelukokonaisuuksia sekä tuottaa laadukkaammin henkilökohtaista asiointia. Mahdollisen paremman vaikuttavuuden katsotaan perustuvan kilpailullisuudesta syntyvään kannustavuuteen ja palveluntuottajien kyvykkyyteen luoda uusia palveluja. Olettamus ei perustu tutkimustietoon ja esityksessä todetaankin, ettei yksityisesti tuotettujen palveluprosessien julkiseen sektoriin verrattavaan kustannustehokkuuteen ole mahdollista esittää etukäteisarvioita. Myös maakunta- ja kasvupalvelulain kansainväliseen vertailuun perustuvassa vaikutusarviossa (HE 35/2018 vp, s. 89-92) todetaan, ettei tämän suuntaisia johtopäätöksiä voida tehdä.

Esityksen mukaan viranomaisella on rajalliset mahdollisuudet räätälöidä palvelujaan erilaisten työnhakijaryhmien tarpeisiin. Tämä johtuu osittain siitä, että lakisääteiset työnvälityspalvelut organisoitiin valtakunnallisesti yhdenmukaiseen kolmen palvelulinjan muotoon vuoden 2014 henkilöstövähennyksien yhteydessä. Jotta yksityistettyjen palvelukokonaisuuksien vaikuttavuudesta voitaisiin jatkossa saada tutkimus- ja vertailutuloksia, tulee vastaavia pienemmälle asiakasryhmälle räätälöityjä palvelukokonaisuuksia tarjota myös julkisesti tuotettuina.

2. Palveluprosessin ja työttömyysturvatehtävien erottamisen tarkoituksenmukaisuus

Perustuslain 124 §:n 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. Tähän liittyen vireillä olevat työllisyyspalveluiden pilottihankkeet ovat ongelmallisia vertailukohtia tuleville palveluntuottajajärjestelyille, koska ne on toteutettu ilman julkista vallankäyttöä sisältäviä tehtäviä. Esityksen perusteluissa ei tuoda ilmi, missä määrin työnhakija-asiakkaiden saamaan palveluun liittyy esimerkiksi työttömyysturvan selvittämiseen tai muita edelleen viranomaiselle määrättyjä tehtäviä. Palveluntuottaja voisi antaa työttömyysetuuden maksajalle ainoastaan sitomattomia lausuntoja työnhakijan oikeudesta työttömyysetuuteen työllistymistä edistävän palvelun ajalta. Sitovat työvoimapoliittiset lausunnot sekä niihin kytkeytyvät selvityspyynnöt antaisi edelleen TE-toimisto.

Esityksen mukaan työnhakijan palveluprosessin osia, eli työnhakijan haastattelua, palvelutarpeen arviointia, suunnitelman laatimista, suunnitelman seurantaa ja suunnitelman mukaisten palvelujen tarjoamista olisi vaikea erottaa toisistaan erillisiksi osiksi. Vastaava argumentti voidaan myös esittää sen puolesta, että työnhakuprosessiin kytkeytyvät työttömyysturvan käsittelyyn liittyvät tehtävät on tarkoituksenmukaista käsitellä muiden esityksessä yksityiselle palveluntuottajalle siirrettävien tehtävien yhteydessä. Palveluiden tarkoituksenmukaisuutta tulisi täten pohtia asiakkaiden näkökulmasta siten, ettei asiakkaalle synnytetä tarvetta asioida kahden toimijan välillä työttömyystilanteensa eteenpäin viemiseksi. Esityksessä tulee myös pohtia

tarkemmin työttömyysturvaan liittyvien tehtävien osuutta kokonaisprosessista sekä alustavasti menetelmiä päällekkäisen työn kitkemiseksi.

Työnhakijan velvollisuuksia koskeva työttömyysturvalainsäädäntö on esityksen perusteluidenkin mukaan mahdollistavaa, jolloin esitys voi synnyttää ristiriitaisia tilanteita palveluntuottajan tarkoituksenmukaiseksi katsomien palveluiden ja palveluntuottajan palkkiomalliin kytkeytyvien päämäärien välillä. Palveluntuottajalla olisi esimerkiksi mahdollisuus velvoittaa asiakkaidensa työnhaun uusiminen lakisääteistä kolmea kuukautta tiheämmällä aikataululla. Mikäli asiakas ei uusisi työnhakuaan palveluntuottajan edellyttämällä tavalla, siirtyisi työnhaun voimassaolon päättäminen TE-toimiston harkittavaksi. Palvelutason muodollista syventämistä ei luultavasti katsottaisi epätarkoituksenmukaiseksi toiminnaksi, jolloin TE-toimisto päättäisi asiakkaan työnhaun, asiakas ilmoittautuisi uudelleen työnhakijaksi, TE-toimisto käsittelisi asiakkaan työttömyysturvan uudelleen ja ohjaisi asiakkaan mahdollisesti edelleen takaisin samalle palveluntuottajalle. Palveluntuottajalla olisi myös oikeus velvoittaa asiakas osallistumaan hänelle soveltuviksi katsottuihin lakisääteisiin työllistymistä edistäviin tai näihin rinnastuviin palveluihin. Tällainen rinnastuva palvelu voisi olla myös palveluntuottajan itsensä järjestämää. Työnhakujen katkeileminen ja mahdollisesti epätarkoituksenmukaiset palveluohjaukset voisivat olla palveluntuottajan kannalta tavoiteltavia, mikäli palkkiomalli määritetään osin koko ryhmän yhdenjaksoisen työttömyyden tai sen aktivointiasteen osuuksien mukaisesti (kuten esimerkiksi Uudellamaalla on alustavasti esitetty).

Ongelmaan liittyen on siis hyvin perusteltua, että asiakkaalla on oikeus hakea palveluntuottajan päätöksiin oikaisuvaatimusta TE-toimistolta. Yksilön suojan kannalta on myös tärkeää, että palveluntuottajille asetetaan tarkasti määritellyt vaatimukset virheellisten työttömyysturvakirjausten korjaamispyyntöjen välittämiseksi. Tällaiset virheelliset kirjaukset voivat aiheuttaa jopa vuosien työttömyysetuuden takaisinperinnän, mikäli asiakkaalle asetetaan takautuvasti toistuvasta työvoimapoliittisesta virheellisestä menettelystä aiheutuva työssäolovelvoite. Koska palveluntuottajien henkilöstölle ei aseteta koulutusvaatimuksia ja henkilöstöllä ei välttämättä ole taustaa tai osaamista työttömyysturvan käsittelystä, ei palveluntuottajilla ole välttämättä edes tosiasiallista mahdollisuutta kiinnittää huomiota kaikkiin palveluprosessin yhteydessä ilmeneviin asiakkaiden työttömyysturvaoikeuteen vaikuttaviin tekijöihin.

Esimerkiksi Uudellamaalla tehty tietopyyntö uudesta kuntaosuuspilotista 300-500 päivää työttömyyden perusteella työmarkkinatukea saaneiden asiakkaiden palvelukokonaisuuden kilpailutuksesta mahdollistaa monia edellä esitettyjä ongelmia. Kuntaosuuspilotissa palveluntuottajalle on esitetty annettavan mahdollisuus ohjata asiakkaitaan muihin julkisesti rahoitettuihin palveluihin, kuten työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun (TYP-palvelu). Nykyisillä työnvälityspalveluiden markkinoilla on myös hyvin vähän toimijoita, jotka pystyvät tarjoamaan rekrytointipalveluiden tueksi etenkin tälle asiakasryhmälle tarpeellisia sosiaali- ja terveyspalveluita. Ohjaus TYP-palveluun on muun työllisyyspalveluiden lainsäädännön tavoin mahdollistavaa ja esimerkiksi Uudenmaan kuntaosuuspilotin kohderyhmä, joka ei etene kohti avoimia työmarkkinoita, olisi palveluntuottajan toimesta mahdollista ohjata TYP-palveluun.

Merkittävä osa esitetystä palkkiomallista on esitetty määrittyvän mm. koko ryhmän yli 120 päivää ja yli 365 päivää yhdenjaksoisen työttömyyden rajapyykin ylittävien asiakkaiden ja aktivointiasteen mukaisin seurantamittarein. Malli saattaisi kannustaa palveluntuottajia ohjaamaan heikommassa työmarkkina-asemassa olevia asiakkaitaan epätarkoituksenmukaisiin työllistymistä edistäviin palveluihin, näihin kytkeytyviin palveluntuottajan omiin palveluihin sekä TYP-palveluun. Jo olemassa olevat pilottipalvelutkin palkitsevat esimerkiksi nuorten koulutusohjauksesta, josta myös oppilaitos saa korvauksen toiselta hallinnonalalta (OKM).

Palkkiomallit tulee rakentaa täten niin, ettei palveluntuottajia palkita julkisesti rahoitettuihin palveluihin ohjaamisesta. Tämä ei välttämättä ole kuitenkaan mahdollista esitetyllä aikataululla ja ennen kuin työnvälityspalveluiden markkinat ovat kehittyneet riittävän vakaalle tasolle.

3. Työmarkkinatuen kuntarahoitusosuus ja kuntien yleisen toimialan nojalla järjestetyt työllisyyttä edistävät yleisen edun mukaiset työnvälitys- ja yrityspalvelut

Helsinki maksaa työmarkkinatuen kuntarahoitusosuutta liki 65 miljoonaa eroa vuodessa. Maksuosuutta on säädettäessä perusteltu mm. sillä, että ratkaisu palkitsee kuntia, jotka edistävät työttömien aktivoitumista ja työllistymistä sekä korostaa kuntien roolia ja vastuuta pitkäaikaistyöttömyyden aktiivisessa hoidossa. Rahoitusmallilla on pyritty myös siihen, että kunta käyttää työmarkkinatukeen budjetoituja määrärahoja rahoitusvastuun piiriin kuuluvien työttömien työllistymisen edistämiseen. (HE 183/2014 vp, s. 6, s. 29, s. 34) Nykytilassa työnvälityspalveluiden asiakastietojen käsittelyyn liittyviä säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta alueen työllisyyden edistämisen eikä työnhakija-asiakkaan edun mukaisesti. Lakisääteisten työllistymistä edistävien palveluiden tarjonta ei ole usein riittävää ja kunnan järjestämät palvelut täydentävät monilta osin lakisääteisten palveluiden kattavuutta. Kunnan työntekijöillä ei kuitenkaan ole eikä tulisi olemaan pääsyä valtakunnallisiin työllisyys- ja yrityspalveluiden asiakastietojärjestelmiin. Tätä esitetään myös parhaillaan lausuttavana olevassa lakiesitysluonnoksessa kasvupalvelujen asiakastietojen käsittelystä. Käyttöoikeus valtakunnallisiin työnvälitys- ja yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmiin tulee myöntää myös sellaiselle henkilölle, joka hoitaa kunnan yleiseen toimialaan perustuvia työnvälitys- ja yrityspalveluita.

Esityksen mukaan kunta tai sen sidosyksikkö voisi osallistua palveluntuottajana työnvälitys- ja yrityspalveluiden tuottamiseen ainoastaan markkinapuutetilanteessa. Vastaava säännös sisältyy lakiehdotukseen alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista (HE 35/2018 vp) 24 §:n 3 momenttiin. Rajoitus ei koskisi sellaista kunnan yhtiötä, joka ei olisi hankintalain 15 §:ssä tarkoitettu sidosyksikkö. Mikäli palvelu hankittaisiin kilpailutuksella, koskisi kuntaa palveluntuottajana joka tapauksessa kuntalain (410/2015) 15 luvun mukainen yhtiöittämisvelvollisuus. Tätä rajausta perustellaan esityksessä sillä, että se tukisi kasvupalvelumarkkinoiden rakentumista maakunta- ja kasvupalvelu-uudistukseen valmistautumiseksi. Rajaus nähdään esityksessä myös tarpeelliseksi, jotta markkinoiden hyödyntämisen avulla kehittyvää palveluiden asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta voitaisiin syventää. Hankintojen sallimista kunnan sidosyksiköiltä ei pidetä esityksen tavoitteita edistävänä ja siksi rajaus nähdään tarpeelliseksi.

Esityksen mukaan ei ole kuitenkaan olemassa perusteita väitteen tueksi, jonka mukaan yksityinen palveluntuotanto on välttämättä kustannustehokkaampaa ja vaikuttavampaa kuin julkinen palveluntuotanto. Kuten edellä jo todettua, julkisella toimijalla on jopa paremmat mahdollisuudet asiakkaiden palveluprosessin tarkoituksenmukaiseksi yhteensovittamiseksi. Kansainvälisten vertailujen perusteella kasvupalvelumarkkinoiden muotoutuminen voi viedä jopa 10 vuoden siirtymäajan, jolloin kuntien sidosyksikköjen kaltaisten suurten toimijoiden rajaaminen pilottikokeilujen ulkopuolelle ei ole lainkaan perusteltua. Mikäli kunnilla ei kuitenkaan jatkossa katsota olevan lakisääteistä velvollisuutta alueen työllisyyden edistämiseen, eikä pääsyoikeutta valtakunnallisiin työnvälityspalveluiden asiakastietojärjestelmiin ja sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu siirrettäisiin maakunnille, ei työmarkkinatuen kuntarahoitukseen liittyviä perusteita voida pitää tarkoituksenmukaisina ja kunnille ei tule säätää työmarkkinatuen rahoitusosuutta syksyn työttömyysturvalain muutosten yhteydessä.