Lausunto hallituksen esityksestä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE62/2018 vp)

Hallituksen esityksen mukaan Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työ- ja elinkeinotoimiston lisäksi palveluntuottaja voisi hoitaa työnhakijan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä (eli työnhakijan haastattelun, palvelutarpeen arvioinnin sekä työllistämissuunnitelman laatimisen ja tarkistamisen), jotka nykyisessä lainsäädännössä on säädetty työ- ja elinkeinoviranomaisen tehtäväksi. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus tai työ- ja elinkeinotoimisto voisi hankkia palveluntuottajilta palvelukokonaisuuksia, joissa palveluntuottaja hoitaisi työnhakijan haastattelun ja palvelutarpeen arvioinnin sekä laatisi työllistymissuunnitelman yhdessä työnhakijan kanssa. Palveluntuottaja voisi myös seurata sitä, miten työnhakija toteuttaa työllistymissuunnitelmaansa. Mahdollisten työllistymissuunnitelman toteuttamiseen liittyvien laiminlyöntien vaikutuksen työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta selvittäisi ja ratkaisisi kuitenkin aina työ- ja elinkeinotoimisto.

Hallituksen esityksessä todetaan, että esitykseen sisältyvät lakimuutokset ovat luonteeltaan mahdollistavia, ts. muutosten perusteella työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä olisi mahdollista hankkia nykyistä laajemmin palveluntuottajilta, jos sitä pidetään tarkoituksenmukaisena. Kuinka paljon tätä mahdollisuutta ostaa ulkopuolisilta palveluntuottajilta työnhakijan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä käytettäisiin riippuisi siis ELY-keskuksen tai TE-toimiston harkinnasta.

Varsinainen iso uudistus työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämisessä tapahtuu vuoden 2020 alusta alkaen, jolloin nykyiset julkisia työvoimapalveluja tarjoavat ELY-keskukset ja TE-toimistot lakkautetaan ja näiden tarjoamat työvoimapalvelut ja yrityspalvelut yhdistetään kasvupalveluksi, jonka järjestämisvastuu siirretään maakunnille. Hallituksen esityksessä todetaan, että esityksen lakimuutokset tukevat valmistautumista tähän muutokseen ja tavoitteena on tukea kasvupalvelumarkkinoiden rakentumista kehittämällä julkisiin työ- ja yrityspalveluihin liittyviä järjestäjä-tuottaja-malleja.

Hankintasopimusten ehdoilla merkitystä palveluntuottajien kannustimiin ja sitä kautta vaikuttavuuteen

Hallituksen esityksessä todetaan, että esityksen vaikutukset riippuvat siitä, missä määrin ja minkälaisin ehdoin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset ja työ- ja elinkeinotoimistot hankkisivat palveluita yksityisiltä palveluntuottajilta. Laissa ei säädettäisi esimerkiksi siitä, maksetaanko palveluntuottajille suoritteeseen vai tulokseen perustuvaa korvausta vai näiden yhdistelmää. Monet esityksen vaikutuksista riippuvat siitä, miten esimerkiksi korvauksen määräytyminen ja muut sopimuksen ehdot määriteltäisiin hankintasopimuksissa.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan palveluntuottajille asetetut kannustimet hankintasopimuksissa ohjaavat minkälaisia ’suoritteita’ palveluntuottajat maksimoivat. Jos esimerkiksi palveluntuottajille maksetaan vain yksityiselle sektorille työllistyneiden määrästä, voi se ohjata kermankuorintaan, ts. siihen, että palveluntuottajat tarjoavat palveluita vain helpommin työllistyville (”creaming”) tai tarjoavat vain minimitason palveluita vaikeammin työllistyville (”parking”). Lisäksi kannustimien

Palkansaajien tutkimuslaitos
Löntagarnas forskningsinstitut
Pitkänsillanranta 3 A 00530 Helsinki
Långbrokajen 3 A 00530 Helsingfors
etunimi.sukunimi@labour.fi
Puh. (09) 2535 7330
+358-9-2535 7330
http://www.labour.fi

kannalta otollisten ryhmien tunnistaminen ja profilointi vie varsinaiseen toimintaan (haastattelut, palvelut) tarvittavia resursseja. Siksi julkisten työvoimapalveluiden hankinnassa yksityisiltä palvelutuottajilta ja sen seurauksissa korostuvat myös hankintaosaaminen sekä palvelutuotannon laadun valvonta, joihin olisi erittäin tärkeä panostaa.

Palveluiden yhdenvertainen saatavuus ja laatu eri alueilla ja eri ryhmille on tärkeä turvata

Uudistuksessa työnhakijan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä voidaan ulkoistaa palveluntuottajien hoidettaviksi, jos sitä pidetään tarkoituksenmukaisena, mutta ne voivat säilyä myös julkisesti tuotettuina. Lisäksi on mahdollista (kuten esityksessäkin todetaan), että markkinat keskittyvät alueille, joissa on paljon työpaikkoja. Hankintasopimusten ehdot voivat myös poiketa toisistaan.

Keskeinen kysymys yksilön näkökulmasta tässä uudistuksessa on se, kuinka varmistetaan samantasoisten palveluiden saatavuus eri alueilla ja eri ryhmille (ml. vaikeasti työllistyvät). Kaikkiaan palveluiden hankinnassa/järjestämisessä olisi tärkeä kiinnittää huomiota myös palveluiden laatukriteereihin sekä palveluntuottajien pätevyyteen.

Esityksessä todetaan, että palveluntuottajilla voi olla viranomaista paremmat mahdollisuudet tarjota yksilöllisiä, erilaisten työnhakijaryhmien tarpeisiin vastaavia palvelukokonaisuuksia sekä henkilökohtaista asiointia. Yksilöllisten, työnhakijan tarpeisiin räätälöityjen palveluiden sekä henkilökohtaisen asioinnin tarjoamisen parantaminen on hyvä tavoite, mutta esityksessä ei anneta perusteluja sille, miksi yksityiset palveluntarjoajat pystyisivät toteuttamaan tämän julkista sektoria paremmin samantasoisilla resursseilla.

Uudistuksen kustannusvaikutus epäselvä

Esityksen mukaan muutoksen kustannusneutraalius edellyttäisi sitä, että palveluntuottajien tehokkuuden olla siinä määrin julkisesti tuotettuja palveluja parempi, että palveluntuottajien kilpailuttamisesta ja valvonnasta aiheutuvat kustannukset saataisiin katettua. Yksityisten palveluiden käytön kustannustehokkuudesta ei kuitenkaan ole varmuutta, jos palveluntuottajien kilpailuttamisesta ja valvonnasta aiheutuvat kustannukset ovat yhtä suuret kuin kilpailuttamisesta saadut mahdolliset tehokkuushyödyt.

Jos kustannustehokkuus ei toteudu ja palveluntuottajien kilpailuttamisesta ja valvonnasta aiheutuu kuitenkin lisäkustannuksia, uudistus ei myöskään mahdollista palveluiden volyymin kasvattamista, jota esityksessä myös nostetaan mahdollisena välillisenä vaikutuksena varsinkaan kun esityksen yhteydessä ei esitetä lisämäärärahaa palveluiden hankintaan.

Ovatko markkinaehtoiset työvoimapalvelut tehokkaampia ja vaikuttavampia kuin julkiset palvelut?

Lakiesityksellä halutaan edistää jo ennen 2020 suurta reformia julkisten työvoimapalveluiden markkinaehtoistumista. Erittäin tärkeä kysymys on, kuinka vaikuttavaa tehokkuus- ja työllisyysmielessä palveluiden yksityistäminen on.

Hallituksen esityksessä todetaan, että tutkimuskirjallisuus tarjoaa jossain määrin ristiriitaista tietoa työnvälityspalveluiden yksityistämisen tuloksista ja luotettavia vertaisarviointimenetelmiin

perustuvia arvioita on tehty vähän. Esityksessä viitataan mm. Finnin (2011) raporttiin, jossa käydään läpi 12 vaikuttavuustutkimuksen tuloksista, jotka ovat ristiriitaisia.

On myös uudempaa kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta, joka osoittaa, että julkiset työvoimapalvelut ovat vähintäänkin yhtä tuloksellisia tai jopa tuloksellisempia sekä tehokkuus- että työllisyysmittareilla mitattuna kuin vastaavaa palvelua tarjoavat yksityiset palveluntuottajat (esim. Krug & Stephan 2013, Behagel et al. 2014, Stephan 2016 kirjallisuuskatsaus). Ei ole lainkaan selvää, että näitä tehokkuushyötyjä palvelutuotannon yksityistämisellä/markkinaehtoistamisella Suomessakaan saavutetaan. Palvelutuotannon yksityistämisen erilaisista vaikutuksista onkin tärkeä tehdä luotettavia vaikuttavuusarvioita niiden voimaantulon jälkeen ja tutkimustulosten pohjalta kehittää työvoimapalveluita tulevaisuudessa.

Tässä esityksessä ehdotetut lakimuutokset mahdollistavat työnhakijan palveluprosessiin liittyvien palveluiden hankinnan yksityisiltä palveluntuottajilta. Vuoden 2020 työvoimapalvelu-uudistus edelleen markkinaehtoistaa työvoimapalveluja. Työvoimapalvelut voidaan tulkita sen tyyppisiksi palveluiksi, joille on muiden sosiaalipalveluiden tapaan ominaista erilaiset markkinahäiriöt (englanniksi market failures). Tällaisia häiriöitä ovat epäsymmetrinen informaatio (julkisen palvelunostajan on vaikea mitata palveluntuottajan suoriutumista) ja epätäydellisten sopimusten teoria, ns. agenttiongelmat (yksityiset palveluntuottajat eivät välttämättä toimi työttömien työnhakijoiden parhaiden intressien mukaisesti), ulkoisvaikutukset (yksityisistä palveluista aiheutuu suurempia kustannuksia ja hyötyjä yhteiskunnalle kuin palveluita saaville työttömille) sekä tulonjaolliset vaikutukset. Tilanteissa, joissa palveluiden laatua on vaikea mitata tai 'agentti' ei itse tee päätöksiä, yksinomaan yksityinen palvelutuotanto ei välttämättä ole perusteltua. (ks. tarkemmin Stephan 2016; Blank 2000).

Merja Kauhanen
Tutkimuskoordinaattori
Palkansaajien tutkimuslaitos

Kirjallisuus:

Behaghel, L., B. Crépon and M. Gurgand (2014), Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment. American Economic Journal: Applied Economics, 6 (4): 142-74.

Blank, R. (2000), When can public policy makers rely on private markets? The effective provision of social services, Economic Journal 110, C34-C49.

Finn, D. (2011), Sub-contracting in public employment services. Review of research findings and literature on recent trends and business models, The European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services.

Krug, G. and G. Stephan (2013), Is the Contracting-Out of Intensive Placement Services More Effective than Provision by the PES? Evidence from a Randomized Field Experiment, IZA Discusspn Paper No. 7403 (revised version published as 'Private and Public Placement Services for Hard-To-Place Unemployed: Results from a Randomized Field Experiment' in: ILR Review, 2016, 69, 471-500)

Stephan, G. (2016), Public and private job placement services – Are private ones more effective? IZA World of Labor.

Palkansaajien tutkimuslaitos
Löntagarnas forskningsinstitut

Pitkänsillanranta 3 A 00530 Helsinki
Långbrokajen 3 A 00530 Helsingfors
etunimi.sukunimi@labour.fi

Puh. (09) 2535 7330
+358-9-2535 7330

http://www.labour.fi