Aalto-yliopisto
Kauppakorkeakoulu

Lausuntopyyntö

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

Lakialoite LA 35/2018 vp laiksi työvoima- ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta annetun lain 27 §:n muuttamisesta

HE 93/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta

Lausunto

Hallituksen esitysten keskeisin osa koskee mahdollisuutta siirtää työnhakijoiden haastattelut, palveluntarpeen arviointi ja työllistymissuunnitelman laatiminen yksityisten palveluntarjoajien tehtäväksi. Tehtävien siirtäminen perustuisi työ- ja elinkeinotoimiston arvioon siirron tarkoituksenmukaisuudesta. Työllistymissuunnitelman toteuttamasta jättämisestä aiheutuvat sanktiot jäisivät yhä työ- ja elinkeinotoimiston asettamiksi. Esityksellä tavoitellaan työvoimapalvelujen asiakaslähtöisyyden ja vaikuttavuuden lisäämistä ”mahdollistamalla markkinoiden hyödyntäminen palveluprosessien hallinnassa ja palvelujen tuotannossa” (HE 62/2018 vp s. 15).

Hallituksen esitys on luonteeltaan mahdollistava, joten sen vaikutukset tulevat oleellisesti riippumaan siitä, miten TE-toimistot tulevat tulkitsemaan nykyisten tehtäviensä siirtämisen tarkoituksenmukaisuutta ja minkälaisia sopimuksia ne tekevät yksityisten palveluntarjoajien kanssa. Esityksen tavoitteiden toteutuminen edellyttäisi, että

(a) yksityiset toimijat ovat riittävässä määrin TE-toimistoja parempia arvioimaan minkälaiset palvelut sopisivat parhaiten kullekin työttömälle, ja
(b) yksityiset toimijat haluavat ja kykenevät käyttämään tätä oletettua parempaa asiantuntemustaan tavalla, joka parantaa työttömien työllistymistä

Ensimmäisen ehdon kohdalla on tärkeää huomata, että kyse ei ole siitä, onko yksityisen toimijan järjestämä koulutus tai muu toiminta tehokkaampaa kuin julkisen sektorin järjestämät palvelut. Nykyjärjestelmässä julkinen sektori ostaa jo palveluita yksityisiltä toimijoilta yli 200 miljoonalla eurolla vuodessa. Keskeinen kysymys sen sijaan on: pystyykö yksityinen yritys valitsemaan tarjolla olevista palveluista yhdistelmän, joka parhaiten tukee kutakin työtöntä? Aiheesta ei ole olemassa luotettavaa tutkimusnäyttöä. Nähdäkseni hallituksen olisi kuitenkin tärkeää avata tarkemmin, miksi se olettaa yksityisten toimijoiden asiantuntevuuden olevan tältä osin parempaa kuin TE-toimistoissa työskentelevien henkilöiden asiantuntemus.

Pelkästään se, että yksityisillä toimijoilla olisi julkisen sektorin työntekijöitä parempi asiantuntemus palvelukokonaisuuksien rakentamisessa työttömille ei kuitenkaan riitä hallituksen esityksen tavoitteiden toteutumiseen. Toinen keskeinen kysymys on, missä määrin yksityisten toimijoiden on kannattavaa kirjata työllistymissuunni-

telmaan sellainen toimenpiteiden joukko, jonka se uskoo eniten hyödyttävän asiakastaan.

Tilanne on erityisen ongelmallinen, jos työllistymissuunnitelmien tekeminen annetaan sellaisen yksityisten toimijan tehtäväksi, joka samalla tuottaa työllistymissuunnitelmaan potentiaalisesti kuuluvia palveluita. Tällöin palveluntarjoajalla on voimakas kannustin sisällyttää työllistymissuunnitelmaan omia palveluitaan siinäkin tapauksessa, että kilpailevan yrityksen tarjoama palvelu olisi työttömän kannalta parempi vaihtoehto. Ongelmaa pahentaa se, että työllistymissuunnitelman kohteena olevan henkilön on pakko noudattaa työllistymissuunnitelmaansa tukien menettämisen uhalla.

Hallituksen esityksessä pohditaan melko niukasti, miten mahdollisuus viimekädessä pakottaa asiakkaat käyttämään tiettyjä palveluita vaikuttaa palveluiden laatuun ja markkinoiden toimintaan. Esityksessä toki todetaan, että *“palveluntuottajalla voisi olla myös intressi ohjata työkokeilijoita itselleen tai samaan konserniin kuuluvalle organisaatiolle. Esityksen mukaan palveluntuottaja voisi kuitenkin ohjata työkokeilijoita itselleen ainoastaan tilanteessa, jossa tästä olisi erikseen sovittu hankintasopimuksessa.” (s. 25).* Lisäksi on mahdollista tulkita kohdan ”*[...] virkavastuu koskisi [palveluntuottajan] palveluksessa olevia henkilöitä. Näin ollen hyvän hallinnon vaatimukset olisi lakisääteisesti taattu myös asioinnissa palveluntuottajan kanssa*” (s. 15) liittyvän tähän aihepiiriin, joskin tältä osin on epäselvää viitataanko virkavastuulla tässä vain tietosuojaan liittyviin asioihin, joita käsitellään esityksessä laajasti. Esityksestä ei myöskään käy ilmi, mitä virkavastuulla täsmälleen ottaen tarkoitetaan yksityisessä yrityksessä toimivan henkilön kohdalla.

Keskittyneillä markkinoilla toimivien yritysten on mahdollista käyttää valtaa ohjata asiakkaitaan tiettyjen palveluiden piiriin myös hienovaraisemmin kuin ohjaamalla asiakkaita suoraan itselleen. Yrityksen näkökulmasta voi esimerkiksi olla järkevää ohjata asiakkaita tiettyjen kilpailijoiden suuntaan ja siten vähentää kysyntää toisilta kilpailijoilta. Toinen hypoteettinen esimerkki on se, että yritys A ohjaisi omia asiakkaitaan yritykselle B ja vastavuoroisesti yritys B ohjaisi asiakkaitaan yritykselle A. On kuitenkin tärkeää huomata, että näiden uhkakuvien todennäköisyys riippuu oleellisesti markkinoiden ja sopimusten yksityiskohdista, ja niiden toteutumisen todennäköisyyttä on hyvin vaikea arvioida.

Kunnioittaen,

Matti Sarvimäki
Apulaisprofessori, Aalto-yliopiston kauppakorkeakoulu ja Helsinki GSE
Johtava tutkija, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT)