Tarja Krakau, Erja Lindberg,
Annukka Mäkinen, Reijo Vuorento

11.1.2019

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Lausuntopyyntönne 18.12.2018, HE 93/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointi- palveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta

Kasvupalvelu-uudistukseen kytkeytyvät sisältölait

Näkökohtia kasvupalvelu-uudistuksen kokonaisuuteen

Aluekehittämisjärjestelmän sekä valtion TE-hallinnon vastuulla olevien työllisyys- ja yrityspalvelujen uudistaminen osana laajaa sote- ja maakuntauudistusta on tarpeen. Kuntaliitto viittaa lukuisiin uudistuksen valmistelun kuluessa laatimiinsa lausuntoihin ja muistioihin uudistuksen sisältöön liittyen.

Kuntaliitto on aikaisemmissa kannanotoissaan aluekehittämis- ja kasvupalvelu-uudistuksesta todennut muun muassa, että maakunnan tulee voida sopia alueen kuntien kanssa tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä, työnjaosta ja resurssien kohdentamisesta yrittäjyyden ja työllisyyden edistämiseen. Sopiminen mahdollistaisi esimerkiksi alueellisissa työllisyyskokeiluissa sovellettujen toimintamallien jatkon sekä turvaisi parhaiten voimavarat työllisyyden edistämiseen ja muihin kasvupalveluihin.

Yrittäjyyden edistämisen ja työllisyyden parantamisen kannalta on keskeistä onnistua kuntien ja valtion toimenpiteiden yhteensovittamisessa. Samalla on varmistettava, ettei kuntien osaamista, palveluja ja resursseja työllisyyden hoitoon hukata kasvupalvelu-uudistuksen myötä.

Kasvupalveluihin liittyvä kuntien intressi on vaikuttaa maakuntien kasvupalveluiden kohdentumiseen niin, että ne yhdessä kuntien työllisyys- ja yrittäjyysresursoinnin kanssa muodostavat mahdollisimman vaikuttavan kokonaisuuden. Kuntien panostukset yrittäjyyden edistämiseen ja työllisyyden hoitoon ovat vuositasolla yli miljardi euroa, kun mukaan lasketaan kuntien osuus työmarkkinatuesta. Tämän suoranaisen panostuksen lisäksi yrittäjyyttä ja työllisyyttä edistetään laajasti muun muassa maankäyttöön, infrastruktuuriin, koulutukseen ja julkisiin hankintoihin liittyvillä päätöksillä.

Laki alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta:

Kasvupalvelu-uudistuksessa nykyisten valtion yritys-ja työllisyyspalvelujen rahoitus siirretään perustettaville maakunnille osaksi maakuntien yleiskatteellista rahoitusta. Maakunta- ja sote-uudistus vaikuttaisi merkittävästi kuntien talouteen ja rahoituspohjaan.

Maakuntauudistuksen myötä kuntien tulopohja puolittuisi ja kuntien verotuloista siirrettäisiin runsaat 12 prosenttiyksikköä valtion rahoituspohjaan rahoittamaan osaltaan kunnilta jatkossa valtiorahoitteisille maakunnille siirtyviä tehtäviä. Näin kuntien merkitys yhteiskunnassa vähenisi samalla kun erityisesti valtiovarainministeriön määräysvalta kasvaisi merkittävästi, kun myös TEM:n niin sanotut substanssimäärärahat siirrettäisiin TEM:n pääluokasta valtiovarainministeriön pääluokkaan osaksi maakuntien perusrahoitusta.

Tältä osin on olemassa useita riskitekijöitä erityisesti työllisyyden hoidon osalta. Maakunnille ohjattavien työllisyyden hoitoon tarkoitettujen määrärahojen jakamiskriteerit eivät ole onnistuneita. Maakunnille ei muodostu riittävää kannustinta työttömyyden alentamiseen, kun merkittävä osa maakunnan rahoitusta perustuu työttömyyden määrään ja -asteeseen. Kun maakunnilla lisäksi ei ole oikeutta omiin varoihin, eli verotusoikeutta, maakunnalle ei muodostu vastaavaa kannustinta työttömyyden alentamiseen kuin mitä kunnilla tällä hetkellä on.

Toinen merkittävä riskitekijä työllisyyden rahoituksen osalta on määrärahojen yleiskatteellisuus. Kuntaliitto on aina kannattanut yleiskatteellisuutta erityisesti valtio- /kuntasuhteen ja kuntien valtionosuusjärjestelmän osalta. Yleiskatteellisuus on merkittävä elementti toimenpiteiden kohdentamisessa ja velvoitteiden priorisoinnissa erityisesti silloin, kun toimijalla on todellinen itsehallinto ja oikeus omiin varoihin. Niiden puuttuessa yleiskatteellisuutta tulee arvioida myös palvelujen saatavuuden näkökulmasta.

Hallituksen esittämät merkittävät vaatimukset maakuntien sote-toimintojen säästöille perustuvat laskennalliselle indeksille, johon lisätään 0.5 %:n kysynnän kasvua huomioon ottavasti. Useat asiantuntijat ovat ilmaisseet huolensa säästöjen realistisuudesta ja pitäneet pikemminkin todennäköisenä, että sote-menot kohoavat nykyisestä muun muassa sen johdosta, että julkisen tuen piiriin tulevan asiakaskunnan määrä kasvaa merkittävästi.

Liian ahdas budjettiraami saattaa vaikeuttaa voimakkaastikin työllisyyden hoitoa jatkossa, mikäli sote-menot ylittävät valtion asettamat talousarvioraamit ja maakuntien on sopeutettava toimintansa niihin. Kuten perustuslakivaliokunta on linjannut, talousarvioraami ei voi olla esteenä lakisääteisten sote-palvelujen saatavuudelle.

Tällaisessa tilanteessa työllisyyden hoitoon tarkoitetut varat uhkaavat jäädä sote-menojen varjoon ja heikentää uuden järjestelmän kykyä hoitaa työllisyys -ja yrityspalvelujen rahoitusta.

Kuntaliitto ei pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että kuntien asemaa lakiesityksissä ollaan heikentämässä voimakkaasti, vaikka kunnat panostavat työllisyyden hoitoon jopa lähes miljardi euroa vuodessa mukaan lukien kuntien osuus työmarkkinatuesta.

Jotta kuntien panostukset kyetään jatkossakin täysimääräisesti kohdistamaan työllisyyden tukemiseen, tärkeätä on, että kuntien mahdollisuudet vaikuttaa alueensa elinvoimaan ja työllisyyteen pidetään vahvana. Maakuntien ja kuntien on voitava sopia niin halutessaan vastuista, velvoitteista ja työnjaosta parhaaksi katsomallaan tavalla.

Kunnat rahoittavat tällä hetkellä 50 % yli 300 päivää ja 70 % yli 1 000 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella saaneiden henkilöiden työmarkkinatukimenoista. Viime vuonna kuntien meno-osuus oli 436 miljoonaa euroa.

Kuntien maksuosuus jatkossa on suhteutettava kuntien mahdollisuuksiin vaikuttaa alueensa työllisyystilanteen kehittymiseen. Mikäli kuntien vaikutusmahdollisuuksia, lakisääteisesti heikennetään, myös kuntien työmarkkinatukiosuuksia on vastaavasti pienennettävä.

Kuntien palkkatuen osalta esityksessä esitetään luovuttavaksi niin sanotusta kuntien lisätuesta. Vaikka kyse on varsin pienestä ja noin 40 kunnalle kohdistuvasta tuesta, sen merkitys kohdekunnille on merkityksellinen ja se tulisi säilyttää.

Ehdotuksen mukaan säädettäisiin yhteinen laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalvelujen rahoittamisesta. Alueiden kehittämisen osalta EU:n rakennerahastovarat ohjattaisiin kaavailluille maakunnille. Samalla niiden hallinnointia koskevat säännökset koottaisiin kattavasti samaan lakiin.

Alueiden kehittämisen ja rakennerahastokokonaisuuteen liittyvien rahoitusesitysten osalta Kuntaliitolla ei ole huomautettavaa. Olennaista toteutuksen kannalta on saattaa myös tietojärjestelmät sellaisiksi, että muutokset tulevat mahdollisiksi ja että päätösvaltaa siirtyy lähemmäksi toteuttajatahoja. Näiltä osin muutosten rahoitusta ei tule saattaa kuntien vastuulle.

Uudistuksen toimeenpanoa on tarkoitus tukea niin sanotuilla kasvupalvelupiloteilla, joiden tarkoituksena on kokeilla uudenlaisia tapoja järjestää palveluja ja luoda työllisyyden hoidon markkinoita. Valmistelu näiltä osin on pitkällä ja ELY-keskukset ovat valmistelleet noin 22 esitystä, joiden tulisi käynnistyä alkuvuodesta 2019. Hallitus on antanut tätä koskevan esityksen

(HE 62/2018 vp), jossa esitetään, että henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä olisi mahdollista antaa palveluntuottajien hoidettavaksi jo ennen maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen voiman tuloa.

Tällä hetkellä on meneillään viisi alueellista työllisyyskokeilua, jossa kokeillaan TE-hallinnon ja kuntien yhteistoimintaa eri puolilla Suomea. Kuntaliitto on vahvasti viestittänyt sen puolesta, että näitä kokeiluja olisi syytä jatkaa, kun maakunta-ja siihen liittyvä kasvupalvelu-uudistus väistämättä siirtyy vähintään kaksi vuotta eteenpäin.

Erikoiseksi tilanteen tekee myös se, että hallituksen uusien pilottien toimintaedellytysten laajentavassa lakiesityksessä laajennukset kohdistetaan yksityisille toimijoille sivuuttaen kunnat kokonaan.

Kuntaliitto pitää tätä esitystä erittäin huonona ratkaisuna ja edellyttää, että alueellisten työllisyyskokeilujen jatkon tulee olla mahdollista samanaikaisesti uusien kasvupalvelupilottien kanssa. Kuntaliitto edellyttää, että myös jatkossa viranomaistoiminnaksi luokiteltavat tehtävät voidaan hoitaa kuntien toimesta osapuolten niin sopiessa.

Alueelliset työllisyyskokeilut ovat onnistuneet kaikilla mittareilla mitattuna. Niitä ei tule lakkauttaa, vaan jatkaa, erityisesti kun hallituksen edellyttämä joustava siirtyminen uudenlaisiin kasvupalvelupilotteihin ei mitenkään ole mahdollista alkuvuodesta 2019, koska muutoksia edellyttävä lainsäädäntö ei muun muassa tietosuojakysymysten osalta ole vielä edes valmistelussa.

HE 93/2018 Laiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista:

Yleisiä näkökohtia

Kuntaliitto on jo aiemmin JTYP-lain muutosta koskevan HE 62/2018 yhteydessä kiinnittänyt huomiota seuraaviin seikkoihin, jotka ovat relevantteja myös käsiteltävänä olevan julkisia rekrytointipalveluita ja osaamisen kehittämispalveluista koskevaa lakiehdotusta HE 93/2018 arvioitaessa.

Kumpikin lakiehdotus tähtää siihen, että yksityiset palveluntuottajat voisivat TE-toimistojen ja ELY-keskusten ohella vastata erilaisista työllisyyspalveluista. Niille on Kuntaliiton näkemyksen mukaan tarkoitus siirtää osin myös viranomaistehtäviä. Kunnat voisivat tuottaa työllisyyspalveluita edelleen kunnan yleisen toimialan puitteissa. Kunnilla on kuitenkin hyvin rajoitetusti mahdollisuuksia hoitaa virallisia hallintotehtäviä tai tehdä hallintopäätöksiä kunnan hoitamien työllisyyspalveluiden yhteydessä.

Kunnat ovat hoitaneet tähän saakka työvoimapalveluita sekä lakisääteisinä[1] että yleisen toimivaltansa puitteissa ja TE-toimistojen ohella. Kuntien toiminta on keskittynyt erityisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevien pitkäaikaistyöttömien ja nuorten palveluihin. Nyt TE-toimistojen palveluntuotantoa ja myös aiemmin viranomaistehtäviksi katsottuja toimia ollaan siirtämässä yksityisille toimijoille.

Käytännössä toimivallan siirto asiakkaan palveluprosessissa yksityisille palveluntuottajille voisi rajoittaa erityisesti moniammatillisen tarpeessa olevien asiakkaiden asemaa ja siten myös kuntien vastuita ja tehtäviä.

Lakiesityksistä (HE 93/2018 sekä HE 35/2018 kasvupalvelulakiesityksen 21 §) saa käsityksen, että viranomaisten rooli palvelutarvearvioinnissa kapenee merkittävästi ja arviot perustuvat merkittävästi yleisempiin segmentointikriteereihin, joiden pohjalta asiakkaita siirretään palveluntarjoajille tarkempaan arviointiin. JTYP-muutoslaissa (HE 62/2018) tätä käsitystä vahvistavat esimerkiksi suunnitellut kasvupalvelupilotit, joissa tavoitellaan isojen heterogeenisien asiakasryhmien ulkoistuksia.

[1] TYP, Kuntouttava työtoiminta, työttömien terveystarkastukset, velvoitetyöllistäminen, työmarkkinatuen maksuvastuu, nuorisotakuun toteuttaminen ja työpajatoiminta

Työvoimapalveluiden tuottajilla tai edes TE-hallinnolla ei yksin ole osaamista arvioida asiakkaan moniammatillisia[2] palvelutarpeita. Tähän mennessä se on perustunut mm. monialaiseen palvelutarvearviointiin ja asiakassuunnitelmaan (nk. TYP-työhön), jossa on yhdistynyt sekä kuntien, Kelan että TE-hallinnon osaaminen.

Näiden asiakkaiden siirtäminen yksityisille palveluntarjoajille rajoittaa asiakkaiden oikeuksia saada tarpeitaan vastaavia palveluita. Lisäksi uudistus rajoittaa kuntien mahdollisuuksia tarjota asiakkaille soveltuvia palveluita esimerkiksi nykyisten vastuidensa puitteissa. Näitä vastuita ovat mm. TYP-toiminta ja työmarkkinatuen kuntaosuus.

Seuraavassa esitellään pykäläkohtaisia kannanottoja:

Rekrytointi- ja osaamislain 11 § Palvelutarvearvio ja 12 § Työllistymissuunnitelma

Lakiehdotuksen 11 §:ssä todetaan, että työnhakijan palvelutarpeen arvioi maakunta tai palveluntuottaja. Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan työnhakijalla on lisäksi oikeus työllistymissuunnitelmaan, joka laaditaan käytännössä palvelutarvearvion yhteydessä ja näin ollen maakunnan tai palveluntuottajan toimesta.

Lakiehdotuksen pykälien 11 ja 12 yksityiskohtaisten perusteluiden (HE 93/2018 s. 115-118) mukaan sekä arvioitaessa suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen (HE 93/2018 s. 186-190) on katsottu, että kysymys ei näissä ole julkisen vallan käytöstä eikä esim. palvelutarvearvioita voida pitää hallintopäätöksenä (HE 93/2018 s. 116). Sivulla 189 todetaan että työnhakijan palveluprosessiin liittyvät tehtävät ovat enemmän tosiasiallista toimintaa kuin yksilöiden tai yhteisöjen oikeuksiin vaikuttavaa päätöksentekoa.

Kuntaliitto katsoo, että palvelutarvearviolla ja työllisyyssuunnitelmalla on merkittäviä vaikutuksia yksikön oikeusasemaan. Palvelutarvearviona ja työllisyyssuunnitelman teko tulee säilyttää viranomaistoimintana.

11 §: työnhakijan palvelutarpeen arviointi: Kuntaliitto on alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen lakiesitystä koskevissa kommenteissaan todennut, **että asiakkaiden palvelutarpeen arviointi on säädettävä viranomaistehtäväksi,** sillä arvioinnissa päätetään asiakkaan saamista palveluista ja/tai asiakkaan oikeudesta erilaisiin palvelukokonaisuuksiin. Palvelutarpeen arviointi on kytköksissä työnhaun voimassaoloon, henkilön toimeentuloon sekä oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Kysymys on selkeästi julkisesta hallintotehtävästä ja julkisen vallan käytöstä, jolla vaikutetaan sitovasti yksilön oikeusasemaan esimerkiksi siten, että työnhakijaa voi kohdata sanktiot, jos hän laiminlyö joitakin palvelutarvearvioon kirjattuja toimenpiteitä.

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. Perustuslain tulkintakäytännön mukaisesti kysymys on oikeusharkinnasta. Julkisen hallintotehtävän siirto yksityiselle edellyttää siten, että tehtävän hoitaminen ei olosuhteet huomioon ottaen ole yhtä hyvin järjestettävissä viranomaistoimintana. Nämä edellytykset eivät täyty palvelutarvearvioinnin kohdalla.

Sosiaalipalveluita koskevaan sääntelyyn tehtiin perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella muutos, jonka mukaan yksityiset sosiaalipalvelun tuottajat voisivat tarjota ainoastaan ohjausta ja neuvontaa, mutta ei tehdä esim. palvelutarvearvioita. Kuntaliiton näkemyksen mukaan työllisyyspalveluissa tehtävä palvelutarvearvio on rinnastettava sosiaalipalveluiden asiakkaan palvelutarvearvioon.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että työttömissä työnhakijoissa on paljon asiakkaita, joiden palvelutarve on laajempi kuin yksinomaan työllisyyspalvelut. Henkilöiden työllistymismahdollisuuksiin voi vaikuttaa merkittävästi mahdollisuus päästä erilaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä koulutuspalveluiden piiriin. Näin ollen palvelutarvearvioita tehtäessä asiakkaan palvelutarve tulee osata arvioida kokonaisuutena siten, että asiakas voidaan ohjata tarvittaessa myös muihin kuin työllisyyspalveluihin.

[2] työelämävalmiudet (työvoimapalvelut), osaaminen(koulutus), toimintakyky (kuntoutus, terveys ja sosiaalipalvelutarpeet)

Maakuntauudistuksen tavoitteeksi on mainittu ”nykyistä asiakaslähtöisemmät, vaikuttavammat, kustannustehokkaammat ja paremmin yhteen sovitetut palvelut”. Uudistusta on aivan erityisesti markkinoitu tarpeella integroida palvelut nykyistä paremmin. Monialainen julkisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvä osaaminen tuleekin turvata myös työttömille suunnatuissa palveluissa. Työnhakijan palvelutarpeen arviointi on se kohta, jolloin on erityisen tärkeää huomioida myös muu mahdollinen palveluntarve kuin erilaiset työvoimapalvelut. Kuntaliitto ei pidä uskottavana, että yksityisillä palveluntuottajilla olisi sen enempää osaamista kuin motivaatiotakaan kartoittaa asiakkaiden palvelutarvetta työllisyyspalveluita laajemmin. Hallituksen esitys jättää epäselväksi, miten palvelut käytännössä yhteensovitettaisiin.

Kuntaliitto korostaa, että **työnhakijan palvelutarvearvio** liittyy maakunnan kasvupalvelujen ja kunnan elinvoimapalvelujen kohdentamiseen eli on **olennaisesti julkisrahoitteisten palvelujen järjestämistä ja kohdentamista**. Kysymys on siten vahvasti yleisen - ei-kaupallisen - edun mukaisesta toiminnasta, jonka päämääränä on parantaa niin yksilön kuin yhteiskunnankin hyvinvointia. Päämäärän toteuttamisessa voidaan toki käyttää yksityistä palveluntarjontaa. Yksityinen palveluntarjonta tulee kuitenkin rajata puhtaasti palveluntuotantoon, kuten erilaisten osaamispalveluiden tarjoamiseen, jota palveluntuottajat voivat harjoittaa kaupallisesti. Palvelutarvearvioita tekevän yrityksen suhde asiakkaalle tarjottavia palveluja tuottaviin yrityksiin on myös kilpailuneutraliteetin näkökulmasta ongelmallinen. Yrityksen toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa omistajilleen. Julkisia hallintotehtäviä ei tule siirtää yksityisille.

Esitys: Kuntaliitto esittää, että pykälästä 11 poistetaan ensimmäisestä momentista ”Maakunta tai palveluntuottaja”. Muutetaan tilalle ”viranomainen”. Vastaavat muutokset tulee tehdä myös pykälään 12.

Miksi palvelutarvearvion säilyttäminen viranomaistoimintana on tärkeää?

Julkisen vallan käyttö nykytilassa

Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista määrittää tällä hetkellä, että työvoimaviranomainen ja asiakas yhdessä arvioivat asiakkaan palvelutarpeen. Yhdessä laaditun palvelutarvearvion pohjalta asiakkaalle tarjotaan sellaisia julkisrahoitteisia työvoima- ja yrityspalveluja, jotka edistävät työnhakijan sijoittumista avoimille työmarkkinoille. Viranomaisen tehtävänä on myös huolehtia siitä, että tarjolla on sellaisia palveluja, jotka parhaiten turvaavat osaavan työvoiman saatavuutta.

Palvelujen tarjoaminen perustuu siis sekä asiakkaan, että työvoimaviranomaisen näkemykseen asiakkaan palvelutarpeesta. Nämä näkemykset eivät aina kohtaa. Tällöin viranomainen voi käyttää valtaa ja tarjota asiakkaalle palveluja, vaikka asiakas itse ei niitä haluaisi. Palvelutarpeen mukaisista palveluista sovitaan pääsääntöisesti työllistymissuunnitelmassa, joka on sitova. Työllistymissuunnitelman korvaavia suunnitelmia ovat mm. aktivointisuunnitelma ja kotouttamissuunnitelma. Näitä suunnitelmia koskevat samat vaatimukset ja suunnitelmaan kirjoitetut toimet ovat myös asiakasta velvoittavia. Suunnitelman toteuttamatta jättäminen voi aiheuttaa asiakkaalle esimerkiksi korvauksettoman määräajan eli karenssin. Työn ja koulutuksen tarjoamisen ei tarvitse olla suunnitelmassa sovittua, vaan työn ja koulutuksen vastaanottaminen on velvoittavaa ilman suunnitelmaakin. Kieltäytyminen voi aiheuttaa asiakkaalle työttömyysturvaan korvauksettoman määräajan ja ns. kovan ehdon, joka estää työttömyysturvan maksun kokonaan, kunnes tietyt edellytykset täyttyvät. Vireillä olevan JTYP-lain muutoksen sekä nyt käsiteltävänä olevan rekrytointi- ja osaamispalvelulain myötä myös yksityinen palveluntuottaja voi ilman suunnitelmaakin ohjata työttömän työhön ja koulutukseen.

Työttömyysturvalaki määrittää työllistymistä edistävät palvelut. Lain 1 luvun 5 §:n mukaan työllistämistä edistävillä palveluilla tarkoitetaan julkisessa työvoima-ja yrityspalvelulaissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, työ-tai koulutuskokeilua, työvoimakoulutusta, kotoutumiskoulutusta sekä kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa. Myös palkkatukityöstä voidaan sopia suunnitelmassa. Jatkossa siis myös yksityinen palveluntuottaja voisi sopia palkkatukityöstä. Käytännössä yksityisillä palveluntuottajilla ei kuitenkaan olisi rahaa palkkatukeen. Suunnitelma sitoo laatijaa vain, jos rahaa on. Näin ollen henkilöitä tuskin ohjattaisiin palkkatuettuun työhön.

Uudistuksessa on kaavailtu, että yksityinen palveluntuottaja ei tekisi työttömyysturvaan liittyviä lausuntoja ja päätöksiä työttömyysturvasta. TE-toimistot tekevät lausuntoja ainakin vuoteen 2020 asti, jonka jälkeen on esitetty, että lausunnoista luovutaan.

Koska tukien maksajat eli työttömyyskassat ja Kela tekevät päätöksensä työvoimaviranomaisen sitovan lausunnon perusteella, voidaan katsoa, että asiakkaan palvelutarvearvioon ja palveluihin sekä työhön ja koulutukseen ohjaamiseen sisältyy huomattavaa viranomaisvaltaa. Tämä valta juontaa juurensa työttömyysturvalaista. Lisäksi laiminlyönti tai kieltäytyminen voi johtaa toimeentulolain mukaan myös perusosan alentamiseen viimesijaisessa toimeentulotuessa.

Yksityisen palveluntuottajan valta jatkossa vs. nykytila - vaikutuksia asiakkaan asemaan

Jatkossa yksityinen palveluntuottaja voi ohjata asiakkaan työhön, koulutukseen ja palveluihin asiakkaan sitä tahtomatta. Jos asiakas ei toteuta palveluntuottajan ”tarjouksia ja ohjauksia palveluun”, tulee palveluntuottajan ilmoittaa siitä nykylain mukaan TE-toimistolle, joka tekee asiakkaalle selvityspyynnön asiasta. Selvityksen jälkeen työvoimaviranomainen antaa asiassa sitovan työvoimapoliittisen lausunnon maksajalle. Selvityspyynnössä selittelyt eivät paljoakaan asiakasta auta, työttömyysturvalaki on äärimmäisen tiukka ja tiukkenee koko ajan (esim. aktiivimalli). Asiakas saa useimmiten kieltäytymis-/ toimien keskeyttämistilanteissa estävän lausunnon ja korvauksettoman määräajan.

Asiakkaiden määräaikaishaastattelut eli nk. 3kk haastattelut ollaan myös siirtämässä yksityisille palveluntuottajille. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että asiakkaiden työnhaun voimassa oloa voitaisiin hallita yksityisten tuottajien taholta. Saapumatta jättäminen katkaisee työttömyysetuuden. On täysin epävarmaa, miten tällaista valtaa alettaisiin käyttää. Tulevaisuudessa, jos työttömyysturvan muutos tulee siltä osin voimaan 2020, että lausuntoja ei enää anna TE-hallinto, selvittävät työttömyyskassat ja Kela asiat suoraan henkilön itsensä ja palveluntuottajan kanssa.

Tällä hetkellä työvoimalausunnoilla on merkittävä vaikutus asiakkaan oikeusturvaan ja esim. alueellisissa työvoimakokeiluissa kunta valmistelee näitä lausuntoja virkavastuulla viranomaistehtävänä.

Lisäksi asiakas voidaan ohjata työkyvyn selvityksiin ja hankkimaan lääkärin lausunto terveydentilastaan. Jos asiakas kieltäytyy tästä, hänen työnhakunsa katkeaa ja on poikki, kunnes hän toimittaa lausunnon. Tämänkaltaisia tilanteita tulee vastaan, kun palvelutarvearviota tehdään. Epäselvää onkin, miten tämä prosessi yksityisillä menisi.

Jatkossa myös kilpailuttaminen saattaa ohjata palveluiden tarjoajien toimintaa. Yleensä kilpailutuksen yhtenä valintaperusteena on palvelun laatu. Palvelun laadun yhtenä mittarina on usein asiakaspalaute. Palveluntuottajien tavoitteena on saada mahdollisimman hyvää asiakaspalautetta. Tämä saattaa ohjata toimintaa siihen suuntaa, että esimerkiksi kaikista asiakkaiden rikkeistä ei raportoidakaan maksajille. Vastaavassa tilanteessa virkamiehet rikkoisivat lakia ja toimivat virkavastuulla.

Lisäksi työttömyysturvaan liittyviin valituksiin sisältyy myös usein hallintokanteluun liittyviä piirteitä mm. palvelun laadusta. Mistä asiakas siis valittaa, kun hän valittaa työttömyysturvaratkaisusta, jos valituksessa on elementtejä, jotka kohdistuvatkin maksajan päätöksen sijasta palveluntuottajaan. Hallintokantelut käsitellään eri viranomaisessa kuin työttömyysturva. Molemmista voi valittaa - palvelusta ja työttömyysturvapäätöksestä. Työttömyysturvan käsittelee työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta ja viimekädessä vakuutusoikeus.

Julkisen hallintotehtävän siirtämisestä yksityiselle

Palvelutarvearvion siirtämistä yksityisille palveluntuottajille perustellaan lakiehdotuksessa enemmän tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla ja on katsottu, että kysymyksessä ei olisi lainkaan yksilöiden oikeuksiin tai velvollisuuksiin liittyvistä hallinnollisista tehtävistä ja päätöksenteosta. Perustuslakivaliokunta on maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen antamassaan lausunnossa PeVL 26/2017 ottanut kantaa sosiaalihuollon palvelutarvearvioiden ja asiakassuunnitelmien asemaan viranomaistehtävänä. Lausunnon mukaan ainakin itsenäistä potilaan tai asiakkaan palvelutarpeen arviointia ja palveluiden suunnittelua sisältävät tehtävät ja siihen liittyvä toiminta

on perustelujen mukaan ymmärrettävissä julkisena hallintotehtävänä, ja palvelutarpeen arviointi sisältää myös julkisen vallan käyttöä. Valinnanvapauslakiin antamassaan lausunnossaan (PeVL 15/2018) perustuslakivaliokunta viittasi edelleen aiemmassa lausunnossaan palvelutarvearvion luonteesta esittämäänsä ja perusteli edelleen sitä, miksi palvelutarvearvion tekeminen on syytä säilyttää viranomaistoimintana.

Kuntaliitto katsoo, että työttömän henkilön palvelutarpeen arvioinnissa ei ole kysymys yksinomaan tosiasiallisesta toiminnasta tai teknisluonteisesta tehtävästä, vaan arvioinnin sisällöllä on merkittäviä vaikutuksia henkilön asemaan - hänen toimeentulomahdollisuuksiinsa sekä mm. oikeuksiin ja velvollisuuksiin työnhakijana. Siten tehtävä tulee säätää ainoastaan viranomaisen tehtäväksi. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että maakuntauudistukseen liittyvään sosiaalipalveluita koskevaan sääntelyyn tehtiin valiokunnan lausunnon perusteella muutos, jonka mukaan yksityiset palveluntuottajat voivat tarjota ainoastaan ohjausta ja neuvontaa.

Jotta voitaisiin arvioida täyttyvätkö perustuslain edellytykset sille, että julkisia hallintotehtäviä voidaan antaa yksityisen hoidettavaksi, on riittävän tarkkarajaisesti määriteltävä, mitä nämä tehtävät ovat ja miten perusoikeudet, oikeusturva ja hyvän hallinnon vaatimukset turvataan tehtävien siirtyessä viranomaisilta yksityisille toimijoille. Lakiluonnoksessa esitetyn perusteella ei voida varmistua siitä, että nämä seikat olisi riittävällä tavalla huomioitu. **Kuntaliitto katsoo, että lain 11 §:n mukaista palvelutarvearvion tekemistä ei tule antaa yksityisille palveluntarjoajille.**

Kuntaliitto korostaa, että perustuslakivaliokunnankin kannan mukaan **julkisen tehtävän siirtoon yksityisten hoidettavaksi tulee lähtökohtaisesti suhtautua kielteisesti. Tällainen siirto on poikkeus pääsäännöstä**. Vireillä olevissa maakuntauudistukseen liittyvissä lakiesityksissä on tarkoituksenmukaisuussyillä perusteltu enenevässä määrin hallintotehtävien siirtoa yksityisten hoidettavaksi. Kuntaliitto toteaa, että kehityssuuntaa ei voi pitää hyväksyttävänä, vaan menettely tulee ennen pitkää sumentamaan julkisen hallintotehtävän käsitettä ja vähentämään sen merkitystä kansalaisten silmissä.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan lakiesityksessä ei ole riittävästi perusteltu, miksi tehtävien siirtoa yksityiselle pidetään tarkoituksenmukaisena. Voidaankin kysyä, onko lainkaan ajateltu, miten palvelu olisi mahdollista tuottaa muulla tavoin, kuin siirtämällä hallintotehtäviä yksityisille palveluntarjoajille. Lakiesityksestä ei käy ilmi vaihtoehtoisten mallien pohdintaa.

Mitä tapahtuu, jos palvelutarvearvion tekeminen siirtyy yksityisille palveluntuottajille?

Kuntaliitto korostaa, että sen huoli kohdistuu ennen kaikkea vaikeimmin työllistyvien tilanteeseen. Kuntaliitto tuo esiin kaksi skenaariota siitä, mitä voisi tapahtua, jos palvelutarvearvion tekeminen annettaisiin yksityiselle toimijalle. Hallituksen esityksen s. 107 esitetään yhtenä vaihtoehtona mm. tulosperusteisten hankintojen toteuttamista. Palkkion palveluntarjoajille voisi sitoa esimerkiksi asiakkaan työllistymiseen.

Kuntaliiton luokittelu perustuu ajateltuihin maksuperusteisiin ja niiden kannusteisiin:

1) Maksu yksityiselle palveluntuottajalle tapahtuisi tulosperusteisesti ja ulkoistukset kattavat ison asiakaskunnan

- ➔ asiakaskenttä on heterogeeninen ja koostuu suurimmaksi osaksi melko helpostikin työllistettävistä henkiköistä. Noin kolmannes työttömistä on kuitenkin vaikeasti, jos ollenkaan työllistyviä. Tällöin palveluntuottajalla on luonnollisesti intressi panostaa helposti työllistyviin, joista tulospalkkio tulee helposti. Vaikeasti työllistyvien palveluihin ei panosteta ja he jäävät heitteille.

2) Maksu palveluntuottajalle tapahtuisi suoriteperusteisesti siis esim. erilaisista työllisyystoimista, kuten työvoimakoulutuksista ja -kursseista, työharjoittelupaikoista ym.

- ➔ palveluntuottajalla on luonnollisesti insentiivi tuottaa mahdollisimman paljon suoritteita, koska se saa maksun niiden perusteella. Palvelutarvearvioilla työtön voidaan ohjata useisiin erilaisiin palveluntuottajan palveluihin. Tuloksilla ei ole merkitystä.

Lakiesityksestä ei käy ilmi, miten käytännössä aiotaan huolehtia siitä, etteivät palveluntuottajan voitontavoittelutarkoituksessa tekemät ratkaisut aja työnhakijoiden ja yleisen edun ohi. Kuntaliitto yhtyykin VM:n TEM:lle osoittamassaan lausunnossa 16.6.2017 esittämään huoleen.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös siihen, miten järjestäjän on mahdollista järjestää ja hankkia asiakkaiden tarvitsemia palveluja, jos se ei kohtaa asiakkaita käytännössä lainkaan, vaan jää palveluntuottajien kautta tuotetun toisen käden tiedon varaan ja jos sillä ei ole välineitä hankkia suoraa tietoa asiakkaiden palvelutarpeista asiakkailta itseltään palveluun tulemisen vaiheessa?

Hankinta- ja sopimusosaamisen turvaaminen työllisyyspalveluita kilpailutettaessa

Kuntaliitto kiinnittää huomiota yleisesti myös siihen, miten hankintaosaaminen on tarkoitus jatkossa turvata, kun palveluntarjoajat on jatkossa tarkoitus hankkia aiempaa enemmän kilpailuttamalla. Samalla on tarkoitus siirtää myös kokonaisvastuuta työllisyyden hoidosta yksityiselle sektorille. Hallituksen esityksen sivuilla 92-94 on kuvattu kuntaliitonkin edellä kuvaamia skenaarioita. Esityksessä ei Kuntaliiton mielestä ole riittävästi huomioitu hankinta- ja sopimusosaamisen merkitystä kriittisenä tekijänä lakiuudistuksen tavoitteiden saavuttamisessa sekä palveluntuottajien toiminnan ohjaamisessa. Lisäksi pelkkä kilpailutusprosessin ja sopimusten laadinnan osaaminen ei riitä. Sopimusten johtaminen, seuranta ja valvonta sekä sopimusrikkeisiin puuttuminen edellyttää myös huomattavia henkilöresursseja ja erilaista osaamista. Hallituksen esityksessä ei tätä juuri ole käsitelty. Palvelujen vaikuttavuus -osion kohdalla sivuilla 83-84 on tätä hieman sivuttu ja todettu Australian-mallia kuvattaessa, että ”Kun sääntöjen noudattamista ja raportointivaatimuksia lisättiin, kasvoivat transaktiokustannukset.”

Kuntaliitto esittää, että kilpailutuksiin, sopimuksiin ja sopimusten johtamiseen liittyvään osaamiseen tulee maakunnissa varautua ja huolehtia riittävistä henkilö- ja talousresursseista. Tämä tulee ottaa huomioon, myös uudistuksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa.

13 § Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu:

Kunnat ovat resurssoineet monialaiseen yhteispalveluun myös muita kuin kunnan järjestämisvastuulla olevia palveluja. Lainsäädäntöön perustuvien tehtävien lisäksi kunnat tuottavat vapaaehtoisesti erilaisia työllistymistä tukevia palveluja kuten yksilö- ja työvalmennusta, työpajatoimintaa sekä työhönvalmennusta. Useat kunnat käyttävät myös määrärahoja työnantajille myönnettäviin kuntalisiin sekä harkinnanvaraiseen toimeentulotukeen. Näitä palveluja on voinut olla tarjolla osana työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua, samoin kuin muita työllistymisen esteiden poistamiseen tähtääviä palveluja, kuten esimerkiksi velkaneuvontaa ja sosiaalista luototusta.

Vain osa moniammatillisissa yhteispalveluverkostoissa työskentelevistä henkilöistä toimii maakunnalle siirtyvien sosiaali- ja terveyspalveluiden alla. Noin 2/3 verkostoista sijoittuu kuntien organisaatiossa muualle kuin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Syksyllä 2016 Kuntaliiton tekemän selvityksen mukaan monialaisen yhteispalvelun verkostoissa oli kunnan palveluksessa olevia noin 460 henkilötyövuotta (noin 880 henkilöä), työ- ja elinkeinotoimiston palveluksessa noin 245 henkilötyövuotta (370 henkilöä) ja Kansaneläkelaitoksen palveluksessa noin 20 henkilötyövuotta (42 henkilöä). Lisäksi monialaisia yhteispalveluverkostoja on johtanut kunnan palveluksessa olevan henkilö.

Moniammatillinen palvelutarve sekä erilaisten palvelujen yhteensovittamisen tarve tulevat jatkossakin säilymään. Hyviksi ja toimiviksi osoittautuneita käytäntöjä **tulee** hyödyntää maakuntamallissa. Vaikka kunnilla ei ole lakissääteistä velvoitetta olla mukana toiminnassa, on tärkeää, ettei niiden mahdollisuuksia osallistua toimintaan vaikeuteta. Kunnat ovat olleet toiminnassa mukana vuodesta 2002 ja niihin on kertynyt runsaasti toimintaan liittyvää osaamista. Ilman kuntien panostuksia - sekä osaamista että taloudellisia satsauksia - toiminta ei ole mahdollista nykyisessä laajuudessaan. **Lainsäädännöllä tulisi mahdollistaa, että kunnat voisivat toimia - niin sovittaessa - TYP:n päävastuullisena toimijana.**

Uuden profilointityökalun myötä monialaisen palvelutarpeen ennakointi tulee jatkossa helpottumaan, joten henkilö tulee ohjata monialaiseen palveluun heti, kun tällainen palvelutarve on havaittavissa.

Tarve työllisyyttä edistävään monialaiseen yhteispalveluun ei poistu uudistuksen myötä. Kunnat ovat tähän mennessä olleet mukana rahoittamassa ja resursoimassa TYP-toimintaa. Lakiesitys lakkauttaa TYP-lain eikä vastaavasti luo kannustimia kunnille osallistua toimintaan tasa-

vertaisesti KELA:n, palveluntuottajien ja maakunnan kanssa. Kyseessä on kunnan lakisääteinen tehtävä, joka lainmuutoksen myötä poistuu. Epäselväksi jää, mikä on kunnan tosiasiallinen rooli tässä toiminnassa silloin kun kunta ei saa tehdä palvelutarvearviointeja eikä työllistymissuunnitelmia.

5 § Käyntiasioinnin järjestäminen:

Nuorten palvelupistettä koskeva 2. mom.:

”Maakunnan tulee järjestää alueelleen yhteistyössä alueensa kuntien sekä nuorille palveluja tarjoavien toimijoiden kanssa riittävä määrä palvelupisteitä…työllistymiseen ja elämänhallintaan liittyvää neuvontaa, ohjausta ja palveluja. Maakunta, kunta ja muut toimintaan osallistuvat toimijat sopivat toimintaan liittyvien kustannusten jaosta.”

Pykälässä 5 mainittu nuorten palvelupiste on uusi tehtävä eikä sen taloudellisia vaikutuksia ole arvioitu. Nykyisin nuorten tieto- ja neuvontapalveluita tuotetaan ko. palvelupisteiden lisäksi osana projektirahoituksella toimivien Ohjaamoiden palvelukokonaisuutta. Osalla paikkakunnista nuorten tieto- ja neuvontapalvelu toimii osana Ohjaamoa, osassa Ohjaamo on rakentunut nuorten tieto- ja neuvontapalvelun ympärille. Kuntaliitto korostaa, että monialaista ja moniammatillista yhteistyötä tulee ehdottomasti kehittää tulevaisuudessa yhteistyössä eri toimijoiden kanssa. Oleellista on, että toimintoja kehitetään yhdessä eri toimijoiden (nuorten tieto- ja neuvontapalvelut sekä ohjaamot) kanssa jotta ei synny päällekkäistä toimintaa. Tavoitteena tulee olla eri toimijoiden saumaton yhteistyö tai jopa toimintojen yhdistäminen. Näin toiminta tehostuu ja samalla säästetään myös voimavaroja.

Nuorille suunnattuun työpajatoimintaan liittyen yhtenä haasteena tulevat kasvupalvelujen yhtiöittämiseen liittyvät velvoitteet. Nuorten työpajatoimintaa säädellään nuorisolaissa (21.12.2016/1285) ja -asetuksessa, jossa määritellään toiminnan tavoitteita ja järjestämisen ehtoja. Nuorisolain 8 §:n mukaan nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat kunnan tehtäviin ja ovat siten kunnan lakisääteistä toimintaa. Nuorisolain 4 luvussa säädetään nuorten työpajatoiminnasta. Toiminnan järjestäjinä voivat toimia kunta tai useat kunnat yhdessä tai nuorten nuorten palveluja tuottava yhteisö. Yhtiöittämisvelvollisuus tulee vaikuttamaan merkittävästi myös työpajatoimintaan, mikäli työpajat joutuvat yhtiöittämisvelvoitteen piiriin. Käytännössä vain muutama nykyisin toimiva nuorten työpaja voisi toimia yhtiömuodossa.

Laki alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta:

34 § Tuen myöntämistä koskeva päätös: pykälässä esitetään säädettäväksi, että maakunnan tai Uudenmaan kuntayhtymän *viranhaltija* päättää tuen myöntämisestä. Perusteena on, että tuen myöntämisessä on kyse keskeisesti oikeusharkintaa sisältävästä päätöksenteosta. Kuntaliitto korostaa, että maakunnat on tarkoitettu itsehallinnollisiksi toimijoiksi, joilla tulee olla vapaus organisoida tehtävänsä ja hallintonsa tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla.