Helsingin kaupunki
Kaupunginkanslia
Elinkeino-osasto

2.1.2019

Elinkeinojohtaja

Asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle hallituksen esityksestä julkisiksi rekrytointipalveluiksi, osaamisen kehittämispalveluiksi ym.

HEL 2018-013258 T 03 00 00

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (HE 93/2018 vp)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista (myöh. rekrylaki), laki alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta ja laki yksityisistä työnvälityspalveluista, joilla korvattaisiin laki julkisista työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012, myöh. JTYP-laki), laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014), laki alueiden kehittämisen ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta (8/2014) ja laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014).

Esitys on osa maakunta- ja sote –uudistusta, jota esitetään toimeenpantavaksi 1.1.2021 alkaen. Pääkaupunkiseudun kaupungit ovat 15.5.2018 päättäneet ja lausuntonaan eduskunnalle todenneet, että maakunta- ja sote-uudistuksella on paljon vahingollisia vaikutuksia kasvavien kaupunkien taloudelle, palveluille ja investointikyvylle, eikä se ota huomioon pääkaupunkiseudun erityispiirteitä. Maakunta- ja sote-uudistus ei toteuta riittävästi sille asetettuja tavoitteita, eikä ehdotuskokonaisuutta tule esitetyssä muodossaan hyväksyä.

Kasvupalvelujen tulee tulevaisuudessa turvata riittävä osaavan työvoiman tarjonta työnantajille. Tavoite on maan koulutus- ja kasvupalvelujärjestelmille yhteinen, joten uudistukseen liittyvien lainsäädäntö- ja rahoitusrakenteiden yhdyspinnat täytyy yhteensovittaa ja perustella ko. esitystä paremmin. Uudenmaan erillisratkaisu tarjoaa oikeasuuntaisen alustan palvelujen yhteensovittamiselle. Riippumatta maakunta- ja sote-uudistuksen toteutumisesta, Helsingin kaupunki pyrkii edistämään kuntien, ELY-keskusten ja TE-toimistojen vastuulla olevien työllistymiseen ja yrittäjyyteen liittyvien kasvupalveluiden järjestämisvastuun siirtymistä pääkaupunkiseudulla yhdelle kuntien hallinnoimalle taholle.

Postiosoite
PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 00170
http://www.hel.fi/kaupunginkanslia

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566

Elinkeinojohtaja

Helsingin kaupungin puolesta lausutaan esitykseen liittyen kunnioittaen seuraavaa (tiivistelmä):

1. Esitys on yksityisten työnvälitysmarkkinoiden hyödyntämistä koskien oikeasuuntainen, mutta perusteissa ei kiinnitetä riittävästi huomiota palveluiden yksityistämisestä aiheutuviin ja toisaalta markkinoiden syntymistä hidastaviin riskeihin. Esitys ei luo lainsäädännöllistä pohjaa TEM:n ja OKM:n työllisyyttä edistävien palveluiden yhteensovittamiselle. Markkinoiden kehittymiseen liittyviä riskejä ei ole pohdittu tilanteessa, jossa nykyisin vakiintuneita rakenteita esitetään osittain säilytettäviksi (esim. TYP ja Ohjaamo). Mikäli palveluohjaus ja palvelutuotanto annettaisiin samalle toimijalle, saattaisi tämä estää pienten toimialansa tuntevien yritysten pääsyn markkinoille ja vaarantaa koko kasvupalvelumarkkinan tehokkaan rakentumisen.
2. Esitys ei määrittele yhdenvertaisuusperiaatteen täyttämiseksi edellyttämäänsä minimipalveluvalikoimaa, joka esitetään ainoastaan rekrytointipalveluiden, ammatinvalinta- ja uraohjauksen ja kasvupalvelukoulutuksen ylätason käsitteillä. Mikäli minimipalveluvalikoima määritetään myöhemmin aluekehittämis- ja kasvupalvelulaissa määritetyn TEM:n valvontaroolin nojalla (esim. rekrylain soveltamisohjeilla), olisi järjestely voimakkaasti ristiriidassa maakunnallisen itsehallinnon kanssa.
3. Julkisen hallintotehtävän siirtämisen tarkoituksenmukaisuutta ei ole riittävästi perusteltu, koska esitys ei esimerkiksi perustele yksityisen palvelutuotannon kustannus- ja vaikuttavuustehokkuutta. Esityksessä ei ole myöskään selvitetty hankintamenettelyihin liittyviä lainsäädännöllisiä edellytyksiä, joita tarvitaan tehokkaiden kasvupalvelumarkkinoiden synnyttämiseksi.
4. Kasvupalvelujen yhtiöittämisvelvollisuudesta tulee luopua, koska se vaarantaa perustuslaissa määritellyn työllisyyden edistämisen toteutumisen ja nykyisen palvelutason jatkumisen. Viranomaistehtävien esitetty laajuus ei toisaalta edes mahdollista työttömyysturvaan kytkeytyvien palveluprosessien yksityistämistä.
5. Esitys aiheuttaa ristiriitoja asiakkaan palvelutarpeen ja palveluntuottajan ansaintalogiikan välillä. Rekrylain säännökset ovat luonteeltaan mahdollistavia, jolloin yksityinen palveluntuottaja voisi saada nykyään viranomaiselle tarkoitettua harkintavaltaa ja täten välillistä valtaa mm. yksilön työttömyysturvaan vaikuttavissa toiminnoissa.

Postiosoite
PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 00170
http://www.hel.fi/kaupunginkanslia

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566

6. Työmarkkinatuen kuntarahoitusosuus on poistettava kunnilta, mikäli kuntien roolia työllisyyden edistämisessä ei tunnusteta. Esityksessä ei lainkaan pohdita kuntien työllisyys- ja yrityspalveluiden roolia, ja nämä uhkaavat edelleen jäädä yhteensovittamatta lakisääteisten kasvupalveluiden kanssa.
7. Kuntien työllistämisvelvoitteesta tulee luopua sote-järjestämisvelvollisuuden siirtyessä maakuntaan ja ko. asiakasryhmä tulee pyrkiä saattamaan kasvupalvelujen avulla työllistämispolulle jo työllistämisen aiemmissa vaiheissa. Nykytilanteessa ko. asiakasryhmälle tarjotaan vain harvoin lakisääteistä palvelua ennen kunnan myöhemmin tarjoamaa palkkatukityömahdollisuutta.

1) Kasvupalvelujen yksityistämiseen ja markkinoiden kehittymiseen liittyvät riskit

Esitys on ristiriitainen vuosien 2013 ja 2017 TE-hallinnon työnvälityspalveluiden lakiuudistusten kanssa. TE-palveluissa siirryttiin vuoden 2013 uudistusten myötä yksityiskohtaisesti räätälöidyistä julkisista palvelukokonaisuuksista keskitettyyn kansalliseen ns. kolmen palvelulinjan malliin, mutta ko. esityksessä yksityisellä palvelutuotannolla tavoitellaan jälleen tarkemmin räätälöityjä palvelukokonaisuuksia, joita julkisen palvelutuotannon ei katsota voivan tarjota. Poiketen vuonna 2017 alkaneiden määräaikaishaastatteluiden henkilökohtaista asiointia korostavista perusteista palveluntarvearvio voitaisiin jatkossa tehdä sähköisesti ilman henkilökohtaista asiointia viranomaisen tai palveluntuottajan kanssa. Uudistuksen myötä palvelujen rahoitus esitetään kuitenkin säilytettäväksi nykyisellä tasollaan, jolla mm. Uudenmaan TE-toimisto ei ole kyennyt toteuttamaan henkilökohtaisia kolmen kuukauden määräaikaishaastatteluja täysimääräisesti ilman velvoittavien massainfojen hyödyntämistä. Työmäärän lisääntyminen ja rahoituksen riittämättömyys siirtäisivät työnhakijan asiakasprosessin monilta osin takaisin työnhakijan vastuulle ilman henkilökohtaisen asioinnin mahdollisuutta.

Esityksen tavoite yksityisten työnvälitysmarkkinoiden hyödyntämisestä on toivottava uudistus, mutta esitys rakentuu perusteineen liiasti mm. Australian työllisyyspalveluiden yksityistämisen kokemuksien varaan. Australian mallin työmarkkinasiirtymiin perustuvat palkkiorakenteet soveltuvat hyvin eri tavalla Suomen kaltaisen hyvinvointivaltion vertailukohdaksi, jossa merkittävä osa työllistymiseen johtavista asiakaspoluista on julkisin varoin rahoitettuja ja maan työllistymiseen liittyvä etuusjärjestelmä on myös hyvin erilainen. Australian mallissa yksityiset palvelukokonaisuudet tarjotaan myös suurelle koko maan kattavalle asiakasvolyymille, mutta Suomessa yksityistyvä palvelutuotanto jakautuisi alueellisesti 18 pienen maakunnan välillä.

Kasvupalvelujen uudistamiseksi esitettävä lainsäädäntö tulisi myös laatia niin, että se soveltuisi kasvu- ja koulutuspalveluiden laadukkaaseen yhteensovittamiseen. Suomessa yhteensovittamista hankaloittaa kahden ministeriön hallinnonalojen välinen kasvupalveluihin kytkeytyvien "osaamisen kehittämispalveluiden" ja muiden OKM:n rahoittamien koulutuspalveluiden välinen erottelu. Esityksen nykyisten työvoimakoulutuksien jaottelu TEM:n rahoittamiin "kasvupalvelukoulutuksiin" ja OKM:n rahoittamiin "työvoimakoulutuksiin" vaikuttaa tähän liittyen epätarkoituksenmukaiselta järjestelyltä, joka vaikeuttaisi hallinnonalojen toiminnan yhteensovittamista entisestään.

Nuorten alle 30-vuotiaiden ja monialaisen yhteispalvelun (TYP) tarpeessa olevien asiakkaiden palvelupisteiden järjestämisvelvollisuus on ristiriidassa lakiesityksen palveluprosessien yksityistämisen tavoitteen kanssa (Rekrylaki, 1 luku 5 §). Monialaiset työllistymistä edistävät asiointipisteet tulisi järjestää käytännössä nykyisen TYP-palvelun mukaisesti ja nuorten palvelupisteiden osalta Ohjaamo-mallin mukaisesti. Asiointipisteiden minimipalvelutasoa ja Uudellamalla järjestämistavaksi esitettyä kuntayhtymän ja maakunnan välistä yhteistyötä ei ole lainkaan määritelty. Tällaiset lakiin kirjatut betonoidut rakenteet vaikeuttavat tosiasiassa palveluiden tuottamisvastuun siirtämistä palveluntuottajalle.

Palveluntuottajat voivat erikoistua tiettyjen ryhmien palvelemiseen, mikä mahdollistaa yksilöllisten ja erilaisten työnhakijaryhmien tarpeisiin nykyistä paremmin vastaavien palvelukokonaisuuksien tarjoamisen. Oman toimialansa tuntevat palveluntuottajat voivat synnyttää alalleen sopivia tuloksellisuuden kannustimia ja ne voivat reagoida alansa suhdannevaihteluihin julkista toimijaa tehokkaammin mm. henkilöstörakenteita kehitettäessä. Tämän onnistuminen edellyttää kuitenkin oikeanlaista tulosperusteista ohjausta ja nykyistä huomattavasti laadukkaampaa hankintamenettelyä, mitä ei esityksessä ole lainkaan pohdittu.

Mikäli palveluntuottaja voi toimia myös palveluihin ohjaajana, saattaa tämä estää pienten yritysten pääsyn markkinoille ja vaarantaa tehokkaiden kasvupalvelumarkkinoiden rakentumisen. Suuremmilla yrityksillä olisi tällöin mahdollisuus tuottaa viranomaisen toimintaan rinnastuvaa suurien volyymien ohjauspalvelua, jossa ohjaava intressi olisi viranomaisen hyvän hallinnollisen toiminnan sijasta yrityksen voiton tavoitteleminen. Suurten palveluntuottajien ongelma kärjistyy etenkin julkisesti rahoitetuista työllistämispoluista johtuen, koska palveluntuottaja voi ohjata asiakasryhmänsä parhaan osan itse tuottamiinsa taloudellista etua tuottaviin palveluihin, kun muu asiakasryhmä on työnhakijaa velvoittavasti ohjattavissa muihin jo julkisesti rahoitettuihin palveluihin.

Yksityisiä palveluntuottajia ei tule palkita ohjauksesta julkisesti rahoitettuihin palveluihin tai julkisesti rahoitetun palvelun aikaansaamasta tu-

loksesta. Asia tulisi vähintään huomioida palveluntuottajille laadittavissa tulospalkkiomalleissa, mihin liittyviä ongelmia tai riskejä ei esityksessä ole lainkaan pohdittu. Tällaisia julkisesti rahoitettuja palveluita ovat esimerkiksi julkisesti tuotettu työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu tai kuntien ja TEM:n rahoittamat maahanmuuttajien osaamiskeskukset. Osaltaan tilannetta hankaloittavat myös OKM:n työvoimakoulutuksiin kytkeytyvät järjestämisluvat, joiden roolia ei esityksessä ole lainkaan pohdittu. Suunnitteilla olevat kasvupalvelupilotit ovat kuitenkin viemässä palveluprosesseja suurten yksityisten toimijoiden tuotettaviksi ja nykyään jo toiminnassa olevat ostopalvelut palkitsevat palvelutuottajia muiden julkisten palveluiden aikaansaamasta tuloksesta.

2) Yhdenvertaisuusperiaate ja kasvupalvelujen minimipalveluvalikoima

Esitys ei turvaa tai määrittele työnhakijoiden yhdenvertaisuutta takaavaa minimipalveluvalikoimaa, joka määrittyisi myöhemmin vähemmän velvoittavien säännösten yhteydessä. Nämä palvelut on määritelty ainoastaan "rekrytointipalveluiden", "ammatinvalinta- ja uraohjauksen" ja "kasvupalvelukoulutuksen" yläkäsitteillä. Alueellisten palveluekosysteemien kehittämisen kannalta muiden palveluiden sisältöjen väljä määrittely on toivottavaa, mutta minimipalveluvalikoiman riittämätön määrittely voi tulevia yksityistettäviä palveluita koskien aiheuttaa yhdenvertaisuuden kannalta kestämättömiä eroja eri maakuntien välillä.

Uudenmaan kuntayhtymän tai muualla maakunnan esitetään valvovan palvelujen yhdenvertaista järjestämistä, mutta TEM:lle esitetään lisäksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain 30 §:n mukaisesti vastuita seurata kasvupalvelujen rahoituksen valtakunnallista ja maakunnallista riittävyyttä sekä valvoa kasvupalvelujen järjestämistä. Mikäli tätä valvontaa toteutetaan myöhemmin voimakkaasti Uudenmaan kuntayhtymää ja muualla maakuntia sitovilla rekrylain minimipalveluvalikoiman määrittävillä TEM:n soveltamisohjeilla, olisi järjestely voimakkaasti ristiriidassa maakunnallisen itsehallinnon kanssa.

3) Hallintotehtävän antaminen palveluntuottajalle

Esityksen yleinen olettamus yksityisen kasvupalvelutuotannon kustannus- ja vaikuttavuustehokkuudesta ei perustu tutkimustietoon ja mm. aluekehittämis- ja kasvupalvelulain kansainväliseen vertailuun perustuvassa vaikutusarviossa (HE 35/2018 vp, s. 89-92) todetaan, ettei tämän suuntaisia johtopäätöksiä voida tehdä. Tähän liittyen on myös huomioitava, että palveluprosessien yksityistämisen tulisi kattaa kilpailuttamisesta ja valvonnasta aiheutuvat kustannukset ollakseen kustannusten osalta tarkoituksenmukainen.

Esitys perustelee julkisen hallintotehtävän palveluntuottajalle siirtämisen mahdollistamista olettamuksilla siitä, että yksityinen palvelutuotan-

to "voisi 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. Viranomaisella katsotaan olevan "rajalliset mahdollisuudet" räätälöidä palveluaan erilaisten työnhakijaryhmien tarpeisiin. Mahdollinen palveluntuottajien tehokkuus on parhaiten hyödynnettävissä toimialansa erityispiirteet tuntevien palveluntuottajien avulla, mutta esityksessä ei ole selvitetty hankintamenettelyihin liittyen, kuinka lainsäädännöllä voitaisiin mahdollistaa sellaiset kasvupalvelumarkkinat, jossa olisi mukana myös tämänlaisia pienempiä palveluntuottajia.

Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa palveluntuottajalle, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, eivätkä yksilön perusoikeudet vaarannu (perustuslaki 124 §). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnin tulee lähteä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeista. Tarkoituksenmukaisuus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Tällainen peruste voi liittyä toiminnan tehostumiseen tai vaativaa erikoistumista edellyttäviin erityiskysymyksiin. Toiminnan tarkoituksenmukaisuuskysymystä tulisi tällöin arvioida punnitsemalla palvelukohtaisesti julkisesti ja yksityisesti järjestetyn palvelun etuja ja haittoja. (HE 1/1998 vp, s. 179/II) Esityksessä ei ole esitetty tällaista pohdintaa tai tähän liittyviä selvityksiä. Erityiskysymysnäkökulmasta myöskään pienelle asiakasryhmälle räätälöityä yksityistettyä palvelukokonaisuutta ei voida verrata tuhansien tai jopa kymmenien tuhansien asiakkaiden yleisiin ja julkisiin palvelulinjakokonaisuuksiin.

Julkisen hallintotehtävän siirtämisen tarkoituksenmukaisuustarkastelulle on myös ongelmallista, mikäli asiakas joutuisi jatkossa asioimaan "kahden luukun periaatteella" rekrytointipalveluidensa osalta palveluntuottajalla ja esimerkiksi työttömyysturva-asioissa Uudenmaan kuntayhtymässä tai muualla maakunnassa. Merkittävän julkisen vallankäytön osalta esityksessä ei myöskään pohdita yksilön oikeuksia näkökulmasta, jossa palveluntuottajalle annettaisiin välillistä valtaa yksilön työttömyysturvaan vaikuttavissa asioissa.

4) Kasvupalvelujen yhtiöittämisvelvollisuus ja viranomaistehtävät

Kasvupalvelujen yhtiöittämisvelvollisuudesta tulee luopua. Järjestäjän omana tuotantona kilpailutilanteessa markkinoilla tuottamien kasvupalveluiden yhtiöittämisvelvollisuus vaarantaa perustuslaissa määritellyn työllisyyden edistämisen toteutumisen ja nykyisen palvelutason jatkumisen. Työllisyydenhoito on sosiaali- ja terveyspalveluiden tarjoamisen

tavoin perustuslaissa määritelty velvollisuus (18 §), jolloin tähän liittyvät lait tulisi esittää ja säätää niin, ettei kasvupalveluiden tarjonta tulevaisuudessa vaarannu. Kasvupalveluiden yhtiöittämisvelvollisuuden myötä palveluiden hintataso saattaisi nousta nykyisen palvelutason kannalta kestämättömäksi ja kuntayhtymän tai muiden maakuntien kasvupalveluyrityksillä olisi aina mahdollisuus päätyä jopa konkurssiin.

Palveluntuottajan tehtäväksi ei esityksen mukaan voitaisi antaa työnhakijan rekisteröimiseen, työnhaun voimassaolon päättymiseen tai työttömyysturvan seuraamusjärjestelmään liittyviä tehtäviä. Myös kasvupalvelukoulutuksen ja palvelujen keskeyttämiseen liittyvien päätösten tekeminen olisi edelleen viranomaisen tehtävä. Esteettömän työttömyysturvan käsittely, työllistymissuunnitelman laatiminen, palvelutarvearvioiden tuottaminen ja palveluohjausten tekeminen voitaisiin esimerkkeinä antaa palveluntuottajien tehtäväksi.

Viranomaistehtävien esitetty laajuus ei todennäköisesti mahdollista vahvasti työttömyysturvaan kytköksissä olevien palveluprosessien kilpailuttamista. Esityksessä ei ole selvitetty, kuinka suuri osa nykyisestä TE-hallinnon neuvonta- ja ohjaustyön resurssista kuluu esityksessä määriteltyihin viranomaistehtäviin. Etenkin uusien ja omatoimiseen työnhakuun kykenevien asiakkaiden rekrytointipalvelujen tarjoaminen tulisi todennäköisesti olemaan vahvasti kytköksissä viranomaistehtäviksi luokittuviin toimintoihin. Yhtiöittämisvelvollisuuden ja viranomaistehtävien välinen jännite jättää kokonaisuudessaan heikosti tilaa kokonaisten palveluprosessien yksityistämiselle.

5) Yksityistäminen ja mahdollistavan lainsäädännön tarkoituksenmukaisuusharkinta

Nykyinen JTYP-laki on luonteeltaan mahdollistavaa ja sen toimeenpano perustuu viranomaiselle tarkoitettuun tarkoituksenmukaisuusharkintaan, jota tarkennetaan TEM:n TE-toimistolle antamassa JTYP-lain ja -asetuksen soveltamisohjeessa. Rekrylain esitys perustuu vastaavan väljästi määriteltyjen toimintojen tarkoituksenmukaisuusharkintaan, joka olisi jatkossa mahdollista antaa myös palveluntuottajan tehtäväksi. Uudistus siirtäisi nykyisin viranomaiselle säädeltyä julkista valtaa palveluntuottajalle, jonka toiminta rakentuisi viranomaisvastuun sijasta yrityksen ansaintalogiikan mukaisesti.

Palveluntuottajalla olisi velvollisuus ilmoittaa viranomaiselle havaitsemastaan asiasta, jolla olisi vaikutusta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta. Tämän jälkeen viranomainen arvioisi, ovatko tehdyt toimet olleet tarkoituksenmukaisia tai palvelutarpeen arvioimiseksi välttämättömiä ja tekisi mahdolliset työttömyysetuuteen ja työnhaun tilaan vaikuttavat toimenpiteet. Palveluntuottajan vastuu on kuitenkin käänteisesti ongelmallinen, mikäli tällaisia asioita jää viranomaiselle ilmoitta-

matta. Takautuvasti asetettu työttömyysetuuden korvaukseton määräaika (ns. karenssi) voi esimerkiksi aiheuttaa vuosien kestoisen työttömyysetuuden takaisinperinnän usean "karenssin" synnyttämästä työssäolovelvoitteesta johtuen. Palveluntuottajan tulisi myös informoida työnhakijaa työttömyysetuuden hakemisesta ja velvollisuuksista, jotka ovat työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisia edellytyksiä. Tällä on merkittävä kytkös yksilön perusoikeuksien toteutumiseen, mutta esityksessä ei kuitenkaan pohdita palveluntuottajien työttömyysturvalainsäädännön osaamiseen liittyviä riskejä.

Vaikka palveluntuottajaan sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta ja vahingonkorvausoikeudellista vastuuta koskevia säännöksiä tämän suorittaessa ko. esityksessä tarkoitettuja tehtäviä, synnyttäisi väljästi määritelty ja mahdollistava lainsäädäntö paljon ristiriitaisia tilanteita palveluntuottajan tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja palveluntuottajalle asetetun tulospalkkiomallin välillä. Palveluntuottaja voisi esimerkiksi velvoittaa työnhaun katkeamisen uhalla kaikkia asiakkaitaan uusimaan työnhakunsa kahden viikon välein tilanteessa, jossa tulospalkkiomallin johdosta asiakkaiden työnhakuja olisi intressi saada lyhytkestoisesti päättymään. Mikäli asiakas ei uusisi työnhakuaan palveluntuottajan edellyttämällä tavalla, siirtyisi työnhaun päättäminen viranomaisen harkittavaksi. Tässä tilanteessa viranomaisen olisi todennäköisesti vaikea todeta, ettei tavallista aktiivisemman työnhaun uusimisen edellyttäminen olisi ollut "tarkoituksenmukaista". Vastaava ongelma koskee myös tilanteita, joissa palveluntuottaja tekisi palkkiomallinsa ohjaamana epätarkoituksenmukaisia palveluohjauksia itse järjestämiinsä tai jopa julkisesti rahoitettuihin palveluihin sellaisille asiakkaille, joista se ei voisi saada enää riittävää tulospalkkiokorvausta.

6) Kuntien työllisyys- ja yrityspalveluiden huomioiminen sekä työmarkkinatuen kuntarahoitusosuus

Kasvupalvelujen osalta Uudenmaan erillisratkaisu olisi oikeasuuntainen, koska se huomioisi alueen kuntien työllisyys- ja yrityspalveluihin sijoittamat resurssit ja alueen muusta maasta poikkeavan toimintaympäristön. Yritysten liikevaihdosta 40 prosenttia syntyy pääkaupunkiseudulla. Pääkaupunkiseutu tuottaa Suomen bruttokansantuotteesta lähes kolmanneksen, kattaa yritysten liikevaihdosta noin 40 prosenttia ja sinne sijoittuu noin 27 prosenttia maan kaikista työpaikoista ja noin 30 prosenttia yksityissektorin työpaikoista. Koko maan vieraskielisistä pääkaupunkiseudulla asuu lähes puolet. Pääkaupunkiseudun kaupungit panostavat näistä syistä johtuen lähes valtion rahoituksen verran ylimääräistä omiin kasvupalveluihin vertautuviin palveluihinsa.

Esityksessä ei kuitenkaan pohdita lakisääteisten kasvupalvelujen suhdetta kuntien järjestämiin työllisyys- ja yrityspalveluihin. Nykytilanteessa

valtion ja kuntien palveluiden yhteensovittaminen ei ole onnistunut. Monet kunnat ovat tehneet merkittäviä lisäpanostuksia näihin palveluihinsa mm. vuoden 2018 työllisyyskokeilujen myötä, joita ei ole esityksessä perusteltua jättää huomioimatta. Uudellemaalle perustettava kasvupalvelukuntayhtymä tarjoaa alueensa kunnille erinomaisen alustan yhteisen palveluekosysteemin luomiselle, missä valtion ja kuntien työllisyys- ja yrityspalvelujen resurssit voidaan yhdistää ja yhteensovittaa. Esityksen nykyistä väljempi työllisyys- ja yrityspalvelujen määrittely on tätä ajatellen toivottavaa. Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymän ulkopuolella tilanne on kuitenkin valitettava etenkin sen osalta, ettei kuntien henkilöstöllä olisi hallituksen kasvupalvelujen asiakastietojen käsittelyä koskevan lakiesityksen myötä edelleenkään pääsyä tuleviin kasvupalvelujen kansallisiin asiakastietojärjestelmiin (HE 266/2018 vp). Tältä osin nykyisten päällekkäisten kuntien ja valtion järjestämien työllisyys-, elinkeino- ja elinvoimapalvelujen rakenne säilyisi ennallaan.

Mikäli kunnalla ei katsota olevan lakisääteistä velvollisuutta alueensa työllisyyden edistämiseen, eikä kunnalle myönnetä yleisen edun mukaista ja kasvupalveluja vastaavaan tavoitteeseen pyrkivää tehtävää toteuttaessaan pääsyä kansallisiin kasvupalvelujen asiakastietojärjestelmiin, ei nykyisiä työmarkkinatuen kuntarahoitukseen liittyviä perusteita voida enää pitää tarkoituksenmukaisina. Kunnalle ei tällöin tulisi säätää työmarkkinatuen rahoitusosuutta myöhemmin annettavassa työttömyysturvalain muutosesityksessä. Kuntien 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 kunnat käyttäisivät työmarkkinatukeen budjetoituja määrärahoja rahoitusvastuun piiriin kuuluvien työttömien työllistymisen edistämiseen. (HE 183/2014 vp, s. 6, s. 29, s. 34) Tällaisten palvelujen toiminta ja yhteensovittaminen lakisääteisten kasvupalvelujen kanssa on kuitenkin erittäin vaikeaa ilman pääsyoikeutta kansallisiin asiakastietojärjestelmiin ja ilman kyseisen asiakasryhmän henkilötunnus- ja osoitetietoja laajempia työnhaku- tai asiakastietoja.

7) Kuntien työllistämisvelvoite

Kuntien työllistämisvelvoitteesta tulee luopua sote-järjestämisvelvollisuuden siirtyessä maakuntaan ja tämä asiakasryhmä tulee pyrkiä saattamaan kasvupalvelujen kautta työllistämispolulle jo työllistämisen aiemmissa vaiheissa. Esitys säilyttäisi työllistämisvelvoitteen ennallaan, ja kunnan tulisi tarjota palkkatuettu työssäoloehdon täyttävä työntekomahdollisuus kaikille 57-60 -vuotiaina työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttäneille henkilöille, joita Uudenmaan kuntayhtymä tai muualla maakunta ei ole kyennyt ohjaamaan työllistymistä edistävään kuntoutukseen, kasvupalvelukoulutukseen (TEM) tai työvoimakoulutukseen

(OKM). Lisäksi vastaava mahdollisuus tulisi järjestää yli 60-vuotiaana työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttäneille henkilöille, joita viranomainen ei ole kyennyt ohjaamaan työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön muun kuin kunnan palveluksessa.

Kunnilla ei ole mahdollisuuksia tarjota kyseiselle ryhmälle osaamis- ja koulutustaustan mukaisesti tarkoituksenmukaisia työtehtäviä. Helsingissä noin 50 prosenttia velvoitetyöpaikoista kohdistuu vuosittain sote-alan työtehtäviin, jotka siirtyisivät uudistuksessa maakunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin, jolloin tarkoituksenmukaisten velvoitetyömahdollisuuksien määrä vähenisi entisestään. Pitkäkestoisempia ja vaikuttavampia tuloksia saadaan, mikäli ryhmälle tarjotaan tosiasiassa työllistämisvelvoitteessa tarkoitettuja kuntoutuksen, työvoimakoulutuksen, ammatillisen koulutuksen ja yksityissektorin palkkatukityön mahdollisuuksia jo ennen työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymistä. Nykytilanteessa näitä palveluja ja toimintoja tarjotaan ko. asiakasryhmälle harvoin ennen työttömyyspäivärahan enimmäismäärän täyttämistä ja kunnan tarjoaman palkkatukityömahdollisuuden avautumista.

Lisätiedot

Ilkka Haahtela, maahanmuutto- ja työllisyysasioiden päällikkö, puhelin: 310 25565
ilkka.haahtela(a)hel.fi

Elinkeinojohtaja

Santtu von Bruun
vs. elinkeinojohtaja

HELSINGIN KAUPUNGINKANSLIA
STADSKANSLIET I HELSINGFORS