



§ 146

Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden väliaikaisesta järjestämisestä koskevaksi lainsäädännöksi

ROIDno-2018-763

Valmistelija / lisätiedot:
Sanna Mäensivu
sanna.maensivu@rovaniemi.fi

LAUSUNTOPYYNTÖ TEM/503/03.01.01/2018

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden väliaikaista järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksen keskeinen sisältö on, että julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia muutettaisiin niin, että työ- ja elinkeinoviranomaisten lisäksi myös palveluntuottajat voisivat haastatella työnhakijoita, arvioida työnhakijan palvelutarpeen sekä laatia työllistymissuunnitelman yhdessä työnhakijan kanssa. Muutosten perusteella työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä, myös viranomaistehtäviä, olisi mahdollista siirtää nykyistä laajemmin palveluntuottajien hoidettavaksi.

Esityksen tavoitteena on lisätä julkisten työvoimapalveluiden asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta mahdollistamalla markkinoiden hyödyntäminen palveluprosessien hallinnassa ja palvelujen tuotannossa. Muutosten tavoitteena on tukea kasvupalvelumarkkinoiden rakentumista kehittämällä julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin liittyviä järjestäjä-tuottaja malleja.

Ehdotus

Esittelijä: Esko Lotvonen, kaupunginjohtaja

Esitän, että Rovaniemen kaupunki lausuu asiassa seuraavaa:

Kyseessä oleva hallituksen esitys toisi jo vuodelle 2018 toimeenpantavaksi toimia, jotka vahvasti linjaisivat kasvupalvelujen markkinaehtoisuuteen ja viranomaistoiminnan yksityistämiseen liittyviä toimia ja rakenteita tilanteessa, jossa päätöksiä sote-uudistuksesta, maakuntauudistuksesta ja valinnanvapaudesta ei ole vielä tehty. Tällä esityksellä lakimuutokset olisivat tulossa voimaan yli vuoden ennen maakuntauudistukseen liittyvää lainsäädäntöä ja lakimuutos antaisi jo nykyisille ELY-keskuksille/TE-toimistoille mahdollisuuden tehdä pitkäkestoisia ja linjaavia ratkaisuja kasvupalvelujen organisoinnin osalta maakuntauudistuksen jälkeiseen aikaan. Työllisyyspalveluiden laajempi yksityistäminen ja viranomaistehtävien siirto yksityisille palveluntuottajille on yhteiskunnallisesti merkittävä asia, josta ei tulisi päättää ilman laajaa poliittista arvokeskustelua. Tällaista menettelyä ei voida pitää hyvän hallintotavan mukaisena.

Esitetty lainsäädäntö ei kosketa vain nykyisiä TE-toimistoja ja ELY-keskuksia vaan koko maan työllisyydenhoitojärjestelmää ja sen eri tahoja (kunnat, KELA, kolmas sektori). Kunnilla on vuosina 2018-2019 vielä lähes kaikki heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden palvelut käytettävissään (muun



muassa lakisääteinen työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu, kuntien työllisyyspalvelut, sosiaali- ja terveystyöpalvelut sekä lakisääteinen kuntouttava työtoiminta). Huomionarvoista on, että kuntien kanssa ei ole neuvoteltu lakiesityksen sisällöstä vaikka lakimuutoksilla on suuri vaikutus myös kuntien toimintaan.

Erityisenä huolenaiheena kuntien näkökulmasta ovat heikossa työmarkkinatilanteessa olevat asiakkaat ja lakiesityksen vaikutukset tähän kohderyhmään. Välineet tämän kohderyhmän työllistymisen edistämiseksi ovat lain voimassaoloaikana pääsääntöisesti kunnissa. Nykyinen lainsäädäntö edellyttää, että esimerkiksi monialaista tukea tarvitsevien palvelut tuotetaan eri toimijoiden lakisääteisenä yhteistyönä. Nämä palvelut rakentuvat nykyisin kuntien johtamien yhteistyöverkostojen varaan (esim. työvoiman palvelukeskukset ja Nuorten Ohjaamot). Hallituksen esityksessä esitetään, että muista laeista ja niiden hengestä poiketen yksi yhteistyön lainsäädännöllinen osapuoli, valtio, voisi halutessaan ulkoistaa palvelujen tuotannon yksityisille palveluntuottajille. Ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa lainsäädäntöä niiden asiakasryhmien osalta, joiden palveluihin myös muilla toimijatahoilla on lakisääteisiä velvoitteita. Kuntien tulee voida sopia valtion kanssa niistä työvoimapalveluista, jotka on tarkoituksenmukaista tuottaa kunnissa. Yhdessä kuntien ja valtion kanssa tulisi myös voida sopia niistä palveluista jotka avataan markkinoille joko kuntien tai valtion toimesta. Tämä on edellytys tuleville allianssimalleille (aitoon kumppanuuteen perustuville) kuntien ja maakuntien kesken. Tulee muistaa, että kunnat käyttävät työllisyysneuvontaan Suomessa noin yhden (1) miljardin verran rahaa vuodessa. Yhteinen suunnittelu on tärkeää päällekkäisyyksien välttämiseksi eikä tämä lakiesitys anna siihen mahdollisuutta. Valitettavaa on, että lakiesitys ei nykyisessä muodossaan suoraan mahdollista Lapin alueellisen työllisyyskokeilun hyvien toimintamallien jatkamista vuosina 2019-2020, koska väliaikaislaki ei mahdollistaisi kuntaa palveluntuottajana eikä mahdollistaisi kunnille pääsyä URA-asiakastietojärjestelmän käyttöön. On merkittävää, että kunnille ei olla tässä laissa mahdollistamassa pääsyä asiakastietoihin, vaikka kunnat toimivat viranomaisen roolissa virkavastuulla. Kuitenkin sama mahdollisuus oltaisiin antamassa yksityisille palveluntuottajille. Kuntien rajaaminen asiakastietojärjestelmän käytön ulkopuolelle on kohtuutonta myös siitä näkökulmasta, että kunnat rahoittavat osaltaan pitkittyneestä työttömyydestä aiheutuvista työmarkkinatukimenoista.

Esityksessä epäselväksi myös jää se, miten varmistettaisiin asiakkaiden tietosuojan tilanteessa, jossa arkaluontoiset asiakastiedot saatettaisiin myös palveluntuottajien tietoon. Asiakastietojärjestelmässä on paljon työttömien henkilöiden terveydentilaan ja yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia asioita, joita on käsitelty virkavastuulla. Tämän hetkessä lainsäädännössä pelkästään jo tieto siitä, että henkilö on työttömänä työnhakijana, ei ole julkinen.

Kunnat maksavat vaikeimmin työllistyvien työmarkkinatukimenoista merkittävän osan. Hallituksen esityksen toimilla voi olla pahimmillaan merkittäviä vaikutuksia kuntien työmarkkinatuen maksuosuuksien kasvuun ja sitä kautta kuntien menokehitykseen. Esimerkiksi Rovaniemellä työmarkkinatuen maksuosuus oli vuonna 2017 noin 5,4 M€. Mikäli kunnilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa siihen, miten työllisyysneuvontaan palvelutuotanto organisoidaan, voi kuntien työmarkkinatuen maksuosuus kasvaa. Mikäli kunnat eivät voi jatkossa toimia työvoima- ja yrityspalvelujen



palveluntuottajina, tulee kuntien työmarkkinatuen menot rahoittaa kokonaisuudessaan valtion määrärahoista. Jos kunnilla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa työttömyyden hoitoon, ei kunnille voida jättää rahoitusvastuuta työmarkkinatuen osalta. Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen aikana esimerkiksi Rovaniemen työmarkkinatukimenot ovat kokeilujen alkamisesta saakka olleet laskussa. Heikossa työmarkkina-asemassa olevia asiakkaita on ohjattu työllistymistä edistäviin palveluihin, joissa asiakkaiden työmarkkina- ja osallisuus vahvistuvat ja samalla kunnat saavat säästöä työmarkkinatuen rahoitusmenoihin. Kunnilla on kannusteet ohjata asiakkaita työhön ja työllistymistä edistäviin toimiin. Lakiesityksessä tuodaan esiin se, että palveluissa olevien asiakkaiden määrään ei odoteta nousua. Tämä on kuntien näkökulmasta huolestuttava skenaario. Pahimmillaan vaikeasti työllistyvät asiakkaat jäävät ilman työllistymistä edistäviä palveluja tilanteissa, joissa työllistyminen ei ole mahdollista. Tämä voisi lisätä kuntien työmarkkinatuen rahoittamisesta aiheutuvia menoja.

Lakiesityksestä käy ilmi se, että esityksen tulevia vaikutuksia ei ole riittävästi selvitetty etukäteen. Lain vaikutusten kokonaisarviointi vaikuttaa keskeneräiseltä. Lakiesityksessä on useassa kohdassa todettu, että esitetyt toimet sisältävät epävarmuustekijöitä suhteessa julkiseen talouteen. Esityksessä todetaan myös, että tutkimuskirjallisuus tarjoaa jossain määrin ristiriitaista tietoa työnvälityspalveluiden yksityistämisen tuloksista ja luotettavia vertaisarviointimenetelmiin perustuvia arvioita on tehty vähän. Näin laajan toimivallan siirto tulisi olla perusteellisesti arvioituna ennen muutosten tekemistä. Kuntien näkökulmasta on erikoista, että lakiesityksessä hallintotehtäviä ollaan valmiita siirtämään yksityisille yrityksille, mutta ei kunnille jotka rahoittavat osaltaan pitkittyneen työttömyyden aiheuttamia työmarkkinatukimenoja. Lakiesityksessä ei tuoda esiin mahdollisuuksia merkittäviin säästöihin TE-hallinnon henkilöstökuluissa hallintotehtävien ulkoistamisen myötä. Esityksen perustelut hallintotehtävien siirtämiselle yksityisille yrityksille eivät ole riittävät. Tarkoituksenmukaisempaa olisi säätää rajatumpi kokeilulaki, jonka puitteissa voitaisiin paremmin arvioida esitettyjen lakimuutosten vaikutuksia ja muutosten vaikuttavuutta.

Esityksessä todetaan, että palveluiden tuottajien kilpailuttaminen voi parantaa palveluiden laatua ja saatavuutta mikäli kustannustehokkuus kasvaa. Tulospohjainen hankinta voi edistää myös palveluiden kehittymistä. Markkinoiden kehittyminen vie aikaa joten vaikutuksia ei ole tulossa lyhyellä aikavälillä. Kustannustehokkuuden toteutuminen jää kuitenkin esityksessä epävarmaksi. Esityksessä todetaan muun muassa että ei ole varmaa voivatko palveluntuottajat tuottaa työnhakijoiden haastatteluita kustannustehokkaammin kuin julkinen sektori. Tulospohjaisiin hankintoihin liittyy myös paljon riskejä, ja ne voivat johtaa osaoptimointiin työttömien asiakkaiden kustannuksella. Tulospohjaiset hankinnat vaativat uudenlaista osaamista (hankintaosaaminen, sopimusoikeudellinen osaaminen, lakipuolen osaaminen) ja voivat osaltaan kasvattaa henkilöstötarpeita ja henkilöstön määrää TE-hallinnossa.

Lakiesityksessä työttömän henkilön palvelutarpeen arviointi ja suunnitelman laatiminen voidaan siirtää palveluntuottajalle. Onkin perusteltua kysyä, onko tällaisessa tilanteessa riskinä se, että palveluntuottaja pääsee toimimaan myös palvelun tilaajana? Työttömän työnhakijan palvelutarpeen arviointia ja suunnitelman laatimista tulee pitää jatkossakin julkisen vallan merkittävänä



käyttämisenä jota ei voi ulkoistaa palveluntuottajille. Palvelutarpeen arvioinnin sisällöllä on merkittäviä vaikutuksia työttömän henkilön asemaan sekä oikeuksiin ja velvollisuuksiin työnhakijana. Esitetty lakimuutos tarkoittaisi riskiä siitä, että kokonaisvastuun ulkoistamisen myötä osaoptimoinnin ja kustannusten kasvun riskit lisääntyisivät. Kustannustehokkuuden näkökulmasta olisi parempi, että palvelujen tilaajalla olisi asiakkaan palvelutarpeisiin liittyvä tieto ja palvelujen kustannuksiin liittyvä tieto. Palvelujen ulkoistamisen tilanteessakin julkisella toimijalla on tärkeää säilyttää vastuu kokonaisuuden hallinnasta niin, että palveluntuottajat eivät voi olennaisesti vaikuttaa tilausten sisältöön.

Esityksessä tuodaan myös esille se riski, että kasvupalvelujen markkinat keskittyvät alueille, joilla on paljon työpaikkoja ja että suuri osa palveluista keskittyy jatkossakin suurille palveluntuottajille. Miten varmistetaan palveluiden saatavuus syrjäseudun työttömille sekä palvelujen tuottamisen mahdollisuus paikallisille, pienille yrityksille?

Työttömiin kohdistuvat vaikutusarvioinnit ovat huolestuttavia. Tulosperustaisten hankintojen yleistyminen tuo riskin, että palveluntuottajat panostavat henkilöihin, joiden työllistyminen on todennäköisempää ja joista tulospalkkio on varmemmin saatavissa. Tässä tilanteessa riskinä on, että vaikeammin työllistyvät henkilöt voivat saada vähemmän palveluita. Tällä voi myös olla suoria vaikutuksia työmarkkinatukimenojen kasvuun, mikäli palveluntuottajat keskittyvät palvelemaan sitä kohderyhmään joiden työttömyys ei ole vielä pitkittynyt ja työmarkkinatukea saavat asiakkaat jäävät ilman palveluita. Kuntien näkökulmasta riskinä on se, että kunta ei pysty riittävällä tavalla ohjaamaan asiakkaita hankkimiinsa palveluihin, mutta yksityinen palveluntuottaja voisi sen tehdä. Mikäli jatkossa palveluntuottajat voisivat saada tulosperusteisen palkkion myös siitä, että he ohjaavat asiakkaan työllistymistä edistäviin palveluihin, olisi kohtuutonta että palveluntuottaja saisi palkkion myös ohjatessaan asiakkaan kuntien järjestämiin palveluihin (esimerkiksi kunnassa tapahtuva työkokeilu, kuntouttava työtoiminta tai palkkatuettu työ). On huomioitava myöskin se, että yksityisillä palveluntuottajille ei ainakaan vielä ole osaamista heikossa työmarkkinatilanteessa olevien asiakkaiden kanssa tehtävään lakisääteisen monialaiseen asiakastyöhön ja viranomaistehtäviin.

Esitetyn väliaikaislain hyväksymisellä vaikutettaisiin heikentävästi kuntien mahdollisuuksiin ja motivaatioon osallistua työllisyydenhoitoon alueellaan.

Päätös

Kaupunginhallitus päätti yksimielisesti kaupunginjohtajan esityksen mukaisesti.

Tiedoksi

kirjaamo@tem.fi



Rovaniemi
10.04.2018

Marja Marjetta
hallintosihteeri



Muutoksenhakukielto

§146

Muutoksenhakukielto

MUUTOKSENHAKUKIELTO

Tästä päätöksestä ei saa tehdä oikaisuvaatimusta eikä kunnallisvalitusta, koska päätös koskee kuntalain 136 §:n mukaan valmistelua tai täytäntöönpanoa; työ- ja virkaehtosopimuksen tulkintaa tai soveltamista; tai työnjohto- ja valvontaoikeuden käyttämistä.