

Työ- ja elinkeinoministeriö
kirjaamo@tem.fi

Lausuntopyyntönnö 5.3.2018, TEM/503/03.01.01/2018, TEM020:00/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden väliaikaista järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettua lakia, työttömyysturvalakia ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia muutettaisiin siten, että työ- ja elinkeinoveranomaisten lisäksi myös palveluntuottajat voisivat haastatella työnhakijoita, arvioida työnhakijan palvelutarpeen sekä laatia työllistymissuunnitelman yhdessä työnhakijan kanssa. Esityksen tavoitteena on lisätä julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta mahdollistamalla markkinoiden hyödyntäminen palveluprosessien hallinnassa ja palvelujen tuotannossa. Esityksen mukaan muutokset edistävät valmistautumista maa- kunta- ja kasvupalvelu-uudistuksen voimaantumiseen.

Muutosten perusteella työ- ja elinkeinotoimiston asiakkaan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä olisi mahdollista siirtää nykyistä laajemmin palveluntuottajien hoidettavaksi. Työttömyysturvalakiin, lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä annettuun lakiin ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin tehtäisiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta johtuvat muutokset. Työttömyyskassoja ja Kansaneläkelaitosta sitovista työvoimapolitiittisista lausunnoista, jotka koskevat työnhakijan osallistumista työllistymistä edistäviin palveluihin, luovutettiin. Lausunnot korvattaisiin vastaavat tiedot sisältävillä ilmoituksilla, joita voisivat antaa työ- ja elinkeinotoimistojen lisäksi myös palveluntuottajat.

Säätämisyjärjestyksen tarkoituksenmukaisuus

Esityksessä tuodaan nykyisin voimassa olevaan erityislainsäädäntöön eli sisältölakeihin ja niiden toimeenpanoon toimia, jotka edellyttäisivät ensin sote-uudistukseen, maakuntauudistukseen ja valinnanvapauteen liittyvien yleislakien eduskuntakäsittelyä ja hyväksymistä. Laki- muutoksissa esitetään jo tänä vuonna toimeenpantavaksi sellaisia ennakoivia ja linjaavia toimia esimerkiksi kasvupalvelujen markkinaehtoisuuteen, viranomaistoiminnan yksityistämiseen ja valinnanvapauteen liittyen, joita koskevia päätöksiä ei vielä ole olemassa. Esitettujen lakien hyväksymisellä sitoudutettiin jo hyvin keskeisiin ja merkittäviin linjauksiin, tavoitteisiin ja toimenpiteisiin, joita tulisi ensin tarkastella osana laajempaa yhteiskuntapolitiittista kontekstia. Muutoksia esitetään myös sellaisiin parhaimpaa voimassa oleviin lakeihin, joiden ei ole tarkoituskaan olla enää voimassa mahdollisen maakuntauudistuksen ja kasvupalvelulain voimaantumisen jälkeen.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen seikkaan, että jos uudistus tehdään nyt tässä vaiheessa nykyiseen lakiin julkisista yritys- ja työllisyyspalveluista ja maakuntauudistus – ja sen mukana myös kasvupalvelu-uudistus – kaatuksi, työllisyyspalvelut olisi jo siirretty markkinoille ilman laajaa arvokeskustelua.

Esityksen säätämisyjärjestys ei ole tarkoituksenmukainen, eikä myöskään hyvän hallintotavan mukainen yhteiskunnallisesti näin merkittävässä asiassa. Ehdotetuille lakimuutoksille ole esitetty kunnan perusteluja, eikä esityksen tulevia vaikutuksia ole riittävästi selvitetty etukäteen. Olisi huomattavasti tarkoituksenmukaisempaa ja riskittömämpää säätää kokeilulaki, jonka puitteissa voisi turvallisemmin ja luotettavammin rajatunmassa ja tarkoin määritellyssä toimintaympäristössä arvioida esitettyjen lakimuutosten vaikutuksia ja tehdä kokonaisarvio muutosten vaikuttavuudesta.

Voimaan tullessaan lainsäädäntö koskettaa koko Suomen työllisyydenhoitojärjestelmää ja siihen kiinteästi liittyviä tahoja (kunnat, Kela, kolmas sektori). Esimerkiksi heikossa työmarkkinatilanteessa olevien palvelut rakentuvat monialaisesti eri toimijoiden palveluiksi ja palveluketjuiksi. Esitetyt lakimuutokset eivät kosketa ainoastaan TE-toimiston asiakaspalveluprosesseja, vaan useita eri toimijoita ja heidän palvelujaan.

Esityksessä on luotu koko Suomea koskeva tarpeeton välivaiheen toimintamalli organisaatioihin, joita ei ole olemassa maakuntauudistuksen jälkeen (ELY-keskus, TE-toimisto) ja tehty merkittäviä muutoksia työllisyydenhoidon palveluihin tai niihin kiinteästi liittyviin palveluihin, joiden kotipesä on maakuntauudistuksen jälkeen todennäköisesti muualla kuin nyt voimassa oleva lainsäädännön aikana (sosiaali- ja terveyspalvelut, kuntouttava työtoiminta). Esityksessä myös luodaan julkisten toimijoiden rinnalle ja niitä pitkälti korvaamaan yksityinen toimijataho ilman, että esitetyn laajuista toimivallan siirtoa on perusteellisesti arvioitu.

Perustuslakikysymykset ja viranomaisvastuun siirtämisen tarkoituksenmukaisuus

Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä

Perustuslain 18 §:n jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Edelleen pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää valtiovallan toimien lisäksi myös muiden toimijoiden panosta. Tästä syystä työmarkkinoiden toimivuuden ja työvoiman tarjonnan edistäminen on tapahtunut ja sen tulisi jatkossakin tapahtua myös yhdessä kuntien sekä yritysten ja muiden työnantajien kanssa.

Lakiesityksessä ollaan siirtämässä yksityisille palveluntarjoajille työnhakijoiden kannalta huomattavia hallinnollisia tehtäviä ja mahdollisuuksia tehdä päätöksiä, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia yksittäisen työnhakijan asemaan. Kunnat, joilla on ennestään kokemusta ja osaamista työvoimapalveluiden järjestäjänä ja jotka ovat kunnan yleisen toimialan puitteissa hoitaneet ja edistäneet työllisyyttä kunnan vapaaehtoisena tehtävänä, on uudistuksessa sivuutettu käytännössä kokonaan. Kuntien mahdollisuudesta hoitaa julkisia hallintotehtäviä ei lausuta mitään ja kasvupalvelu-uudistuksen myötä kuntien toimintamahdollisuuksia ollaan entisestään kaventamassa. **Lakiesityksen perusteluista ei käy ilmi, miksi on katsottu tarkoituksenmukaisesti siirtää hallintotehtäviä yksityisille yrityksille, mutta ei kunnille.**

Julkisen hallintotehtävän siirtäminen yksityiselle

Lakiesityksessä ollaan antamassa mm. asiakaskohtaisen palveluarvioin tekeminen yksityisille palveluntarjoajille. Tätä perutellaan tarkoituksenmukaisuusnäkökohdilla. 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.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on todettu muun ohessa, että **yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen on suhtauduttava lähtökohtaisesti kielteisesti.** Ehdotonta kieltä tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa

tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan. (s. 51)

Kuntaliitto katsoo, että työttömän henkilön palvelutarpeen arvioinnissa ei ole kysymys pelkästä teknisluonteisesta tehtävästä, vaan arvioinnin sisällöllä on merkittäviä vaikutuksia henkilön asemaan - hänen oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa työnhakijana, toimeentulomahdollisuuksiinsa ja jopa viimesijaiseen toimeentulotukeen ja sen tasoon. Eli seurauksena voi olla myös viime kädessä toimeentulotuen perusosan alennus ja siitä edelleen toimintavelvoite myös kunnalliselle sosiaalihuollolle. 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. **Muutoksia julkisista työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain pykälään 4 ei tulisi tehdä.**

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 mitään vaihtoehtoisten mallien pohdintaa.

Lakiesityksen vaikutusarvioinnit eivät puolla lakimuutosta

Lakiesityksen mukaan työ- ja elinkeinoviranomainen vastaisi työnhakijaksi rekisteröimisestä, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisten tukien, kuten palkkatuen, myöntämisestä sekä opiskelijoiden valitsemisesta työvoimakoulutukseen. Palveluntuottaja sen sijaan vastaisi henkilöasiakkaan koko palveluprosessista ja hoitaisi työnhakijan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä. Lakiesitys sisältää kokonaan uuden ajattelutavan, jonka mukaan **työnhakija olisi enää muodollisesti työnhakijana työ- ja elinkeinotoimistossa.**

Se, ettei TE-toimistoilla ole lakiesityksen perusteella tosiasiallisesti vastuuta palvelukokonaisuudesta, on esimerkki vallasta ilman vastuuta. Asiallinen järjestämisvastuu sisältää vastuunoton kokonaisuuden toimivuudesta ja palvelujen yhteensovittamisesta. TE-toimistoilla tulee olla velvollisuus kantaa kokonaisvastuu asioista, jotka kuuluvat heidän päätösvaltaansa. **Kokonaisvastuun ulkoistamisessa on suuri riski osaoptimointiin ja kustannusten kasvuun.**

Esityksessä työnhakijoiden yksilöllinen palvelutarvearvio on ulkoistettu yksityisille palveluntuottajille. Jos tavoitellaan kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta, **tulee asiakkaan palvelutarpeisiin liittyvä tieto olla palvelujen tilaajalla.** Palvelua hankittaessa tulee tietää, milaista palvelua työnhakija tarvitsee ja kuinka paljon palvelu maksaa. Laaja-alaisen palveluvalikoiman kontrolli sekä hallinta on pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa julkisella toimijalla, joita tällä hetkellä ovat valtio ja kunnat. Tarvittavien palvelujen tuottamisessa on syytä kehittää myös yritysten osaamista ja palvelumarkkinoita.

TE-toimistojen siirtäessä vastuuta palveluprosessien kokonaisuudesta palveluntuottajille, jää epäselväksi, kuinka varmistetaan palveluntuottajien ammattitaito ja osaaminen, yhdenmukainen ratkaisukäytäntö, laillisuusvalvonta jne. Käytettävien menetelmien taustoista, tutkimusperustasta tai vaikutuksista ei ole myöskään saatavilla mitään luotettavaa tietoa.

Ammattitaidon turvaaminen, asiantuntemus, kokonaisvastuu ja yhdenmukaiset toimintakäytännöt liittyvät kaikki perustuslain 18 §:n mukaiseen julkisen vallan tehtäviin. Näihin tehtäviin kunnat ovat osallistuneet oman yleisen toimivaltansa sallimissa rajoissa.

Lakiesitystä ei käy ilmi, miten se edistäisi asiakasturvallisuutta tai takaisi työllisyyspalveluja tarvitsevien asiakkaiden oikeuden laadultaan hyvään kokonaisvaltaiseen palveluun ja hyvään kohteluun. Lakiesitys ei myöskään takaa sitä, että tässä lakiesityksissä tarkoitetuilla palveluntuottajilla on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät valmiudet sekä mahdollisuus kehittää ja ylläpitää ammattitaitoaan.

Työpajoilla on pitkä kokemus ja vahvaa osaamista vaikeasti työllistyville ja monialaista tukea tarvitseville kokonaisvaltaisten ohjaus- ja valmennuspalveluiden tuottamisesta. Työpajatoimijat – yleishyödylliset yhdistykset, säätiöt ja yritysmuotoiset organisaatiot sekä kuntatoimijat – toteuttavat tällä hetkellä monia esitykseen kuuluvia palvelukokonaisuuksia (haastatteluja, palvelutarpeen määrittelyä, suunnitelmien laatimista, palveluohjausta ja eri tyyppisiä valmennuksia). Esityksessä ei käytännössä huomioida kuntien eikä kolmannen sektorinkaan toimintaa.

Yksityisten toimijoiden mahdollisuuksia palvelujen tarjoamisessa sekä työnhakijan valinnanmahdollisuuksia tulee ilman muuta kehittää ja lisätä yhtenä osana kokonaisuutta. Samalla on kuitenkin varmistettava kokonaisuuden hallinta niin, että yksityiset palveluntuottajat kilpailevat keskenään, eivätkä ne voi olennaisesti vaikuttaa tilauksen sisältöön. Ongelmia syntyy, jos hankittu palvelu ei edistäkään työnhakijan työllisyyttä.

Lakimuutoksen vaikutusarvioita on kuvattu yksityiskohtaisemmin esityksen sivuilla 15-22. Hallitus on omassa esityksessään tuonut lakimuutoksen vaikutuksista esiin pääosin epävarmuustekijöitä tai vaikutusta ei arvioida olevan. Sivulla 16 todetaan esimerkiksi, että *”On epävarmaa pystyvätkö palveluntuottajat tuottamaan haastatteluja kustannustehokkaasti.”* (s. 16) *”Muiden työttömyysturvalaissa määriteltyjen työllistymistä edistävien palvelujen (työvoimakoulutus, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukainen työvoimakoulutus, työttömyysetuudella tuettu omaehtoinen opiskelu, kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukainen omaehtoinen opiskelu ja kuntouttava työtoiminta) järjestämiseen ja tarjolla olevien palvelujen tai palveluun osallistuvien määrään ehdotetulla muutoksella ei arvioida olevan suoraa vaikutusta.”*

Esityksessä on arvioitu, että välillisesti palveluprosessin hoitaminen osin palveluntuottajan kautta voi vapauttaa työ- ja elinkeinotoimistojen resursseja, jolloin palveluiden määrää voidaan kasvattaa määrärahojen asettamissa rajoissa. Toisaalla s. 18 on todettu, että vaikka lakimuutos vähentäisi TE-toimistojen esimerkiksi haastatteluihin käyttämää työaikaa, TE-toimistoille tulisi lisätoimia kilpailuttamisesta ja sopimusten valvonnasta.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen tutkimuksin osoitettuun seikkaan, että aina kun julkinen sektori siirtää järjestämisvastuunsa piiriin siirtyviä tehtäviä yksityisen sektorin hoidettavaksi, syntyy ennalta vaikeasti arvioitavia näkymättömiä kustannuksia. Nämä kustannukset aiheutuvat esimerkiksi erilaisista sopimusprosesseihin liittyvistä seikoista, kuten julkisten hankintojen kilpailuttamismenettelyihin liittyvistä prosesseista. Lisäksi tilaajalla tulee olla riittävää sopimusosaamista, muuta juridista osaamista sekä substanssiosaamista, jotta se ei ole täysin palveluntuottajien ammattitaidon varassa. Sopimusten tulee sisällöltään olla riittävän kattavia ja yksityiskohtaisia ja kuitenkin samalla joustavia, jotta palveluntuottaja pystyy hyödyntämään omia innovaatioitaan ja palveluprosessejaan. Sopimuksia tulee valvoa ja niihin tulee kirjata omat valvontamekanisminsa. Palvelun pilkkoutuminen monille toimijoille edellyttää myös laajaa palveluiden koordinaatiota, sopimusten hallintaa ja vahvaa viestintä- ja tiedottamisosaamista. Lisäksi aiempaa korostetummin esille tulevat myös tietosuojakysymykset ja tietoturvaloukkauksiin varautuminen sopimuksissa, mitä EU:n yleinen tietosuoja-asetus edellyttää. Tietosuoja-asetus tuo velvoitteita myös yrityksille, jotka TE-toimiston asemesta käyttäisivät eri asiakastietojärjestelmiä. Käytännössä kaikkeen tähän tarvitaan aivan uudenlaista osaamista ja uusia työntekijöitä, kuten lakimiehiä. Tämä puolestaan tulee Kuntaliiton näkemyksen mukaan kasvattamaan henkilöstökuluja.

Yritysvaikutuksia on käsitelty s. 17 alkaen ja todettu, että uudistus tulee hyödyttämään yksityistä yritystoimintaa. Esityksen tavoitteena onkin edistää kasvupalvelumarkkinoiden kehittymistä. Esityksessä todetaan myös, että kannattavan toiminnan edellytyksenä on riittävän suuri asiakasmäärä. Tämän vuoksi on mahdollista, että markkinat keskittyvät alueille, joilla on paljon työpaikkoja. Esityksessä todetaankin varsin suoraan, että mahdollinen kehityskulku on, että suuri osa palveluista keskittyy jatkossakin suurille palveluntuottajille.

Itse **työttömiin kohdistuvat vaikutusarviot** ovat Kuntaliiton mielestä huolestuttavia. Esi-tyksessä todetaan, että muutoksen vaikutukset erilaisiin työttömiin riippuvat siitä, millaisia hantoja palveluntuottajille asetetaan hankintasopimuksissa. Riskinä on, että tulosperustaisissa hankinnoissa palveluntuottajat pyrkivät panostamaan henkilöihin, joiden arvioidaan olevan lähimpänä työmarkkinoita jo valmiiksi, jolloin tulospalkkio olisi varmemmin saatavissa ja palkkioista saatava voitto maksimoituisi. Näin ollen työttömät, jotka ovat kauempana työmarkkinoista, mutta nimenomaan tarvitsisivat palveluntuottajan tukea, voivat saada vähemmän palveluita.

Ehdotuksen mukaan palveluntuottajat voisivat myös ohjata asiakkaita työkokeiluun työpäikalle ja tehdä asiakkaan ja työpaikan kanssa sopimuksen työkokeilusta. Koska työkokeilun aikana palveluntuottajalle ei synny kustannuksia palvelusta, on palveluntuottajan näkökulmasta houkuttelevaa tarjota työkokeilupaiikkoja niille henkilöille, joiden palveluntuottaja arvioi olevan kauimpana työmarkkinoista.

Positiivisia työllisyysvaikutuksia on tuotu lyhyesti esille esityksen sivulla 21 ja todettu, että *"Kansainväliset esimerkit osoittavat, että yksityisellä tuotannolla parhaimmillaan voidaan päästä 5–15 prosenttia parempaan nettovaikuttavuuteen kuin vastaavalla julkisella tuotannolla. Yksityinen palvelutuotanto ei ole toteutuskustannuksiltaan välttämättä halvempaa kuin julkinen. (TEM julkaisuja 7/2016)"*. Kuntaliitto toteaa, että positiivisia vaikutuksia on perusteltu vajavaisesti.

Kuntaliitto katsoo, että lakiesityksen vaikutusarviot eivät puolla lakiesitystä. Vaikutusarvioita ei ole tehty myöskään riittävän kattavasti eikä esimerkiksi kaikkia kustannuksia ole huomioitu. Esityksen vaikutuksia TYP-toimintaan ei ole arvioitu eikä myöskään muutosten mahdollisia vaikutuksia kuntien työmarkkinatuen rahoitukseen.

Kunnille myös URA-asiakastietojärjestelmän käyttöoikeus

Esityksessä yksityisille palveluntuottajille on tarkoitus antaa laaja pääsy URA-asiakastietojärjestelmään. Tietojärjestelmät sisältävät paljon luottamuksellista ja arkaluonteista tietoa. Yksityisyyden suoja on yksi keskeisimmistä kansalaisen perusoikeuksista. Nykylain valossa pelkästään **jo** tieto siitä, että henkilö on työttömänä työnhakijana, ei ole julkinen. Tietojärjestelmässä on myös paljon henkilöiden terveydentilaan ja yksityisyyden suojan piiriin kuuluvia asioita, joita on käsitelty virkavastuulla. Lakiesityksestä ei käy ilmi, miten asiakkaan oikeusturva toteutuu tietosuojan osalta tilanteissa, joissa yksityisille palveluntuottajille annetaan laajat oikeudet URA-tietojärjestelmään. Lakiesityksessä ei ole arvioitu tietosuojariskejä eikä siitä käy ilmi, miten tietojen suojaamisesta ja tietoturvasta huolehditaan. **On tärkeää, ettei henkilötietolaissa tarkoitettuja arkaluonteisia henkilötietoja kerätä tai käsitellä lain vastaisesti.**

Jos ehdotettu muutos hyväksytään, ollaan tilanteessa, jossa kunnilla - viranomaisina ja virkavastuulla toimivina - ei ole pääsyä tietojärjestelmiin, mutta yhteisöillä, säätiöillä ja yksityisillä elinkeinonharjoittajilla on. Tätä on pidettävä täysin käsittämättömänä. Esimerkiksi voimassa olevassa TYP-lainsäädännössä ei ole mahdollistettu kuntien työntekijöille pääsyä URA-tietojärjestelmään, vaikka välttämättömien tietojen vaihtamisesta on säädetty laissa. Kunnille ei ole katsottu missään vaiheessa voitavan antaa näitä oikeuksia, vaikka ne vastaavat merkittävältä osin työttömyyden pitkittymisen kustannuksista, mikä on vaikeuttanut kustannusten syntymisen ehkäisyä.

Kustannusten arviointia muutosten tekemiseen ei myöskään ole riittävästi arvioitu. Mitä ilmeisimmin kustannukset väliaikaisen muutoksen tekemiseen lakkautettavaan järjestelmään tulevat olemaan erittäin suuret. Lisäksi on huomattava, ettei alueellisten työvoima- ja yrityspalvelukokeilujen osalta laajojen tietojen antaminen ole ollut työ- ja elinkeinoministeriön mukaan mahdollista, vaikka kunnat ovat toimineet kokeilun aikana virkavastuulla.

Kotouttaminen osana työllisyysdenhoitoa

Kotouttamisen tavoitteena on tukea maahanmuuttajien suomen tai ruotsin kielen oppimista sekä edistää työllistymistä ja osallisuutta suomalaiseen yhteiskuntaan. Kotoutumisen onnistu-

minen on myös yhteiskunnan kannalta olennaisen tärkeää, jotta voidaan ehkäistä maahanmuuttajien syrjäytymistä ja työttömyyden kasvua. Tavoitteena on kotouttamisprosessin oikea-aikaisuus ja kotoutujan palvelutarpeeseen vastaaminen sekä maahanmuuttajien alkuvaiheen palvelujen vahvistaminen.

Kotouttamisen uusiin haasteisiin on pyrittävä vastaamaan joustavilla, maahanmuuttajan nopeaa työllistymistä ja osallisuutta tukevilla malleilla. Kotouttamista ja kotoutumiskoulutusta on kehitettävä niin, että maahanmuuttajien yksilölliset tarpeet sekä jo aikaisemmin hankittu koulutus ja osaaminen otetaan paremmin huomioon. Työvoimakoulutuksena järjestettävä kotoutumiskoulutus on aikuisten maahanmuuttajien tärkein kotoutumista tukeva väline. Koulutusta ja työllistymistä tukevia palveluita tulee kohdistaa riittävästi sellaisille alueille, joille kotouttavat muuttavat.

Maahanmuuttajien kotouttamista ja palvelutarpeita on tarkasteltava kokonaisuutena, johon kuuluvat muun muassa koulutus, työllistyminen, sosiaali- ja terveydenhuolto, asuminen ja kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopalvelut.

On otettava huomioon, että **maahanmuuttajat tarvitsevat kotoutumisen tueksi paljon henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa erityisesti kotoutumisprosessin alkuvaiheessa**. Monikulttuurinen asiakaskunta edellyttää palveluntarjoajilta uudenlaista palveluosamista.

Lakiesitys vaatii perusteellisen tarkastelun

Kuntaliitto haluaa korostaa, että toimintamalli, jossa viranomainen antaa moninaista tukea tarvitsevien palvelutarvearvion tekemisen ja palvelujen yhteensovittamisen palveluntuottajien hoidettavaksi, sisältää toiminnallisten riskien lisäksi aina varmuudella myös taloudellisia riskejä. Jos yksityinen yritys arvioi työnhakijan palvelutarpeet ja oman arvionsa perusteella yhteensovittaa omien ja kilpailevien palveluntarjoajien vaihtoehtoja, voi oman yrityksen etu mennä asiakkaan edun edelle. Yksityisellä yrityksellä on myös konkurssiriski, jonka toteutumisen aiheuttaisi merkittävää haittaa yrityksen palvelujen piirissä olevalle työnhakijalle. Juuri tämän vuoksi perustuslakivaliokunta on aiemmissa kannanotoissaan korostanut toiminnan jatkuvuuden välttämättömyyttä kaikissa olosuhteissa ja päätenyt siihen, että **jatkuvuusveloitteen toteuttaminen voidaan varmistaa vain julkisen toimijan riittävän laajalla kokonaisvastuulla, johon liittyy myös riittävä oma tuotanto**.

Myös henkilötietojen käsittelyyn liittyvät vaatimukset on täyttyttävä. Lakiesityksestä ei käy ilmi, miten suojaudutaan tietoturvaloukkauksilta ja miten suojataan arkaluonteisten henkilötietojen valtuudettomalta ja henkilöä vahingoittavalta tietojen käytöltä.

Lakiesityksessä ei toteudu myöskään yhdenvertaisuus -periaate, vaan esitetyt muutokset asettaisivat työnhakijat hyvin eriarvoiseen asemaan riippuen asuinpaikasta ja tarjolla olevista palveluista. Koska kyseessä ei ole rajattu kokeiluasetelma, vaan muutokset koskevat kaikkia osapuolia, tulisi lähtökohtaisesti kaikille työnhakijoille olla tarjolla yhdenvertaiset mahdollisuudet kouluttautua ja kehittää itseään, saada palveluita ja edetä työuralla. Lain määräaikaaisuudella ei voida tätä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisen vaadetta sivuuttaa.

Kuntien panostus työllisyydenhoitoon on noin miljardi euroa vuositasolla. Esityksen mukaan palveluntuottaja voisi kuitenkin olla vain yhteisö, säätiö tai yksityinen elinkeinonharjoittaja, muttei kunta. Hallitus on linjannut, että tulevaisuudessa maakunnat ja kunnat voivat tilata työttömille niitä työllistymistä edistäviä palveluja, joita asiakkaat tarvitsevat allianssi-mallin puitteissa. Hankintoja tehtäessä on keskeistä tunnistaa ja selvittää hyvin asiakkaiden palvelutarpeet.

Lakiesitys on valmistelun aikana heikentänyt merkittävästi luottamusta kuntien ja ministeriön välillä, sillä ministeriö ei ole esitystä valmistellessaan neuvotellut lainkaan kuntien kanssa, vaikka lakimuutoksilla on suuri vaikutus myös kuntien toimintaan.

Väliaikaisilla lakimuutoksilla ollaan luomassa toimintamalli, jossa kunnilla ei jatkossa olisi mahdollisuutta tarkoituksenmukaisella tavalla vastata kuntansa työttömien palvelutarpeista. Kuntien motivaatio ja panostus työllisyydenhoitoon tulisi heikkenemään tämän johdosta merkittävästi.

Suomen Kuntaliitto esittää kantanaan, että lakiesitystä ei tule hyväksyä, vaan se tulee palauttaa uuteen, laajapohjaiseen valmisteluun.

SUOMEN KUNTALIITTO



Jarkko Huovinen
johtaja
Alueet ja Yhdyskunnat



Erja Lindberg
kehittämispäällikkö

Pääkaupunkiseudun kaupunkien yhteinen kommentti koskien hallituksen esitystä eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden väliaikaista järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Esityksen mukaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia ollaan muuttamassa siten, että työ- ja elinkeinoviranomaisen lisäksi myös muut palveluntuottajat voisivat haastella työnhakijoita, arvioida työnhakijan palvelutarpeen sekä laatia työllistymissuunnitelman yhdessä työnhakijan kanssa. Palveluntuottajaksi määritellään yhteisö, säätiö tai yksityinen elinkeinontuottaja.

PKS-kunnat pitävät tärkeänä, että kunnat rinnastettaisiin palveluntuottajiin ja mainittaisiin selkeästi erikseen.

Pääkaupunkiseudun kunnissa on paljon palveluita erityisesti hankalammassa työllistymistilanteessa oleville henkilöille ja vastaavat osin myös kustannuksista yli 300 päivää työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden työmarkkinatukimenoista. Siksi kunnissa nähdään tärkeänä, että jo osana nykyisiä palveluita ja ilman varsinaista pilotointia kunnat luettaisiin mukaan palveluntuottajiin, kuten yksityisetkin toimijat. Jotta lakiluonnos olisi tosiasiallisesti mahdollistava, tulisi kunnille mahdollisuus siirtää ja tehdä viranomaisina samat tehtävät kuin joita ollaan siirtämässä palveluntuottajille.

Perusteluina tälle on lisäksi tutkimuksellinen näkökulma, missä palveluntuottajien ja kuntien tarjoamien palveluiden vaikuttavuutta voitaisiin verrata. Kuten lakiluonnoksessa todetaan, on epävarmaa, pystyvätkö yksityiset palveluntuottajat tuottamaan palveluita tehokkaammin kuin julkinen sektori. Jotta vertailu eri palveluntuotantomuotojen välillä olisi relevanttia, on sekä yksityisiä että julkisia palveluntuottajia koskettava saman lainsäädännön.

Lisäksi kunnille annettavat samat oikeudet ja velvollisuudet kuin yksityisille palveluntuottajille mahdollistaisi kuntien resurssien tehokkaamman käytön verrattuna nykytilaan. Resurssien tehokas käyttäminen on erityisen tärkeää tilanteessa, jossa ollaan tekemässä historiallisen suurta muutosta. Tehokkaampi resurssien käyttö mahdollistaisi rakenteellisen työttömyyden purkamisen ennen uuteen malliin siirtymistä v. 2020 sekä sen, ettei muutoksen yhteydessä tarvittaisi niin suuria erillisiä muutokseen varattuja resursseja.

Pilottien ja kokeilujen jatkovalmistelussa tulisi huomioida, että vahvistettaessa yksityisen palvelutuotannon roolia, tulisi kokeilujen puitteissa resursoida ostosaamisen kasvattamista, järjestämistoiminnan vahvistamista, valinnanvapauden edistämistä, palvelutarjoajien välistä kilpailua, palveluiden saatavuuden ja ostopalveluiden laadun varmistamiseen. Kokeilujen kokoluokan on oltava sellainen, että se rakentaa pohjaa toimiville markkinoille ja että se kattaa teollisesti luotettavan tutkimuksen kriteerit. Kokeilun on oltava joustava siten, että kokeilu muotoutuu kokeilun aikana ja toimivaan kokeiluun tulisi olla mahdollista ohjata rahoitusta myös kokeilurahoituksen ulkopuolelta.

