



6.4.2018

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry
Mari Ahonen-Walker, toiminnanjohtaja
Reetta Pietikäinen, asiantuntija
Rautatieläisenkatu 6, 00520 Helsinki
010 279 2720
tyopajayhdistys@tpy.fi

TEM/503/03.01.01/2018
TEM020:00/2018

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

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia esitetään muutettavaksi niin, että työ- ja elinkeinoviranomaisten lisäksi myös palveluntuottajat voisivat hoitaa työnhakijan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä. Työttömyysturvalakiin ja eräisiin muihin lakeihin tehtäisiin tämän muutoksen edellyttämät muutokset.

Esityksen mukaan työ- ja elinkeinoviranomaisten lisäksi myös palveluntuottajat voisivat haastatella työnhakijoita, arvioida palvelutarpeen sekä laatia työllistymissuunnitelman. Muutos mahdollistaisi työnhakija-asiakkaiden kokonaisten palveluprosessien hankkimisen palveluntuottajilta. Esityksellä tavoitellaan asiakaslähteisyyden ja vaikuttavuuden lisäämistä markkinoita hyödyntämällä. Luonnoksessa esitetään luopumista työnhakijan osallistumista työllistymistä edistäviin palveluihin koskevista työvoimapolitiittisista lausunnoista. Lausunnot korvattaisiin jatkossa vastaavat tiedot sisältävillä ilmoituksilla, joita voisivat antaa myös yksityiset palveluntuottajat.

Valtakunnallinen työpajayhdistys ry (TPY) arvioi esitystä ja sen vaikutuksia erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työnhakija-asiakkaiden ja työpajatoiminnan kannalta. TPY on toteuttanut jäsenilleen esitykseen liittyvän kyselyn ja huomioi saadut kommentit lausunnossaan.

Yhdistyksen keskeiset huomiot lausunnossa ovat:

- Esityksen tavoitteena oleva asiakaslähtöisyyden ja vaikuttavuuden vahvistaminen on tarkoituksenmukaista ja kannatettavaa, mutta TPY ei usko, että esityksen mukaiset rakenteet ja vastuunjaot tukevat tavoitetta etenkin vaikeasti työllistyvän kohderyhmän osalta. TPY ei kannata esitystä: sitä ei tule hyväksyä, vaan se pitää palauttaa uudelleen valmisteltavaksi.
- Esityksessä luodaan vaikutelma lähinnä teknisistä muutoksista lisäämällä lakitekstiin palveluntuottaja-sanaa. Kyse on kuitenkin merkittävästä toimintaperiaatteen muutoksesta, järjestämisvastuun ja viranomaisvastuun siirtämisestä yksityisille toimijoille.
- Esitettyjen muutosten voidaan nähdä murentavan hyvinvointivaltion periaatteita. Esitys merkitsee työvoimapalveluiden järjestämisen ja tuottamisen avaamista markkinoille sekä niihin liittyvän toimivallan ja viranomaisvastuun siirtoa yksityisille toimijoille. Tämä vaikuttaa paitsi työllisyydenhoidon järjestelmään myös kaikkeen muuhun siihen kytkeytyvään palvelujärjestelmään. Kokonaisvastuu palveluprosessin hallinnasta ja sen omistajuus tulee olla järjestäjällä – julkisella toimijalla, eikä sitä tule siirtää yksityisille palveluntuottajille.
- Esityksessä esitetään toimeenpantavaksi uudistuksia, joihin keskeisesti liittyvä päätöksenteko (sote ja maakuntauudistus, valinnanvapaus) on vielä kesken. Mikäli tässä laissa esitetyt muutokset tehdään, mutta vireillä olevat muut uudistukset kaatuvat, kyse ei olisi esityksessä kuvatusta siirtymäajan lainsäädännöstä. Työllisyyspalvelut olisivat tämän lain muutoksen myötä siirretty markkinoille ilman erillistä julkista keskustelua.
- Esityksen valmistelu ei vastaa hyvää hallintotapaa eikä lain säätämisenjärjestys ja nopeutettu käsitteilyaikataulu ole tarkoituksenmukaisia. Esityksessä tulee kokonaisuutena huomioida muut poliittiset

uudistukset ja niihin liittyvä päätöksenteko. Lisäksi esityksen perustelut ja vaikuttavuuden arviointi ovat monin tavoin puutteellisia. Esitys tulee valmistella laaja-alaisemmin ja perustuen kattavaan vaikutusten arviointiin. Jos esityksen mukaista toimintamallia halutaan toteuttaa, tarkoituksenmukaisempaa olisi ensin säätää kokeilulaista, jonka vaikutuksia pystyttäisiin kattavasti arvioimaan. Lain tulee mahdollistaa myös kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden palveluntuottajana toimiminen.

- Työpajakentällä on pitkä kokemus ja vahva osaaminen tuottaa kokonaisvaltaisia ohjaus- ja valmennuspalveluita vaikeasti työllistyville ja monialaista tukea tarvitseville. Työpajatoimijat – yleishyödylliset yhdistykset, säätiöt kuntatoimijat sekä yritysmuotoiset organisaatiot – toteuttavat jo tällä hetkellä monia esitykseen kuuluvia kokonaisuuksia haastatteluista, palvelutarpeen määrittelystä ja suunnitelmien laatimisesta palveluohjaukseen ja erityyppisiin valmennuksiin. Esitys sivuuttaa palveluntuottajina paitsi kunnan toimijat, käytännössä myös kolmannen sektorin: ne on huomioitava laissa palveluntuottajina yritysten rinnalla. Esityksenmukaisella rakenteella palveluiden tuottaminen keskittyy suurille yksityisille yrityksille.
- Esityksen kriittisiksi kokonaisuuksiksi nousevat palvelutarpeen arvio ja palveluihin ohjaaminen. Epävarmaa on, miten järjestäjä pystyy seuraamaan yksityisen sektorin toteuttamaa palvelutarpeen arviointia ja palveluohjausta. Palvelutarpeen arviointi ja palveluohjaus tulee olla järjestäjän tehtävänä, muutoin vaarannetaan asiakaslähtöisyys ja kustannustehokkuus. Haasteena on myös, miten esityksen mukaisessa rakenteessa toteutuu palveluintegraatio. Monialaisten palvelujen koordinaatio vaikeutuu, kun prosessin hallintaa on hajautettu useille toimijoille. Prosessin hallinta tulee selkeästi olla julkisen tahon vastuulla.
- Voidaan olettaa, ettei kilpailua ja toimivia markkinoita synny ainakaan kaikille alueille. Työvoimapalveluiden markkinoilla tulee jatkossa todennäköisesti toimimaan vain muutama suuri yksityinen palveluntuottaja. Tämä voi käytännössä johtaa ei-toivottuun yksityiseen monopoli- tai oligopolitilanteeseen, jolloin toiminnan kustannustehokkuus on kyseenalaista.
- Esitykseen sisältyvään palvelujen tulosperustaiseen hankintaan rakentuu kermankuorinnan riski. TPY peräänkuuluttaa haasteellisimmassa työmarkkina-asemassa olevien palveluissa ja niihin liittyvissä konsortiomalleissa tarkoituksenmukaisia hankintaperiaatteita ja korvaustasoa.
- Esityksen mukaisten ilmoitusten tekeminen työvoimapolitiittisten lausuntojen sijaan voi joustavoittaa ja nopeuttaa palveluprosessia. Esityksessä ei kuitenkaan ole arvioitu asiakastietojärjestelmään (URA) liittyvien muutosten tietosuojariskejä eikä kustannuksia. Jos käyttöoikeuksia laajennetaan, myös palveluja tuottavilla kuntaorganisaatioilla tulee olla oikeus järjestelmän käyttöön.

Ongelmana järjestämisvastuun siirtyminen palveluntuottajille

Esityksessä järjestäjän ja tuottajan tehtävät ovat sekoittuneet, ja se hämärtää järjestäjän roolia. Esitys siirtää järjestämisvastuuta yksityisille palveluntuottajille, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. Kokonaisvastuuta palveluprosessista ei tule ulkoistaa palveluntuottajille, vaan se tulee säilyttää julkisen sektorin tehtävänä. Vaarana siirrossa on, että tuottajien omat intressit ohjaavat toimintaa, eikä kukaan kanno kokonaisvastuuta. Tällöin ei myöskään ole kyse asiakaslähtöisyydestä – vaan markkinakeskeisestä tuottajalähtöisyydestä.

Yksityisillä palveluntuottajilla ja kolmannen sektorin toimijoilla on runsaasti erityisosaamista, ja palveluiden tuottamisessa on palvelurepertuaarin monipuolistamiseksi asianmukaista hyödyntää niiden osaamista ja ammattitaitoa. Olennaista on, että koko prosessin hallintaa ei ulkoisteta, vaan palveluntuottajilta hankitaan tietyt, tarkoituksenmukaiset palvelut.

Esityksen erityisenä haasteena on viranomaistehtävien ja tuottajan tehtävien sekoittuminen velvoittavuuden ja sanktioinnin osalta. Palveluntuottajilla on oikeus antaa velvoittavia osoituksia palveluihin. Kyse voi olla myös palveluista, joihin sillä on taloudellinen kytkös. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. On myös huomattava, että vaikka työvoimapolitiittiset lausunnot antaa edelleen työ- ja elinkeinoviranomainen,

ne tehdään jatkossa käytännössä tuottajan ilmoituksen perusteella. Kyse on myös asiakkaiden oikeusturvasta ja yhdenvertaisuudesta. Myös yksityisen tuottajan tekemistä päätöksistä valittaminen tulee käytännön tasolla taata.

Esityksen nykytilan kuvauksessa arvioidaan, että Ison-Britannian ja Australian kokemukset yksityisen työvoimapalvelun (laaja vastuu) vaikuttavuudesta ovat olleet lupaavia, ja että Ison-Britannia ja Australia ovat jatkaneet yksityisen tuotannon kokonaisvastuulle pohjautuvalla palvelurakenteella. On kuitenkin huomattava, että kummassakaan maassa kokonaisvastuuta ei ole luovutettu yksityiselle sektorille. Molemmissa maissa julkisen tahon tehtävänä on palvelutarvearvion tekeminen, ja vasta tämän jälkeen palveluntuottajina toimivat kilpailutetut yksityiset toimijat. Suomessa yksityistämisen prosessissa mentäisiin siis Australiaakin pidemmälle. Järjestäjälle kuuluvien tehtävien ja viranomaisvastuun siirtäminen yksityiselle sektorille ei ole tarkoituksenmukaista.

Esityksen erityisen kriittisiksi kohdiksi nousevat siis laadunhallinta, vaikuttavuuden arviointi, ohjaus ja valvonta. Nämä ovat haasteellisia toteuttaa, jos osa prosessinhallinnasta on ulkoistettu palveluntuottajille. TPY korostaa, että kokonaisvastuu, palveluvalikoiman kontrolli sekä palveluprosessin hallinta ja omistajuus tulee olla järjestäjällä – julkisella toimijalla.

Haasteena palvelutarpeen arvio ja palveluihin ohjaaminen

Vaikuttavat työllisyyspalvelut rakentuvat laadukkaalle palvelutarpeen arvioinnille ja tarpeisiin vastaaviin palveluihin ohjaamiselle. Esityksen mukaan palveluntuottaja voi toteuttaa palveluohjausta. Riskinä on, että voittoa tavoitteleva yksityinen toimija arvioi työnhakijan palvelutarpeet omista lähtökohdistaan ja pyrkii ohjaamaan asiakkaan omiin palveluihinsa ja niiden muodostamiin palveluketjuihin. Tämä ei ole kustannustehokasta eikä todennäköisesti myöskään vaikuttavaa. Kyse voi olla merkittävästä jääviysongelmasta. Onkin selvää, ettei yksityisellä toimijalla ole intressiä pitää yhteiskunnallista kokonaistaloudellisuutta ja -vaikutavuutta tavoitteenaan. Tämä on julkisen tahon tehtävä.

Esityksessä ei perustella tai arvioida miten palveluntuottajat palveluprosessien hallitsemisen kautta synnyttäisivät julkista tahoja asiakaslähtöisempiä, vaikuttavampia ja kustannustehokkaampia palveluprosesseja. Vaihtoehtona tulee olla myös julkisen tahon toiminnan kehittäminen koko prosessin hallinnasta vastaavana tahona ja palveluntuottajien hyödyntäminen tarkoituksenmukaisten palveluiden tuottamisessa.

TPY on huolissaan työpajapalveluihin ohjautumisesta esityksen mukaisessa palvelurakenteessa. On mahdollista, ettei yksityisten palveluntuottajien intresseissä ole ohjata asiakkaita työpajapalveluihin, vaan omiin valmennuspalveluihinsa – riippumatta jo olemassa olevien työpajapalveluiden tarpeisiin vastaavuudesta tai vaikuttavuudesta tai asiakkaan todellisesta palvelutarpeesta. On myös mahdollista, että työpajapalvelut tulevat toimintamallin muutoksen myötä kohdentumaan vain kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin, vahvaa monialaista tukea ja kuntoutuksellisia palveluita tarvitseviin kohderyhmiin, jotka eivät runsaan palvelutarpeensa vuoksi kiinnosta yksityisiä palveluntuottajia. Tämä edellyttäisi merkittäviä muutoksia monen työpajaorganisaation toimintaan, eikä kohderyhmän kapeutuminen välttämättä olisi tarkoituksenmukaista asiakasdynamiikan ja toiminnan vaikuttavuuden kannalta.

Kunnat ja kolmas sektori huomioitava palveluntuottajina

Esityksen nykytilan arvioinnissa todetaan, että yksityinen sektori on Suomessa tähän mennessä suoriutunut parhaiten 3–9 kuukautta työttömänä olleiden työllistymisen edistämisessä. Kolmannella sektorilla ja kunnilla on puolestaan pitkä kokemus ja vahvaa osaamista erityisesti haasteellisessa työmarkkina-asemassa olevien, nuorten, pitkäaikaistyöttömien ja monialaista tukea tarvitsevien haastattelemisesta, palvelutarpeiden arvioinnista, työ- ja toimintakyvyn arvioinnista, monialaisesta palveluohjauksesta sekä tarpeisiin vastaavista erilaisista valmennuspalveluista ja palveluiden integroinnista.

Kuntien ja kolmannen sektorin rooli esityksessä on puutteellinen. Esitys pitää palveluntuottajina käytännössä vain yksityisiä yrityksiä, vaikka siinä on periaatteessa huomioitu yhdistysten ja säätiöiden mahdollisuus toimia palveluntuottajina. Tällä hetkellä työpajapalveluita tuottavista organisaatioista kunnallisia on

70 %, yhdistysten ylläpitämiä työpajoja on 16 %, säätiöiden ylläpitämiä 9 % ja yritysmuotoisia noin 2 %. Työpajatoimijat ovat ohjausalan ammattilaisia. Kolmannen sektorin ja kuntien edustajilla on siis hyvä tuntemus niin kaukana työmarkkinoista olevien asiakkaiden palvelutarpeista kuin monialaisesta palvelujärjestelmästä, muista alueen toimijoista ja alueellisista työmarkkinoista. Toiminnan yleishyödyllisyyden merkitys on myös huomioitava: tuottajan etu ei mene asiakkaan edun edelle, vaan toiminta rakentuu asiakaslähtöisyydelle. Esitys myös heikentää kuntien mahdollisuuksia vastata työttömien palvelutarpeisiin, ja uhkana on, että kuntien panostus työllisyydenhoitoon heikkenee. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista.

Vireillä oleviin maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksiin liittyen maakuntien ja kuntien yhteistyömuotona on esitetty allianssimallia. Esitys ei kuitenkaan huomioi tätä, eikä yksityistämiseen perustuva toimintamalli mahdollista palvelujen rakentumista allianssimallin mukaisesti. Esitys ei myöskään tue alueellisten työvoima- ja yrityspalvelujen kokeilujen hyvien toimintamallien hyödyntämistä, koska kunnan ei ole mahdollista toimia palveluntuottajana. TPY korostaa, että kuntatoimijoiden ja kolmannen sektorin osaaminen tulee säilyttää ja hyödyntää esitystä vahvemmin osana työvoimapalveluiden järjestelmää ja palveluiden tuottamista.

Uhkana palveluintegraation heikkeneminen

TPY on erityisen huolissaan siitä, miten esityksen mukaisessa rakenteessa toteutuu palveluintegraatio ja monialaisten palveluketjujen koordinointi. Kaukana työmarkkinoista olevat asiakkaat tarvitsevat monialaisia ja kokonaisvaltaisia palveluprosesseja, muutoin palvelut eivät ole vaikuttavia. Palveluprosessin hallinta ja palvelujen koordinointi vaikeutuu, kun prosessin hallintaa ja tuotantoa on hajautettu useille palveluntuottajille. Vaarana on palveluketjujen pirstoutuminen, palvelujen jääminen irrallisiksi ja niiden vaikuttavuuden heikkeneminen. Palveluintegraatio ei välttämättä ole yksityisen palveluntuottajan intresseissä, sillä kyse on pitkistä ja työpanosta runsaasti vaativista prosesseista.

Kriittisimmässä asemassa ovat kauimpana avoimista työmarkkinoista olevat kohderyhmät, pitkäaikaistyöttömät, osatyökykyiset ja monialaista tukea tarvitsevat nuoret. TE-palvelujen painottaessa sähköistä asiointia vaarana on, että vaikeimmin työllistyvät ja tukea tarvitsevat putoavat palveluiden ulkopuolelle. Heillä on monitahoisia ongelmia, jotka vaativat monitahoisia ratkaisuja. Työpajatoimijoilla on osaamista myös tämän kohderyhmän palveluiden tuottamisesta ja palveluiden integroinnista. On huomattava, että pitkäaikaistyöttömien, osatyökykyisten työnhakijoiden ja tukea tarvitsevien nuorten palvelutarpeen arviointi vaatii henkilökohtaista tapaamista, kokonaistavallista kartoitusta ja tarvittaessa myös toiminnallista työkyvyn arviointia. Työpajojen rooli kokonaisvaltaisten ja yksilölliseen kasvokkaiseen ja lähellä tapahtuvaan palveluun perustuvien arviointi-, ohjaus- ja valmennuspalveluiden tuottajina tulisi jatkossa olla vielä nykyistä merkittävämpi.

Epävarmuus toimivista markkinoista ja alueellisesta yhdenvertaisuudesta

Maakunnat eroavat merkittävästi toisistaan väestörakenteen ja työmarkkinatilanteen sekä palveluntuottajien ja julkisen palvelujärjestelmän osalta. Kilpailun ja toimivien markkinoiden syntyminen kaikille alueille on epävarmaa. Työvoimapalveluiden markkinoilla tulee jatkossa todennäköisesti toimimaan vain muutama suuri yksityinen palveluntuottaja. Tämä voi käytännössä johtaa ei-toivottuun yksityiseen monopoli- tai oligopolitilanteeseen, jolloin toiminnan kustannustehokkuus on kyseenalaista. On myös huomattava, että uusi rakenne tuottaa merkittäviä uusia kustannuksia liittyen hankintaprosesseihin, sopimuksellisuuteen, valvontaan ja tietojärjestelmäkäyttöön. Näitä ei ole arvioitu esityksessä riittävällä tasolla. Riskinä voidaan myös nähdä uusien rakenteiden vaatima hankintaosaaminen: miten varsin nopealla lain voimaantulon aikataululla voidaan varmistaa riittävä hankintaosaaminen?

Riskinä voidaan nähdä, että palveluihin muodostuu puutteita sekä alueellisesti että palveluvalikoiman kattavuuden osalta. Vaarana on, että voittoa tavoittelevat yksityiset palveluntuottajat hakevat nopeita ratkaisuja ja keskittyvät kevyimmällä tuella eteenpäin pääseviin kohderyhmiin kasvukeskuksissa. Tällöin kyse on kermankuorinnasta ja osaoptimoinnista, mikä etenkin pitkällä tähtäimellä tuottaa merkittävää kustannus-

ten kasvua. Voidaan olettaa, että muutokset asettavat työnhakijat eriarvoiseen asemaan riippuen työttömyyden kestosta ja asuinpaikasta, ja tämä vähentää sekä työttömien keskinäistä että alueellista yhdenvertaisuutta.

Tulosperustaisten palvelujen hankinnan kehittämistarpeet

Esitys sisältää myös palvelujen tulosperustaisen hankinnan. TPY peräänkuuluttaa haasteellisimmassa työmarkkina-asetuksessa olevien palveluissa tarkoituksenmukaisia hankintaperiaatteita ja korvaustasoa. Esityksen työttömiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa kiinnitetään huomiota kermankuorinnan riskiin: arvioinnissa todetaan, että tulosperustaisissa hankinnoissa palveluntuottajat pyrkivät panostamaan lähimpänä työmarkkinoita oleviin henkilöihin tulospalkkion varmistamiseksi ja voiton maksimoitumiseksi. Tällöin kauempana työmarkkinoista olevat ja tukea erityisesti tarvitsevat työttömät saavatkin muita vähemmän palveluita. Kermankuorinta tulee estää asianmukaisesti rakennetuilla tulospalkkiokriteereillä. On huomioitava, että kaukana työmarkkinoista olevien kohderyhmien palveluprosesseissa tarvitaan riittävästi aikaa ja ne edellyttävät monialaista palveluintegraatiota. Tulosperustaisten korvausten määrittelyssä on huomioitava eri kohderyhmät sekä asiakkaiden lähtötilanteet ja niihin perustuvat tavoitteet. Työhön ja koulutukseen sijoittumisen lisäksi on huomioitava myös sosiaaliset vaikutukset ja välitavoitteiden saavuttaminen.

Eri palveluntuottajien ja esimerkiksi työpajatoimijoiden muodostamissa konsortioissa on huolehdittava siitä, että kaikki konsortion osapuolet saavat tulosperustaisista korvauksista asianmukaisen osan. Ei ole myöskään tarkoituksenmukaista, että palveluntuottaja saa palkkion ohjatessaan asiakkaan kunnan tai kolmannen sektorin järjestämiin palveluihin. Näissä palveluissa käytännössä tapahtuu asiakkaalle tarjottava ja vaikuttavuutta tuottava valmennus. On myös huomattava, etteivät pienet organisaatiot pysty rahoittamaan toimintaansa puhtaasti tulosperustaisilla tuloilla. Jos tarkoituksenmukaisista korvausperusteista ei huolehdita, toiminta keskittyy vain suurimmille palveluntuottajille.

Haasteena asiakastietojärjestelmään liittyvät tietosuoja-asiat ja kustannukset

Esityksen mukaisten ilmoitusten tekeminen työvoimapoliittisten lausuntojen sijaan voi joustavoittaa ja nopeuttaa palveluprosessia, mikä on hyvä asia. Yksityisten toimijoiden antaessa ilmoituksia TPY on kuitenkin huolissaan asiakkaiden tasapuolisesta ja yhdenvertaisesta kohtelusta. Miten varmistetaan asiakaslähtöisyys tuottajien voitontavoitteluun liittyvien intressien sijaan?

Esityksessä ei ole arvioitu asiakastietojärjestelmään (URA) liittyvien muutosten tietosuojariskejä: miten asiakkaiden tietosuoja taataan? Esityksessä ei ole arvioitu riittävällä tasolla myöskään asiakastietojärjestelmään liittyvien muutosten kustannuksia, vaikka ne tulevat todennäköisesti olemaan merkittäviä. Esityksen mukaan palveluntuottajilla on oikeus käyttää asiakastietojärjestelmää, mutta tähänkään asti esimerkiksi kuntatoimijoilla ei ole ollut siihen käyttöoikeuksia. TPY:n mielestä palveluja tuottavilla kuntaorganisaatioilla tulee myös olla oikeus järjestelmän käyttöön.