



Hallituksen esitys eduskunnalle alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 35/2018)

Hallituksen esityksen mukaan alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annettavalla lailla siirrettäisiin valtion elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kestävää talouskasvua sekä työllisyyden, työllistymisen ja yritysten toimintaedellytysten edistämistä koskevien toimenpiteiden järjestämisvastuu itsehallinnollisille maakunnille. Esitys liittyy eduskunnan käsiteltävinä oleviin maakuntien perustamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 15/2017 vp) ja maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien uudelleenorganisointia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 14/2018 vp). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset sekä työ- ja elinkeinotoimistot lakkautettaisiin hallituksen esityksen (HE14/2018 vp) sisältämällä voimaanpanolailla.

Kasvupalveluja koskevan lakiesityksen tavoitteena on kestävän talouskasvun, alueiden kehittämisen sekä työllisyyden, työllistymisen ja yritysten toimintaedellytysten edistäminen valtion ja maakuntien toimenpiteiden ja niiden järjestämien palvelujen avulla.

Tässä lausunnossa keskitytään lakiesitykseen sisältyviin muutoksiin, jotka koskevat nykyisten työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimistojen) tarjoamien työvoimapalvelujen järjestämistä. Nykyisen lainsäädännön mukaan TE-toimistojen tehtävänä on edistää työvoiman saatavuuden turvaamista ja työllisyyden parantamista, toimeenpanna julkinen työvoimapalvelu, edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tarjota yrityspalveluihin liittyvää neuvontaa ja hoitaa muut sille säädetyt tai ELY-keskuksen sille määräämät tehtävät. Julkisesta työvoima- ja yrityspalveluista annetun lain mukaan julkisia työvoimapalveluja tarjoavat TE-toimisto, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus ja ELY-keskus. Julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin kuuluvat työnvälitys-, tieto- ja neuvonta-, osaamisenkehittämis- sekä yritystoiminnan käynnistämis- ja kehittämispalvelut. Lisäksi julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin sisältyvät myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä kyseisen lain mukaiset tuet ja korvaukset, esimerkiksi palkkatuki ja starttiraha.

TE-palveluista kasvupalveluja, joiden vaikuttavuus on tärkeä arvioida

Nykyisessä 'mallissa' TE-toimistot ovat tuottaneet itse valtaosan työvoimapalveluista, mutta osa palveluista on ostettu yksityisiltä yrityksiltä ja julkisomisteisilta organisaatioita (HE mukaan v.2015 yhteensä 280 miljoonalla eurolla). Samankaltainen pääasiassa julkiseen työvoimapalveluun pohjautuva malli on käytössä mm. Ruotsissa, Norjassa ja Alankomaissa.

Merkittävä uudistus esityksessä on, että nykyiset julkisia työvoimapalveluja tarjoavat ELY-keskukset ja TE-toimistot lakkautetaan ja näiden tarjoamat työvoimapalvelut ja yrityspalvelut yhdistetään kasvupalveluksi, jonka järjestämisvastuu siirretään maakunnille vuodesta 2020 alkaen. Poikkeuksen muodostaisi Uudenmaan maakunta, jossa Espoolla, Helsingillä, Kauniaisilla ja Vantaalla olisi mahdollisuus perustaa kuntayhtymä, joka olisi kasvupalvelujen järjestämisvastuussa.



Uudistuksessa maakunnat eivät itse toimisi palveluiden tuottajana vaan niiden tilaajana. Hyödynnettävässä järjestäjä-tuottaja –mallissa järjestämisvastuu on maakunnalla, joka sopisi palveluiden tuottamisesta joko julkisomisteisten yhtiöiden, yksityisten yhtiöiden tai kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Peruseriaatteena kasvupalvelujen järjestämisessä on markkinalähtöisyys. Maakunta itse päättää palveluiden toteuttamistavoista ja markkinoilla tuotettavien palveluiden laajuudesta. Pidemmän aikavälin tavoitteena on kuitenkin tuottaa enemmistö palveluista markkinoilla. Hallituksen erityksessä (s.92) todetaan, että Australian ja Ison-Britannian palvelujen laajamittainen yksityistäminen muistuttaa eniten tässä lakiesityksessä ehdotettavaa muutosta.

Esityksessä todetaan, että kilpailulliset markkinat voivat johtaa tehokkaampaan palvelutuotantoon, jolloin sama tulos saadaan aiempaa alhaisemmilla kustannuksilla. Esityksessä läpikäyty kansainvälinen tutkimuskirjallisuus kuitenkin laajalti osoittaa, että julkiset työvoimapalvelut ovat vähintäänkin yhtä tuloksellisia tai jopa tuloksellisempia sekä tehokkuus- että työllisyysmittareilla mitattuna kuin vastaavaa palvelua tarjoavat yksityiset palveluntuottajat (esim. Krug & Stephan 2013, Behagel et al. 2014, Winterhager 2006). Ei ole lainkaan selvää, että näitä tehokkuushyötyjä palvelutuotannon yksityistämällä/markkinaehtoistamisella Suomessakaan saavutetaan.

Jos tässä esityksessä esitetyt lainsäädännön muutokset tulevat voimaan, on tärkeää arvioida, minkälaisia vaikutuksia niillä on myös tehokkuus- ja työllisyysnäkökulmista ja minkälaisia kehittämistarpeita lainsäädännössä edelleen on.

Olisi tärkeä varmistaa kasvupalveluiden yhdenvertainen saatavuus

Lakiesitys antaa maakunnalle merkittävää harkintavaltaa ja väljyyttä kasvupalveluiden järjestämiseksi. Laissa säädettäisiin vain maakunnan harkintavallan rajoista. Mm. lain pykälän 16 momentissa 1 ja 2 säädettäisiin, että maakunnalla on velvollisuus järjestää kasvupalveluja työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi sekä maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi ja varattava määrärahoja palkkatuen myöntämiseksi. Pykälässä 19 säädettäisiin siitä, että maakunnan tulee huolehtia palvelujen riittävydestä ja erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisestä. Nämä säännökset muodostaisivat maakunnallisten palvelujen minimitason. Olisi hyvä, jos laissa olisi kuitenkin tätä yksityiskohtaisemmin määritelty palvelut, jotka maakunnan tulee työnhakijoille ainakin järjestää.

Kun maakunnilla on hyvin pitkälti harkintavalta kasvupalveluiden järjestämiseksi alueella, voi se vaikuttaa siihen, minkälaisia palveluita maakunnissa on tosiasiallisesti tarjolla. Uudistuksessa keskeisenä tavoitteena on myös siirtyä kohti tulosperusteisia hankintoja, jolloin markkinoilla toimiville palveluntuottajille maksettaisiin tuloksista eli työllistymisestä ja palveluntuottajat saisivat itse pitkälti valita tehokkaimmat keinot asiakkaiden työllistymisen edistämiseksi (ns. black box -malli). Tästä voi seurata se, että työvoimapalveluiden tarjonnassa ja sisällössä voisi esiintyä suurta vaihtelua eri maakuntien välillä. Keskeinen kysymys yksilön näkökulmasta uudistuksessa onkin, kuinka varmistetaan kasvupalveluiden yhdenvertainen saatavuus ja palveluiden laatu eri alueilla ja eri ryhmille (ml. vaikeasti työllistyvät).



Heikko palvelujen määrittely lisää riskiä valikoinnista sen suhteen, millaiset lähtökohtaiset työllistymisedellytykset työttömällä on.

Lakiesityksen mukaan kasvupalveluissa otettaisiin käyttöön myös asiakkaan valinnanvapaus (27§), mikä tarkoittaa sitä, että maakunnallisten kasvupalvelujen asiakkaalla olisi lähtökohtaisesti oikeus valita haluamansa palveluntuottaja maakunnan nimeämien palveluntuottajien joukosta. On tärkeää, että asiakkaat voivat saada myös neuvontaa ja ohjausta palveluntuottajan valinnassa, mikä ei kaikille ryhmille ole välttämättä helppoa. Kuten esityksessäkin todetaan maakunnan valitsema palvelujen tuottamistapa vaikuttaisi asiakkaan valinnanvapauden laajuuteen, ts. myöskään valinnanvapaudessa yhdenvertaisuus eri alueiden välillä ei tule toteutumaan.

Monialapalveluja tarvitsevien työttömien asema ei saa heikentyä

Työttömien joukossa on myös niitä, jotka tarvitsevat monialaisia yhteispalveluita. Tällä hetkellä Suomessa on voimassa pidempään työttömänä olleiden työllistymisen edistämiseksi laki työllistymistä edistävästä yhteispalvelusta, jossa kunta, TE-toimisto ja Kela yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat heille työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet ns. yhden luukun periaatteella sekä vastaavat työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Koska uudistuksessa maakunnan järjestämistä vastuulla olisivat sekä kasvupalvelut että sosiaali- ja terveyspalvelut ja maakunnalla olisi vastuu palveluiden yhteensovittamisesta, laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta kumottaisiin. Lailla kuitenkin säädettäisiin siitä milloin työttömän monialaisen palvelun tarve olisi arvioitava, mutta ei siitä minkälaisen toimintamallin mukaan maakunta järjestäisi monialaisen palvelun yhteensovittamisen.

Olisi erittäin tärkeää, että uudistuksessa palvelujen yhteensovittamista tarvitsevien asema ei heikentyisi ja eri toimijat arvioisivat yhdessä jatkossakin yhteensovittamista tarvitsevien asiakasryhmien palvelutarpeen.

Kasvupalvelujen palvelukanavamallissa on riittävästi otettava huomioon eri asiakasryhmien tarpeet

Lakiesityksessä (30§) säädettäisiin, että kasvupalveluja ensisijainen palvelukanava on digitaalinen verkkopalvelu ja toissijainen palvelukanava henkilökohtainen asiointi puhelimitse, kuvallisena etäpalveluna tai käyntiasiointina. Digitaalisen verkkopalvelun käyttö ensisijaisena palvelukanavana voi lisätä tehokkuutta, mutta siihen liittyy myös haasteita ja ongelmia. On tärkeä ottaa huomioon, että kaikilla ei ole riittäviä IT-taitoja tai mahdollisuuksia sähköisten kasvupalveluiden käyttöön ja että on edelleen ryhmiä, jotka tarvitsevat intensiivistä kasvokkain tapahtuvaa palvelua heti työttömyyden alkuvaiheesta lähtien. Palvelukanavamallissa olisi varmistettava myös riittävä tuki sähköiseen omaan asiointiin ja otettava huomioon eri ryhmien erityistarpeet riittävässä laajuudessa.

Olisi hyvä myös muistaa, että viime vuosina tehdyissä tutkimuksissa on havaittu, että kasvokkain tapahtuvat palvelut ovat varsin tehokkaita auttamaan työttömiä.



Kasvupalveluiden riittävä resursointi on turvattava uudistuksessa

Kuten edellä todettiin lakiesitys antaa maakunnille varsin suuren harkinnanvaran kasvupalveluiden järjestämisessä. Esityksen mukaan maakuntien itsehallintoon kuuluisi maakunnalle myönnetyn yleiskatteellisen rahoituksen kohdentamisesta päättäminen, joten esimerkiksi kasvupalveluiden järjestämiseen käytettävät resurssit voisivat poiketa nykyisin palveluihin kohdennetuista valtion talousarvion määrärahoista. Kun kasvupalveluihin ei tule korvamerkittyä rahoitusta, riskinä on rahoituksen kanavoituminen ennen kaikkea sotepalveluihin kasvupalveluiden jäädessä heikosti resurssoiduksi.

Olisi kuitenkin tärkeää, että kasvupalveluihin turvattaisiin lainsäädännöllä riittävä resursointi, joka koskisi kaikkia maakuntia. Lakiesityksessä todetaan, että tarkemmin palvelujen sisällöstä ja rahoituksesta säädettäisiin erityislainsäädännöllä. Resursseja pitää myös varata hallinnolliseen työhön ja valvontatarpeen lisääntymiseen (omavalvontaan), jota markkinavetoisten palveluntuottajien käyttämisestä kasvupalveluiden tuottajina aiheutuu.

Helsingissä kesäkuun 7. päivänä 2017

Merja Kauhanen
Tutkimuskoordinaattori
Palkansaajien tutkimuslaitos

Kirjallisuus:

Behaghel, L., B. Crépon and M. Gurgand (2014), Private and Public Provision of Counseling to Job Seekers: Evidence from a Large Controlled Experiment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 6 (4): 142-74.

Krug, G. and G. Stephan (2013), Is the Contracting-Out of Intensive Placement Services More Effective than Provision by the PES? Evidence from a Randomized Field Experiment, IZA Discussion Paper No. 7403 (revised version published as 'Private and Public Placement Services for Hard-To-Place Unemployed: Results from a Randomized Field Experiment' in: *ILR Review*, 2016, 69, 471-500)

Winterhager, H. (2006), Private Job Placement Services – A Microeconomic Evaluation for Germany, ZEW Discussion Paper 06-026.