

Työ- ja tasa-arvovaliokunta

Kasvupalvelulain valmisteluun liittyvä kuuleminen - lausunnon täydennys

TAVOITE: Kuntien tulee saada hoitaa työvoimapalveluita, jos kunnalla on tähän resursseja ja osaamista.

JTYP-laki ja sen muutosesitys - HE 62/2018 - näkökohtia

Eduskunnan käsittelyssä olevaan JTYP-lakiin ollaan tekemässä useita muutoksia, jotka tähtäävät siihen, että yksityiset palveluntuottajat voisivat TE-toimistojen ja ELY-keskusten ohella vastata erilaisista työllisyyspalveluista. Niille on Kuntaliiton näkemyksen mukaan tarkoitus siirtää osin myös viranomaistehtäviä. Kuntien tarve työvoimapalveluiden järjestämisessä kohdistuu erityisesti mahdollisuuksiin tehdä palvelutarveselvityksiä sekä saada käyttöoikeudet työvoimahallinnon tietojärjestelmiin (URA) JTYP-lakiin tehtäviä muutoksia markkinoidaan väliaikaisina, mutta tosiasiallisesti lakimuutoksia esitetään voimassa olevaan, kaikkia toimijoita koskevaan lakiin.

Kunnat ovat hoitaneet tähän saakka työvoimapalveluita sekä lakisääteisinä¹ että yleisen toimivaltansa puitteissa ja TE-toimistojen ohella. Kuntien toiminta on keskittynyt erityisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevien pitkäaikaistyöttömien ja nuorten palveluihin. Nyt palveluntuotantoa ja myös aiemmin viranomaistehtäviksi katsottuja toimia ollaan siirtämässä yksityisille toimijoille.

Käytännössä toimivallan siirto asiakkaan palveluprosessissa yksityisille palveluntuottajille voisi rajoittaa erityisesti moniammatillisen tarpeessa olevien asiakkaiden asemaa ja siten myös kuntien vastuuta ja tehtäviä.

Lakiesityksistä (mm. kasvupalvelulakiesityksen 21 §) saa käsityksen, että viranomaisten rooli palvelutarvearvioinnissa kapenee merkittävästi ja arviot perustuvat merkittävästi yleisempiin segmentointikriteereihin, joiden pohjalta asiakkaita siirretään palveluntarjoajille tarkempaan arviointiin. JTYP-muutoslaissa tätä käsitystä vahvistavat esimerkiksi suunnitellut kasvupalvelupilotit, joissa tavoitellaan isojen heterogeenistä asiakasryhmien ulkoistuksia.

Työvoimapalveluiden tuottajilla tai edes TE-hallinnolla ei kuitenkaan ole osaamista arvioida asiakkaan moniammatillisia² palvelutarpeita. Tähän mennessä se on perustunut mm. monialaiseen palvelutarvearviointiin ja asiakassuunnitelmaan (nk. TYP-työhön), jossa on yhdistynyt sekä kuntien, Kelan että TE-hallinnon osaaminen.

¹ TYP, Kuntouttava työtoiminta, työttömien terveystarkastukset, velvoitetyöllistäminen, työmarkkinatuen maksuvastuu, nuorisotakuun toteuttaminen ja työpajatoiminta

² työelämävalmiudet (työvoimapalvelut), osaaminen(koulutus), toimintakyky (kuntoutus, terveys ja sosiaali-palvelutarpeet)

Näiden asiakkaiden siirtäminen yksityisille palveluntarjoajille rajoittaa asiakkaiden oikeuksia saada tarpeitaan vastaavia palveluita. Lisäksi uudistus rajoittaa kuntien mahdollisuuksia tarjota asiakkaille soveltuvia palveluita esimerkiksi nykyisten vastuidensa puitteissa. Näitä vastuita ovat mm. TYP-toiminta ja työmarkkinatuen kuntaosuus.

Miten tähän tavoitteeseen lainsäädännöllisesti päästäisiin?

Miksi palvelutarvearvion säilyttäminen viranomaistoimintana on tärkeää?

Julkisen vallan käyttöä nykytilassa

Laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista määrittää tällä hetkellä, että työvoimaviranomainen ja asiakas yhdessä arvioivat asiakkaan palvelutarpeen. Yhdessä laaditun palvelutarvearvion pohjalta asiakkaalle tarjotaan sellaisia julkisia työvoima- ja yrityspalveluja, jotka edistävät työnhakijan sijoittumista avoimille työmarkkinoille. Viranomaisen tehtävänä on myös huolehtia siitä, että tarjolla on sellaisia palveluja, jotka parhaiten turvaavat osaavan työvoiman saatavuutta.

Palvelujen tarjoaminen perustuu siis sekä asiakkaan, että työvoimaviranomaisen näkemykseen asiakkaan palvelutarpeesta. Nämä näkemykset eivät aina kohtaa. Tällöin viranomaisen voit käyttää valtaa ja tarjota asiakkaalle palveluja, vaikka asiakas itse ei niitä haluaisi.

Palvelutarpeen mukaisista palveluista sovitaan pääsääntöisesti työllistymissuunnitelmassa, joka on sitova. Työllistymissuunnitelman korvaavia suunnitelmia ovat mm. aktivointisuunnitelma ja kotouttamissuunnitelma. Näitä suunnitelmia koskevat samat vaatimukset ja suunnitelmaan kirjoitetut toimet ovat myös asiakasta velvoittavia. Suunnitelman toteuttamatta jättäminen voi aiheuttaa asiakkaalle esimerkiksi korvauksettoman määräjän eli karenssin.

Työn ja koulutuksen tarjoamisen ei tarvitse olla suunnitelmassa sovittua, vaan työn ja koulutuksen vastaanottaminen on velvoittavaa ilman suunnitelmaakin. Kieltäytyminen voi aiheuttaa asiakkaalle työttömyysturvaan korvauksettoman määräjän ja ns. kovan ehdon, joka estää työttömyysturvan maksun kokonaan, kunnes tietyt edellytykset täyttyvät. JTYP-lain muutoksen sekä kasvupalvelu-uudistuksen myötä myös yksityinen palveluntuottaja voi ilman suunnitelmaakin ohjata työttömän työhön ja koulutukseen.

Työttömyysturvalaki määrittää työllistymistä edistävät palvelut. Lain 1 luvun 5 §:n mukaan ”Työllistämistä edistävillä palveluilla tarkoitetaan julkisessa työvoima- ja yrityspalvelulaissa tarkoitettua työnhakuvalmennusta, uravalmennusta, työvoimakoulutusta ja työttömyysetuudella tuettua työnhakijan omaehtoista opiskelua, työ- tai koulutuskokeilua, työvoimakoulutusta, kotoutumiskoulutusta sekä kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettua kuntouttavaa työtoimintaa. Myös palkkatukityöstä voidaan sopia suunnitelmassa. Jatkossa siis myös yksityinen palveluntuottaja voisi sopia palkkatukityöstä. Käytännössä yksityisillä palveluntuottajilla ei kuitenkaan olisi rahaa palkkatukeen. Suunnitelma sitoo laatijaa vain, jos rahaa on. Näin ollen henkilöitä tuskin ohjattaisiin palkkatuetuun työhön.

Uudistuksessa on kaavailtu, että yksityinen palveluntuottaja ei tekisi työttömyysturvaan liittyviä lausuntoja ja päätöksiä työttömyysturvasta. TE-toimistot tekevät lausuntoja ainakin vuoteen 2020 asti, jonka jälkeen on esitetty, että lausunnoista luovutaan.

Koska tukien maksajat eli työttömyyskassat ja Kela tekevät päätöksensä työvoimaviranomaisen sitovan lausunnon perusteella, voidaan katsoa, että asiakkaan palvelutarvearvioon ja palveluihin sekä työhön ja koulutukseen ohjaamiseen sisältyy huomattavaa viranomaisvaltaa. Tämä valta juontaa juurensa työttömyysturvalaista. Lisäksi laiminlyönti tai kieltäytyminen voi johtaa toimeentulolain mukaan myös perusosan alentamiseen viimesijaisessa toimeentulotuksessa.

Yksityisen palveluntuottajan valta jatkossa vs. nykytila - vaikutuksia asiakkaan asemaan

Jatkossa yksityinen palveluntuottaja voi ohjata asiakkaan työhön, koulutukseen ja palveluihin asiakkaan sitä tahtomatta. Jos asiakas ei toteuta palveluntuottajan ”tarjouksia ja ohjauksia palveluun”, tulee palveluntuottajan ilmoittaa siitä nykyisin mukaan TE-toimistolle, joka tekee asiakkaalle selvityspyynnön asiasta. Selvityksen jälkeen työvoimaviranomainen antaa asiassa sitovan työvoimapoliittisen lausunnon maksajalle. Selvityspyynnössä selitellyt eivät paljokaan asiakasta auta, työttömyysturvalaki on äärimmäisen tiukka ja tiukkenee koko ajan.

(esim. aktiivimalli). Asiakas saa useimmiten kieltäytymis-/toimien keskeyttämistilanteissa esittävän lausunnon ja korvauksettoman määräajan.

Asiakkaiden määräraikaishaastattelut eli nk. 3kk haastattelut ollaan myös siirtämässä yksityisille palveluntuottajille. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että asiakkaiden työnhaun voimassa oloa voitaisiin hallita yksityisten tuottajien taholta. Saapumatta jättäminen katkaisee työttömyysetuuden. On täysin epävarmaa, miten tällaista valtaa alettaisiin käyttää.

Tulevaisuudessa, jos työttömyysturvan muutos tulee siltä osin voimaan 2020, että lausuntoja ei enää anna TE-hallinto, selvittävät työttömyyskassat ja Kela asiat suoraan henkilön itsensä ja palveluntuottajan kanssa.

Tällä hetkellä työvoimalausunnoilla on merkittävä vaikutus asiakkaan oikeusturvaan ja esim. alueellisissa työvoimakokeiluissa kunta valmistelee näitä lausuntoja virkavastuulla viranomais-tehtävänä.

Lisäksi asiakas voidaan ohjata työkyvyn selvityksiin ja hankkimaan lääkärin lausunto terveydentilastaan. Jos asiakas kieltäytyy tästä, hänen työnhakunsa katkeaa ja on poikki, kunnes hän toimittaa lausunnon. Tämänkaltaisia tilanteita tulee vastaan, kun palvelutarvearviota tehdään. Epäselvää onkin, miten tämä prosessi yksityisillä menisi.

Jatkossa myös kilpailuttaminen saattaa ohjata palveluiden tarjoajien toimintaa. Yleensä kilpailutuksen yhtenä valintaperusteena on palvelun laatu. Palvelun laadun yhtenä mittarina on usein asiakaspalaute. Palveluntuottajien tavoitteena on saada mahdollisimman hyvää asiakaspalautetta. Tämä saattaa ohjata toimintaa siihen suuntaa, että esimerkiksi kaikista asiakkaiden rikkeistä ei raportoidakaan maksajille. Vastaavassa tilanteessa virkamiehet rikkoisivat lakia ja toimivat virkavastuulla.

Lisäksi työttömyysturvaan liittyviin valituksiin sisältyy myös usein hallintokanteluun liittyviä piirteitä mm. palvelun laadusta. Mistä siis asiakas valittaa, kun hän valittaa työttömyysturvaratkaisusta, jos valituksessa on elementtejä, jotka kohdistuvatkin maksajan päätöksen sijaan palveluntuottajaan. Hallintokantelut käsitellään eri viranomaisessa kuin työttömyysturva. Molemista voi valittaa palvelusta ja työttömyysturvapäätöksestä Työttömyysturvan käsittelee työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta ja viimekädessä vakuutusosasto.

Julkisen hallintotehtävän siirtämisestä yksityiselle

Palvelutarvearvion siirtämistä yksityisille palveluntuottajille perustellaan lakiehdotuksessa taroituksenmukaisuusnäkökohdilla. Perustuslakivaliokunta on maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen antamassaan lausunnossa PeVL 26/2017 ottanut kantaa sosiaalihuollon palvelutarvearvioiden ja assakassuunnitelmien 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. Valinnanvapauslakiin antamassaan lausunnossaan (PeVL 15/2018) perustuslakivaliokunta viittasi edelleen aiemmassa lausunnossaan palvelutarvearvion luonteesta esittämäänsä ja perusteli edelleen sitä, miksi palvelutarvearvion tekeminen on syytä säilyttää viranomaistoimintana.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on todettu muun ohessa, että **yksityiselle siirretyn julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen on suhtauduttava lähtökohtaisesti kielteisesti**. Ehdotonta kieltoa 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 toimeentulomahdollisuuksiinsa sekä mm. oikeuksiin ja velvollisuuksiin työnhakijana. 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.

Mitä tapahtuu, jos palvelutarvearvion tekeminen siirtyy yksityisille palveluntuottajille?

Kuntaliitto korostaa, että sen huoli kohdistuu ennen kaikkea vaikeimmin työllistyvien tilanteeseen. Kuntaliitto tuo esiin kaksi skenaariota siitä, mitä voisi tapahtua, jos palvelutarvearvion tekeminen annettaisiin yksityiselle toimijalle. Luokittelu perustuu ajateltuihin maksuperusteisiin ja niiden kannusteisiin

- 1) Maksu yksityiselle palveluntuottajalle tapahtuisi tulosperusteisesti ja ulkoistukset kattavat ison asiakaskunnan
 - ➔ asiakaskenttä on heterogeeninen ja koostuu suurimmaksi osaksi melko helpostikin työllistettävistä henkilöistä. Noin kolmannes työttömistä on kuitenkin vaikeasti, jos ollenkaan työllistyviä. Tällöin palveluntuottajalla on luonnollisesti intressi panostaa helposti työllistyyviin, joista tulospalkkio tulee helposti. Vaikeasti työllistyvien palveluihin ei panosteta ja he jäävät heitteille.
- 2) Maksu palveluntuottajalle tapahtuisi suoriteperusteisesti siis esim. erilaisista työllisyystoimista, kuten työvoimakoulutuksista ja -kursseista, työharjoittelupaikoista ym.
 - ➔ palveluntuottajalla on luonnollisesti insentiivi tuottaa mahdollisimman paljon suoritteita, koska se saa maksun niiden perusteella. Palvelutarvearvioilla työtön voidaan ohjata useisiin erilaisiin palveluntuottajan palveluihin. Tuloksilla ei ole merkitystä.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös siihen, miten järjestäjän on mahdollista järjestää ja hankkia asiakkaiden tarvitsemia palveluja, jos se ei kohtaa asiakkaita käytännössä lainkaan, vaan jää palveluntuottajien kautta tuotetun toisen käden tiedon varaan ja jos sillä ei ole väliä hankkia suoraa tietoa asiakkaiden palvelutarpeista asiakkailta itseltään palveluun tuleminen vaiheessa?

Kasvupalvelu-uudistuksen vaikutukset nuorten työpajatoimintaan

*Suomessa on yhteensä noin **260 nuorten työpajaa**. Työpajapalveluihin osallistuu vuosittain **25 000 valmentautujaa**. Työpajoilla työskentelee kaikkiaan **2 000 ammattilaista**. Vuonna 2017 nuorten työpajatoiminta kattoi yli **90 % Suomen kunnista**.*

Nuorten työpajatoimintaa säädellään nuorisolaissa (21.12.2016/1285) ja -asetuksessa, jossa määritellään toiminnan tavoitteita ja järjestämisen ehtoja. Nuorisolain 8 §:n mukaan nuorisotyö ja -politiikka kuuluvat kunnan tehtäviin ja on siten kunnan lakisääteistä toimintaa. Lain 3 §:n määritelmässä *nuorisotyöllä* tarkoitetaan nuorten kasvun, itsenäistymisen ja osallisuuden tukemista yhteiskunnassa ja *nuorisopolitiikalla* nuorten kasvu- ja elinolojen sekä sukupolvien välisen vuorovaikutuksen parantamista.

Lain 4 luvussa säädetään nuorten työpajatoiminnasta. Lain mukaan työpajatoiminnan tehtävänä on valmennuksen avulla parantaa nuoren valmiuksia päästä koulutukseen, suorittaa koulutus loppuun ja päästä avoimille työmarkkinoille tai muuhun tarvitsemaansa palveluun ja parantaa nuoren elämänhallintataitoja sekä edistää hänen kasvuaan, itsenäistymistään ja osallisuutta yhteiskuntaan.

Työpajatoiminnan järjestäjinä voivat toimia kunta tai useat kunnat yhdessä tai nuorten palveluja tuottava yhteisö. Työpajat toimivat seuraavissa oikeusmuodoissa

- kunnallisia organisaatioita on yli 60 %
- yhdistys- ja säätiöpohjaisia on yli 35 % ja suurinta osaa niistä voidaan pitää kuntien hankintalain tarkoittamina sidosyksiköinä.

Kasvupalvelu-uudistuksen myötä kunnat tai niiden sidosyksiköt eivät kasvupalvelulain mukaan voi toimia kasvupalvelujen tuottajina. Näin ollen käytännössä vain pieni osa kaikkiaan 260 työpajasta voisi toimia kasvupalvelujen tuottajina. Tämä johtaa siihen, että kuntien merkittävä potentiaali jää uudistuksissa hyödyntämättä. Kuntaliiton näkemyksen mukaan ilman kuntien ja niihin sidossuhteessa olevien toimijoiden panosta kasvupalveluissa ei tulla pääsemään uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin.

Uudistukset vaikuttavat myös niihin palveluihin ja toimenpiteisiin, joihin työpajoille sijoitutaan. Tällä hetkellä nuorten työpajojen yleisin toimenpide on kuntouttava työtoiminta. Jatkossa kunnalliset nuorten työpajat eivät kuitenkaan voisi enää tarjota maakunnan järjestämisvastuulle siirtyviä sote-palveluja, kuten kuntouttavaa työtoimintaa. Tämä kaventaa olennaisesti työpajojen tarjoamaa palveluvalikoimaa.

Kasvupalvelu-uudistukseen liittyvä digitaalisten palvelujen painottaminen ja valinnanvapaus eivät ilman tukiresursseja vastaa kaikkien tarpeisiin. Oman elämäntilanteen kartoittamiseen ja palvelutarpeen arviointiin sekä valinnanvapauden toteuttamiseen tulee olla saatavilla riittävästi henkilökohtaista ja kasvokkaista tukea ja ohjausta.

Nuorten työpajoilla on merkittävä rooli palvelujen yhteensovittamisessa kunnan ja maakunnan yhdyspinoilla: toiminta perustuu tehokkaalle monialaiselle yhteistyölle työllisyys-, koulutus-, nuoriso- ja sote-palveluiden välillä. Työpajatoiminta on vaikuttavaa ja tavoittaa myös ne asiakkaat, jotka putoavat perinteisistä palveluista. Heikossa työmarkkina-asemassa oleville tulee jatkossakin taata heidän tarpeisiinsa vastaavat kokonaisvaltaiset palvelut. Työpajatoiminta on investointi tulevaisuuteen.

Työpajatoiminnan rahoitus

Tällä hetkellä nuorten työpajatoiminnan rahoitus on monikanavainen. Toiminnan päärahoitus tulee tällä hetkellä kunnilta, joiden osuus on noin 45 prosenttia kokonaisrahoituksesta. Suuri osa työpajojen perusrahoituksesta tulee sosiaalipalveluista, joka olisi nykyisen tiedon mukaan siirtymässä maakunnille. OKM:n budjettivaroista myöntämä valtion avustus on nuorten työpajojen kokonaisrahoituksesta hieman yli 10 prosenttia, jonka lisäksi rahoitus koostuu mm. muusta julkisesta rahoituksesta, työpajojen tuotannollisesta toiminnasta sekä valmennuspalveluiden myynnistä. Kuntien työpajatoiminnalle myöntämien avustusten tulevaisuus sekä esimerkiksi yhdistysten toiminta-avustukset sekä tilakysymykset ovat kaikin tavoin nyt jatkon suhteen hyvin epäselviä.

Mikäli kunnilla säilyy osittainen maksuvastuu työmarkkinatukimaksuista, tulee niillä olla myös välineitä työllisyydenhoitoon. Tuloksellisella nuorten työpajatoiminnalla on suora yhteys kunnille koituvien työmarkkinatukimaksujen vähentämisessä

Keskeisiksi työpajatoiminnan kysymyksiksi ovat nousseet

- palveluiden järjestämisvastuun muuttumisen vaikutukset toimintaan
- maakuntien ja kuntien väliselle yhdyspinnalle sijoittumisen aiheuttamat haasteet
- epävarmuus nuorten työpajatoiminnan ja sen palveluiden rahoituksesta
- alueellinen ja työttömien välinen epätasa-arvo
- sähköisenä toteutuva asiakaspalveluprosessi

Nuorten työpajatoimintaan sijoittaminen kannattaa, sillä työpajajakson jälkeen 30 % nuorista on mennyt koulutukseen, 16,5 % työhön, 20 % muuhun ohjattuun toimintaan ja 8 % muualle (esim. armeija, perhevapaa).

Yhteenveto työpajatoiminnan jatkumisen mahdollisuuksista

Yhteenvetona voidaan todeta, että työpajatoiminta on osoittanut tarpeellisuutensa ja vakiinnuttanut paikkansa palvelujärjestelmässämme. Kunnallisesta työpajatoiminnasta suurin osa on nuorisotoimen tai muun kunnan muun hallintokunnan alle sijoittuvaa nuorten työpajatoimintaa, jonka tavoitteista ja tehtävistä säädetään nuorisolaissa. Työpajatoiminnalla on myös muita kuin työllistymistä edistäviä tavoitteita, kuten

- työpajat tukevat oman alan löytämistä sekä koulutukseen kiinnittymistä ja keskeyttämisen ehkäisemistä
- Tulevaisuudessa työpajat voivat entistä vahvemmin toimia osana yksilöllisiä koulutuspolkuja. Ne tukevat myös ammatillisen koulutuksen uudistusta siten, että ne kerryttävät osaamista
- ne tarjoavat tarvittavia tukipalveluita
- ne tukevat paikallisia työmarkkinoita edistämällä työllistymistä ja tarjoamalla apua myös työnantajille.

Tämän toiminnan yhtiöittämistä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona. Mikäli kunnat palveluntuottajana rajataan ulos pakottamalla ne yhtiöittämään toimintonsa, nuorten työpajatoimintaa joudutaan ajamaan alas laajassa mittakaavassa. Lisäksi yhdistysten kunnilta saamien toiminta-avustusten kohtalo on epävarma.

Kuntaliitto on myös nostanut esiin kysymyksen siitä, kuka jatkossa järjestää ja rahoittaa nuorten työpajatoiminnan ja kenen tiloissa toiminta tapahtuu? On tärkeää ratkaista, kuinka jatkossa turvataan sosiaalipuolen rahoituksen kohdentuminen nuorten työpajoille. Tällä hetkellä näyttää siltä, että kunnalliset työpajat pystyisivät jatkossa tuottamaan maakuntiin siirtyviä palveluja ainoastaan yhtiöittämisen kautta, mikä tulee vaikeuttamaan kuntien mahdollisuuksia tarjota työpajapalveluja. Tämä tulee todennäköisesti johtamaan palveluntuottajien vähenemiseen ja palvelujen radikaaliin yksipuolistumiseen sekä muuttamaan palvelun luonnetta. Yhtiöittämisvelvoite työpajatoiminnan kohdalla ei ole perusteltu ratkaisu.

Työpajatoiminta yhdistää vaikuttavasti yksilöllisen valmennuksen, osaamista kasvattavan työtoiminnan ja yhteisöllisen vertaistuen. Tuloksellisuutensa osoittaneet nuorten työpajapalvelut tulee turvata myös uudistuksissa, jotteivät vaikeassa työmarkkina-asemassa olevat pääse puutoamaan palvelujärjestelmän ja työvoiman ulkopuolelle. Tämä investointi näkyy säästöinä sote-palveluiden kysynnässä ja kustannuksissa. Työpajojen potentiaalia yksilöllisten työllistymispolkujen tukijoina ja kuntien elinvoiman edistäjinä tuleekin hyödyntää entistä laajemmin.

Yhtiöittämisestä ja yhtiömuodossa toimimisesta

Yhtiöiden perustaminen ja yhtiöittäminen muodollisena toimena eivät sinänsä ole vaikeita toteuttaa. Yhtiön perustaminen on nykyisin helppoa. Toinen juttu on sitten, miten tarkoituksenmukaista ja kannattavaa on luonteeltaan yleishyödyllisen toiminnan harjoittaminen yhtiömuodossa. Uudistuksia tehtäessä ja palveluntuottantoa siirrettäessä yksityisille yrityksille on syytä kiinnittää huomiota siihen tosiasiaan, että kuntien tuottaessa palveluita kuntalaisilleen tavoitteena on ennen kaikkea edistää kuntalaisten hyvinvointia. Kunnan toiminnassa yleisen edun tarkoitus on aina ensisijaista suhteessa muuhun toimintaan, kuten liiketoimintaan. Yksityisten yritysten, kuten osakeyhtiön **ainoa lakisääteinen tehtävä on tuottaa voittoa omistajilleen** (OYL 1 luvun 5 §). Jos yhtiön tarkoitus on jokin muu, tästä pitää olla nimenomainen maininta yhtiön yhtiöjärjestyksessä. Yhtiön hallituksen jäsenet ovat vastuussa yhtiön tarkoituksen toteuttamisesta.

Miksi TYP-toiminnan säilyttäminen on tärkeää?

Tytöttömyyden pitkittyessä työllistymiseen liittyvä problematiikka usein mutkistuu ja edellyttää työttömän koko elämäntilanteen huomioimista työllistymisen edistämisessä.

Avoimille työmarkkinoille pääsyle on luotava pohjaa eri sektorien palveluja joustavasti yhdistellen. Tämä edellyttää monialaista ja moniammatillista työryhmää/työyhteisöä, jolla on pääsy eri tahojen asiakastietojärjestelmiin ja lakiin perustuva oikeus vaihtaa keskenään työllistymisen kannalta oleellisia asiakastietoja. Palvelussa tulee olla myös yhteinen asiakastietojärjestelmä ja mandaatti hyödyntää ja yhdistellä monipuolisesti eri tahojen palveluja sekä kehittää uusia palvelumalleja asiakkaiden palvelutarpeet huomioiden.

TYP-toiminnassa keskeisessä roolissa olevia palveluja ovat mm. julkiset työvoimapalvelut (TE-palvelut/kasvupalvelut), Kelan palvelut, sosiaalipalvelut, terveystyöpalvelut, kuntoutukseen ohjaus, ammatilliset kuntoutuspalvelut, koulutuspalvelut ja kuntien työllistymistä tukevat palvelut. Toiminta perustuu asiakkaan tilanteen kokonaisvaltaiseen selvittämiseen, työllistymispolun monialaiseen suunnitteluun ja tarvittavien palvelukokonaisuuksien yksilölliseen räätälöintiin ja eri palvelujen yhteensovittamiseen. Koska etenkin suurilla kaupunkiseuduilla asiakasmäärät ovat suuria, kyse on järjestelmällisesti organisoidusta monialaisesta toiminnasta ja yksilöllisten palvelupolkujen ”massaräätelöinnistä”. Yksityisillä palveluntuottajilla ei ole kokemusta eikä toiminnallisia mahdollisuuksia vastaavan kaltaiseen työskentelyyn.

Oleellisilta osin tähän työhön liittyvä osaaminen ja yhteistyörakenteet ovat keskittyneet kuntien työllisyyspalveluihin. Kunnat vastaavat tällä hetkellä TYP-toiminnan johtamisesta. Eri tahojen sitoutumista TYP-toimintaan on kuitenkin tulevaisuudessa syytä edelleen vahvistaa.

JTYP-lain 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. Lakimuutoksissa 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. Esitettyjen lakien hyväksymisellä sitouduttaisiin jo hyvin keskeisiin ja merkittäviin linjauksiin, tavoitteisiin ja toimenpiteisiin, joita tulisi ensin tarkastella *osana laajempaa yhteiskuntapolitiittista kontekstia*. Muutoksia esitetään myös sellaisiin parhaillaan 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 näin yhteiskunnallisesti merkittävässä asiassa. Koska 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 rajatummassa 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 täysin 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.

SUOMEN KUNTALIITTO



Tarja Krakau
lakimies