Lausunto Työ- ja Tasa-arvoasiain valiokunnalle 7.6.2017

Maria Kaisa Aula, VTL, YTT (h.c.) Työllisyyskokeilujen selvityshenkilö (TEM, 2016)

HE 51/2017 Laiksi julkisten työvoima ja yrityspalveluiden alueellista tarjoamista ja työelämäkokeilua koskevasta kokeilusta

Kokeilut antavat hyvän testialustan uusille työnhakija- ja työnantaja –lähtöisille palveluille

Hallituksen esitys antaa mahdollisuudet aloittaa kuusi asiakaslähtöisen työllisyyspalvelun alueellista kokeilua sekä kolme maakunnallista järjestäjä- tuottaja- mallin kokeilua. Alueellisten asiakaslähtöisen työllisyyspalvelun kuntakokeilujen valmistelu lähti liikkeelle keväällä 2016 TEM:lle tekemäni selvitystyön perusteella. Samalla ne myös jatkavat ja syventävät edellisen hallituksen aikana toteutettua työllisyyden kuntakokeilua. Järjestäjä- tuottaja -kokeiluilla valmistaudutaan ensisijaisesti maakuntamallin toimeenpanoon vuoden 2019 jälkeen.

Tekemäni selvitystyön[1] perusteella puollan lakiesityksen hyväksymistä ja kokeilujen käynnistämistä mahdollisimman pikaisesti. Selvitykseni keräsi laajasti käyttäjäkokemusta niin työnhakijoilta, työnantajilta kuin alan viranomaisilta ja kolmannelta sektoriltakin. Eri tahojen yhteinen arvioi oli, että palveluiden ja tukien kokonaisuus ei toimi[2]. Kokeilut auttavat löytämään ratkaisuja kokonaisuuden parempaan toimivuuteen yli hallinnonalarajojen asiakkaan – työnhakijan ja työnantajan – kannalta.

Miksi kokeiluja tarvitaan?

Nykyinen työllisyyspalveluiden kokonaisuus[3] on erittäin hajanainen (ks kuva toisella sivulla) Kokonaisvastuuta asiakkaasta ei ole kenelläkään (viranomaisella tai ammattilaisella). Erilaiset säännökset, budjetit ja hankekriteerit haittaavat yhteensovitusta sekä asiakkaan tarpeisiin vastaamista. Asiakastieto ei kulje sujuvasti. Työtön ei saa ajoissa henkilökohtaista neuvontaa ja laadukasta tilanteen arviointia. Asiakkaiden kohtaaminen ja kuulluksi tuleminen ei ole laadukasta.

Erilaisista ”byrokratian koukeroista” voi seurata tilanne, jossa viranomainen tavoittelee ”aktivointia” mutta lopputulos onkin asiakkaan kannalta pikemminkin lannistava kuin kannustava. Työnvälitys siirtyy muille foorumeille jos työnantajat eivät koe saavansa laadukasta julkista palvelua.

Kuntien ja TE-toimistojen välillä on paljon jännitteitä. Järjestöjen mahdollisuuksia ei viranomaisissa aina tunneta eikä niitä hyödynnetä strategisesti osana kokonaisuutta. Pitkäaikaistyöttömien

[1] *Työllisyyskokeilujen selvitys – Työllisyyspalveluiden ja -tukien käyttäjälähtöistä arviointia*. TEM julkaisu 30/2016 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75328. Selvityksen kyselyyn saatiin yli 600 vastausta. Lisäksi tapasin useita kymmeniä alan keskeisiä toimijoita, kansalaisjärjestöjä, viranomaisia ja tutkijoita.

[3] Työllisyyspalveluilla tarkoitan kokonaisuutta joka käsittää *TE-palvelut, soten (etenkin työllisyyttä tukevat palvelut, koulutus, kotoutus, nuorten palvelut, vammaisten ja osatyökykyisten palvelut*.

kuntoutuksen yritys- ja työpaikkayhteydet jäävät heikoiksi. Koulutuksen rahoituksessa ja tutkintojärjestelmässä on piirteitä jotka vaikeuttavat koulutuksen räätälöintiä työttömän/maahanmuuttajan ja työpaikan tarpeisiin.

Lopputuloksena työnhakijoiden ja työnantajien kohtaaminen hidastuu sekä työttömyysjaksot pitkittyvät. Työvoimapolitiikan tehottomuudessa ei ole kyse pelkästään toimenpiteiden volyymistä vaan myös työllisyyspalveluiden kokonaisuuden ”ekosysteemin” toimimattomuudesta asiakkaan kannalta. Seurauksena myös luottamus julkiseen palveluun rapautuu.

HE 51/2017:n mahdollistamissa kokeiluissa kunnalla on kokonaisvastuu erikseen määritellystä asiakasryhmästä ja TE-toimiston tehtävät siirtyvät kunnalle. Säännöksiä pyritään väljentämään ja tiedonkulkua parantamaan. Kuntien omissa kokeilutavoitteissa on mukana laadukas kohtaaminen, asiakkaiden tarpeiden selvittäminen sekä heidän voimavarojensa vahvistaminen. Kuntouttavaa työtoimintaa tuodaan myös yrityksiin. ESR-hankkeita voidaan yhteen sovittaa paremmin palveluihin.

Kokeilut tarjoavat hyödyllisen alustan työllisyyspalveluiden kokonaisvaltaiseksi uudistamiseksi työnhakija- ja työnantaja –asiakkaiden tarpeisiin sekä valmistautumiseksi vuoden 2019 jälkeiseen aikaan uuteen hallinnolliseen toimintaympäristöön.

On huomattava, että lausunnolla olevassa maakunta-, sote- ja kasvupalvelu-kokonaisuuteen liittyvässä lakipaketissa, joka korvaisi mm. nykyisen julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden lain, hallitus on ilmoittanut tavoittelevansa mahdollistavaa lainsäädäntöä, joka antaisi enemmän liikkumavaraa maakunnallisille palveluratkaisuille.

Pidempi kokeiluaika olisi tarpeen

Kokeilulainsäädännön valmistelu on kestänyt TEM:ssä miltei vuoden eli varsin pitkään. Kunnat/alueet ovat toki koko ajan valmistautuneet ja ovat valmiina pikaiseen aloittamiseen.

Kokeilujen hyödyntämistä palveluiden uudistamisessa helpottaisi kuitenkin kokeilukauden pidentäminen niin että laki olisi voimassa ehdotettua pidempään eli vuoden 2020 loppuun saakka, minkä maakuntauudistuksen siirtymävaihe mahdollistaa.

Kokeiluista oppiminen?

Kokeiluja ja niistä oppimista on tärkeä tukea vahvasti tutkimuksella ja arvioinnilla sekä myös palvelumuotoilun osaamisella.

Kokeilujen perusteella tulisi olla valmius tehdä johtopäätöksiä myös työllisyyspalveluiden (nykyiset *TE-palvelut, sosiaali- ja terveyspalvelut (etenkin työllisyyttä tukevat), koulutus, kotoutus, nuorten palvelut, vammaisten ja osatyökykyisten palvelut*) kokonaisuuden sääntelyn uudistamiseksi pidemmällä aikavälillä niin, että se mahdollistaisi yli hallinnonalarajojen asiakkaan tarpeisiin räätälöidyn tuen ja neuvonnan antamisen ajoissa asiakkaan omia voimavaroja vahvistavasti ja

itseohjautuvuutta tukevasti. Nykyisellään palvelu vaatii paljon viranomaisharkintaa, joka luo myös viiveitä palveluun pääsyssä.

Kokeiluissa luodaan myös asiakaslähtöistä siltaa kunnan vastuulle jäävien työllisyyttä edistävien palveluiden sekä maakunnan vastuulle siirtyvien palveluiden välille. Kuntien on mahdollista jatkossa yhtiöittää palveluitaan ja tuottaa niitä maakunnalle. Kokeiluissa kunnat voivat valmistautua tähän tilanteeseen.

Kokeiluissa on mukana vaikeammin työllistyviä ja pidempään työttömänä olleiden asiakasryhmiä. Kokeilut antavat apua palveluiden näiden kohderyhmien palveluiden uudelleen muotoiluun myös uudessa hallinnollisessa toimintaympäristössä. Ns. TYP – palvelu sekä nuorten Ohjaamo- palvelu ovat esimerkkejä nyt hyvin toimivista ”siltapalveluista”, jollaisia tarvitaan myös vuoden 2019 jälkeen. ”Siltapalveluilla” tarkoitan tässä kunnan ja maakunnan järjestämisvastuita asiakkaan kannalta toimivasti yhteen kokoavia palvelukokonaisuuksia. Palveluita yhteen verkostoivien toimintamallien vakiinnuttamista uuteen toimintaympäristöön tulee tehdä kokeilujen perusteella myös kansallisesti ohjatusti.

Lakimuutosten lisäksi myös johtaminen ja toimintakulttuuri pitäisi uudistua

Hallituksen esityksessä on tehty lakeihin välttämättömät muutokset, joita kokeilun aloittaminen vaatii. Työnantaja- ja työnhakija- asiakkaan tarpeisiin paremmin räätälöidyn tuen tarjoaminen edellyttää myös palveluita yhteen sovittavan johtamisen vahvistamista kunta-maakunta-yhteyspinnassa. Vuoden 2019 jälkeen monitoimijamalli (järjestäjä- tuottaja malli) tuo johtamiseen omat uudet vaikeuskertoimensa. Kokonaisuuden johtamista tukisivat (valtio) -maakunta -kunnat -linjalla yhteiset strategiset linjaukset ja tavoitteet. Asiakaslähtöinen yhteensovitus ei nimittäin välttämättä tapahdu eikä onnistu automaattisesti markkinoilla yritysten tuotekehittelynä.

Paremman tuen tarjoaminen edellyttää myös palveluiden toimintakulttuurin muuttumista yli hallinnonalarajojen. Kaikki ei ole siis kiinni lainsäädännöstä vaan myös siitä onko eri palveluissa työntekijöillä asiakkaan kohtaamisen ja osallistamisen taitoja sekä tuntevatko yhden hallinnonalan työntekijät toisten taikka järjestöjen/yritysten palveluita . Tämä taas vaatii ammattilaisten osaamisen uudistamista ja täydennyskoulutusta.

Kuntakokeiluissa on suunniteltu hyödynnettäväksi kokemusasiantuntijoita ja asiakasraateja työllisyyspalveluiden kehittämisessä. Tätä työtä pitäisi tehdä nykyistä huomattavasti enemmän. Tätä tärkeää näkökulmaa ei ole hallituksen esityksessä tuotu juurikaan esille.

Myös kuntien sivistyspalvelut sekä muut koulutuksen järjestäjät mukaan kehittämistyöhön

Hallituksen esityksessä korostuu TE- (ml. kotoutus) ja sote-palveluiden rajan ylittäminen kehittämistyössä. Tämän lisäksi on välttämätöntä että koulutuksen järjestäjät (myös muut kuin työvoimapoliittisen koulutuksen järjestäjät) ovat laajasti paikallisessa ja alueellisessa kehittämistyössä mukana. Toisen asteen koulutus, perusopetus sekä vapaa sivistystyö jäävät jatkossa kuntien järjestämisvastuulle.

Ammatillisen koulutuksen reformin samanaikaisuuden vuoksi Opetus- ja kulttuuriministeriö oli valitettavan vähän mukana työllisyyskokeilujen valmistelussa. Kuntien/alueiden kokeiluissa kuitenkin on mukana myös toisen asteen ammatillisen koulutuksen kuntayhtymiä. Kokeiluissa on tärkeä testata myös reformin toimivuutta ja varmistaa että myös koulutus saadaan räätälöityä työllistymisen tueksi.

Julkisen vallan toimijoiden välisen luottamuksen rakentaminen?

Kuntien ja TE-toimistojen välillä oli selvitykseni perusteella paljon jännitteitä. Alueellisten kokeilujen valmistelussa (keväästä 2016) oli havaittavissa vastaavaa jännitettä ja epäluottamusta TEM:n ja kuntien välillä. Myös eri ministeriöiden välillä on erilaisia kitkatekijöitä kokeiluun uskaltautumisen tiellä. Monien erilaisten uudistusten yhtäaikaisuus toki myös kuormittaa lainvalmistelijoita.

Asiat etenisivät ripeämmin ja sujuvammin jos julkisen vallan toimijat luottaisivat toisiinsa ja asiakaslähtöiset tavoitteet olivat yhteisiä niin ministeriöiden kesken kuin valtion ja kuntienkin kesken. Oli erittäin valitettavaa että paljon ennakkovalmistelua tehnyt Oulun seutu jäi pois kokeilusta loppuvaiheessa.

Vastaako esitys selvitystyössäni ehdotettua kokeilua?

Selvitystyössäni ehdotin HE 51/2017:n verrattuna laajempaa kokeilua, jossa kokeilualueella (maakunta=kuntien yhteistyöalue/iso kunta) (myös järjestämis)vastuu kaikkien työttömien palveluista siirtyisi TE-keskukselta kunnalle. Ehdotin että kokeilu mahdollistaisi asiakaslähtöisen tuen räätälöinnin joustavasti yli hallinnonala- ja hankerajojen heti työttömyyden alettua, kohtaamista painottaen ja perustuen yksilölliseen työkyvyn ja osaamisen arviointiin. Kokonaisuuteen kuuluisivat julkisten työvoimapalveluiden ohella kuntoutus, koulutus, terveys- ja sosiaalipalvelut, nuorten palvelut, vammaisten palvelut, aktiivinen sosiaalipolitiikka sekä kotoutus.

Nyt kohderyhmä on rajatumpi (lähinnä vaikeasti työllistyvät ja osin nuoret) ja voimassa ovat edelleen tietyt työttömyyspäivien lukumäärään liittyvät ehdot. Mukana olevien palveluiden kokonaisuus on kapeampi. Tämä on kuitenkin hyvä alku uudistustyölle.

Suosittelin että hallituksen erilaisia vireillä olevia kokeiluja (vapaakunta, perustulo, osallistava sosiaaliturva, kotouttaminen) yhdistettäisiin alueellisten kokeilujen kokonaisuuteen. Kokeilulla onkin vapaakunta- kokeilun lähtökohtien mukaisesti tavoite pienentää julkisia menoja löytämällä uusia kustannusvaikuttavampia toimintamalleja. Perustulokokeilun kytkeminen tähän ei ollut mahdollista aikataulusyistä eikä senkään takia että perustulokokeilun kohderyhmä jäi sen verran pieneksi.

Pidemmän aikavälin sääntelyratkaisut: Uutta yhdenvertaisuutta?

Sipilän hallituksen tavoitteena on edistää ihmisten omatoimisuutta ja itseohjautuvuutta, vahvistaa luottamukseen perustuvaa yhteiskuntaa sekä helpottaa arkea byrokratiaa purkamalla. Näitä tavoitteita tulisi soveltaa myös työllisyyspalveluiden uudistamisessa. Nykyiset palvelut eivät

rakennu ihmisen arjen ympärille vaan prosessit pyrkivät elämään omaa hallintolähtöistä elämäänsä. Itseohjautuvuuden ja omatoimisuuden sijaan työtön saattaa kokea paremmaksi pysytellä viranomaisten antamissa raameissa. Luottamuksen sijaan korostuvat väärinkäytösten epäilyt, sanktiot ja kontrolli.

Maakuntauudistuksen yhteydessä julkistetuissa lakikokonaisuuksissa tavoitellaan uudistamista: mahdollistavaa lainsäädäntöä, joka antaisi tilaa asiakkaan tarpeisiin vastaamiselle työllisyyden edistämisessä. Miten tässä onnistutaan, on vielä nähtävänä. Uusi lainsäädäntö keskittyy työvoima- ja yrityspalveluiden yhteensovittamiseen uudeksi kasvupalveluksi, jossa yksityisillä palvelun tarjoajilla on tärkeä rooli.

Työllisyyspalveluiden ongelmat kertovat byrokratisoituneen julkisen järjestelmän vaikeuksista taipua palveluhenkiseen ja asiakaslähtöiseen toimintaan. Julkisissa palveluissa tilanteeseen on saatettu ajautua monista syistä. Yksilön, esimerkiksi työnhakijan tai työttömän oikeuksien ja velvollisuuksien tarkkaa sääntelyä on puolustettu yhdenvertaisuuden kannalta. Nyt tämä voi johtaa kaavamaisiin palveluratkaisuihin, joissa tukea ei kyetä sovittamaan asiakkaan tarpeisiin. Olisiko mahdollista säädellä yhdenvertaisuutta toisella tavalla niin, että jokainen asiakas saisi tarvitsemansa palvelun ja tuen (yli hallinnonalarajojen) oikeaan aikaan?

Byrokratian purkaminen ei näissä tilanteissa ei ole mahdollista yksittäisiä normeja karsimalla vaan se edellyttäisi laadullisesti toisentyyppistä sääntelyä. Ehdotin siksi selvityksessäni pidemmän aikavälin toimenpiteenä tutkimusperustaista ”vaihtoehtoisen lainsäädännön” kehittämistä koko työllisyyspalveluiden kokonaisuuteen (myös koulutus, kuntoutus, osatyökykyiset jne). Tässä tulisi ottaa huomioon uusin tieto ihmisten tosiasiallisesta käyttäytymisestä ja nykyisen järjestelmän ei-toivotuista vaikutuksista. Työssä voitaisiin soveltaa OECD:n piirissä hyödynnettyä ”Behavioral Insights” – lähestymistapaa sekä kansainvälistä osaamista systeemisten ongelmien ja siiloutumisen purkamisesta.

Eräs selvittämisen arvoinen mahdollisuus olisi hyödyntää sote-palveluihin tulevan ns. henkilökohtaisen budjetoinnin tyyppisiä ratkaisuja (”*raha siirtyy asiakkaan mukana*”) myös työllisyyden palveluissa. Palvelutarpeen arvioinnin perusteella voitaisiin koota yksilöllinen osaamisen ja kuntoutumisen budjetti, jonka käytöstä myös asiakas saisi päätösvaltaa.

Uudistustarvetta voi verrata liikennejärjestelmän sääntelyyn. Liikennekaari-uudistuksella tavoiteltiin uusien palvelumallien syntymistä ja parempaa vastaavuutta käyttäjien tarpeisiin, tarkasteltiin järjestelmää kokonaisuutena, arvioitiin eri osien yhteen toimivuutta ja uusien toimijoiden markkinoille tuloa.

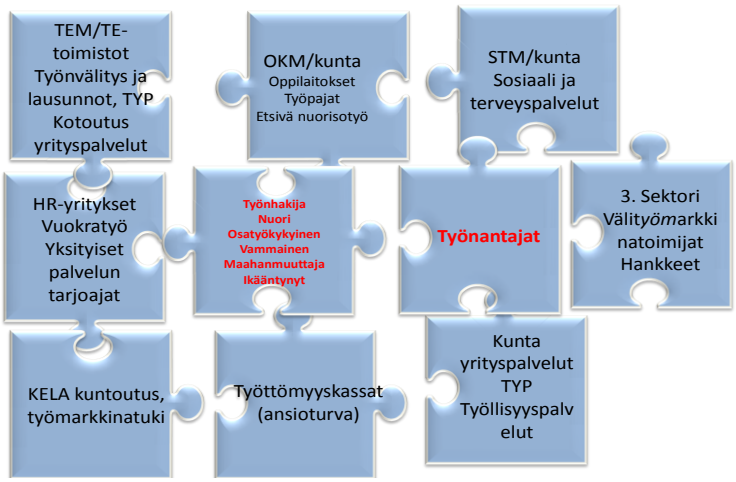
Kehitystyön seuraavan vaiheen tutkimuskysymys: Millainen olisi ”*työllisyyskaari*”, joka yhteen sovittaisi eri hallinnonalojen lainsäädäntöä asiakaslähtöisestä näkökulmasta?

Maria Kaisa Aula

mariakaisa.aula@gmail.com; puh. 050 5309697

Monitoimijainen kokonaisuus

asiakkaan status ja kriteerit määritelty tarkkaan laissa – mutta kuka johtaa ?



Alueelliset kokeilut (iso kunta/alue/”maakunta”)
”Suomen työllisyyden hoidon mallin” kehittäminen
TEM-OKM-STM-VM yhteistyössä

