30.4.2018

Eduskunta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Viite: Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta keskiviikko 02.05.2018 klo 11:30 / HE 35/2018 vp / Asiantuntijakuuleminen

Lausunto hallituksen esityksestä laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Työttömyysturvan toimeenpano

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa sekä niiden yhteinen voimaanpanolaki, jolla kumottaisiin laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työvoima- ja elinkeinotoimistojen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tehtävistä valtaosa siirrettäisiin maakunnille maakunnallisina kasvupalveluina järjestettäviksi.

Laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista (jäljempänä kasvupalvelulaki) on luonteeltaan järjestämislaki. Maakunta vastaisi siitä, että sen alueella on tarjolla riittävästi maakunnallisia kasvupalveluja, jotka edistävät työttömien mahdollisuuksia saada työtä. Maakunnan tulisi järjestää kasvupalveluina työmarkkinoiden toimivuuden ja osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi rekrytointi- ja osaamispalveluja.

Nykyisin TE-toimistolle ja työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskukselle kuuluvien työttömyysturva- ja vuorotteluvapaajärjestelmien toimeenpanoon liittyvien tehtävien järjestäminen maakunta- ja kasvupalvelu-uudistuksessa valmistellaan erikseen. Esityksessä todetaan, että maakunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvista palveluista säädettäisiin julkisista rekrytointi-ja osaamisen kehittämispalveluista annetussa laissa. Maakunta järjestäisi alueellaan kasvupalveluina myös kotoutumista edistäviä palveluita siten kuin siitä säädetään laissa kotoutumisen edistämisestä. Rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluita sekä kotoutumisen edistämistä koskevat hallituksen esitykset on tarkoitus antaa eduskunnalle toukokuussa 2018.

Lakiesityksen vaikutuksesta työttömyysturvan toimeenpanoon Kansaneläkelaitos (jäljempänä Kela) tuo esille seuraavia seikkoja.

Maakunnan järjestämisvastuusta asiakasta kohtaan säädettäisiin kasvupalvelulain 18 §:n 2 momentissa. Maakunnan on huolehdittava asiakkaan kasvupalveluihin liittyvästä oikeuksista, velvollisuuksista ja etuuksista tiedottamisesta sekä palvelujen käyttöön liittyvästä ohjauksesta ja neuvonnasta sekä neuvottava ja tuettava asiakkaita kasvupalveluihin liittyvän valinnanva-

KANSANELÄKELAITOS
PL 450, 00101 Helsinki
Puhelin 020 634 11
etunimi.sukunimi@kela.fi

FOLKPENSIONSANSTALTEN
PB 450, 00101 Helsingfors
Telefon 020 634 11
fornamn.efternamn@kela.fi

pauden käyttämisessä. Nämä maakunnan velvollisuudet ovat ensiarvoisen tärkeitä työttömyysturva-asiakkaalle. Työnhaku käynnistyy maakunnassa, mutta työttömyysetuus pitää hakea Kelasta tai työttömyyskassasta. Tästä ns. jaetusta hallinnosta aiheutuva tiedontarve on turvattava. Työttömyysetuusasiakkaan tiedontarve korostuu silloin, kun työttömyysetuuden saamiseen vaikuttaa sekä maakunnan ja palveluntuottajan että työttömyysetuuden maksajan kanssa asiointi. Kela toteaa, että palveluketjun tulee olla asiakkaan näkökulmasta ymmärrettävä ja looginen sekä saumaton ja toimiva aina etuuden maksajaan asti. Tämä korostuu esimerkiksi kasvupalvelujen yhteensovittamisessa, josta säädettäisiin 21 §:ssä.

Palveluntuottajan velvollisuuksista säädettäisiin kasvupalvelulain 28 §:ssä. Maakunta määrittää palvelun tuottamisen ehdoissa ja palvelusopimuksessa, mitä palveluntuottajan on tehtävä muun muassa asiakastietojen tallentamiseksi valtakunnallisiin ja maakunnan nimeämiin maakunnallisiin järjestelmiin. Työttömyysturvan toimeenpanon sujuvuuden turvaamiseksi on tärkeää, että keskeiset työnhaun aloitukseen ja päättämiseen liittyvät ilmoitukset sekä työttömyysturvan edellytyksiin liittyvät asiat on koottava valtakunnalliseen rekisteriin, jotta tietoa työttömistä olisi saatavilla työttömyysturvapäätösten tekemiseksi. Esityksessä todetaan, että valmisteilla olevassa kasvupalvelujen tietohallintolaissa tarkennetaan, mitä tietoja palveluntuottajat voidaan velvoittaa valtakunnalliseen järjestelmään tuomaan ja mitä vaatimuksia henkilötietojen käsittely asettaa. Kelan näkemyksen mukaan on tarpeen määritellä, miten tieto toimitetaan valtakunnallisella tasolla, koska esimerkiksi palveluntuottajan reaaliaikaisesti tallentaman tiedon hyödyntäminen nopeuttaa ja sujuvoittaa työttömyysturvan toimeenpanoa valtakunnallisella tasolla. Maakuntakohtaiset tai paikalliset erot tiedon toimittamistavoissa todennäköisimmin hidastavat työttömyysturvan toimeenpanoa.

Lakiesityksessä todetaan, että digitaaliset palvelut ovat merkittävässä asemassa kasvupalvelupalveluprosessien käynnistämisessä ja toteuttamisessa, ja että esimerkiksi työnhaun aloituksista noin 80 prosenttia tapahtuu tällä hetkelläkin verkkopalvelun kautta. Työttömyysturva-asiakkaan ohjaus kasvupalveluiden digitaalisissa palveluissa voidaan Kelan näkemyksen mukaan toteuttaa suhteellisen helposti. Kasvupalvelu-uudistuksessa on kuitenkin taattava henkilökohtainen ohjaus niille työttömyysturva-asiakkaille, joita digitaaliset palvelut eivät tavoita.

Esityksessä todetaan, että aktiivista työnhakua koskevat säännökset korvaisivat nykyisin työllistymissuunnitelmiin liittyvät velvoitteet. Työnhaku päättyisi, mikäli työnhakija ei vähintään seitsemän päivän välein ilmoittaisi siihen tarkoitetussa verkkopalvelussa työnhakunsa jatkumisesta ja aktiiviseen työnhakuun liittyvistä toimista. Aktiivisen työnhaun säännösten tarkempi sisältö ei käy tästä esityksestä ilmi, joten niiden vaikutusta ei ole tässä kohtaa arvioitu.

Palveluntuottajan ilmoitukset maakunnalle ja työttömyysetuuden maksajalle työttömyysetuutta saavasta asiakkaasta vaikuttavat henkilön oikeuteen saada työttömyysetuutta. Lakiesityksestä ei käy ilmi, toimittaako palveluntuottaja tietoa esimerkiksi työttömyysetuuden maksajalle. Esityksessä ei myöskään oteta kantaa siihen, toimittaako työttömyysetuuden maksaja tietoa työttömyysetuuden saajasta palveluntuottajalle. Kela pitää tärkeänä, että näitä seikkoja täsmennetään muun lainvalmistelun yhteydessä.

Kasvupalvelulakiesityksen 30 §:n mukaan kasvupalveluja järjestettäessä pyritään monimuotoiseen sekä digitaalisen palvelutarjonnan ja sähköisen asioinnin mahdollistaviin toimintamalleihin. Esityksessä todetaan, että digitaalinen kasvupalvelutuotanto edellyttää yhteistä tietoa ja siihen kytkeytyvää digitaalista asiankäsittelyä ja prosessien hallintaa. Kela pitää tärkeänä,

että yhteinen tieto määritellään. Lisäksi tulee tarkasti määritellä, kenellä on oikeus saada mitäkin tietoa. Lakiesityksessä todetaan myös, että omatoimisilla asioinneilla ja digitaalisilla palveluratkaisuilla tähdätään henkilökohtaisen asiantuntijatyöpanoksen siirtämiseen rutiinitehtävien hoitamisesta vaativiin asiantuntijapalveluihin. Kela korostaa, että tältä osin myönteinen vaikutus näkyy myös työttömyysturvan toimeenpanon resursoinnissa, mikäli työttömyysetuuden maksajan ja palveluntuottajan kahdenvälistä tietojenvaihtoa ei tarvita ja mikäli työttömyysturva-asiakkaalta täytyy pyytää mahdollisimman vähän tietoja.

Kasvupalvelulakiesityksen 31 §:ssä säädettäisiin, että työ- ja elinkeinoministeriö järjestää kasvupalveluja tukevat valtion ja maakuntien yhdessä käyttämät tietojärjestelmät ja alustat. Lakiesityksessä todetaan, että työ- ja elinkeinoministeriö on käynnistänyt aluekehittämisjärjestelmän ja kasvupalvelujen tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien lainsäädäntötyön, jossa koottaisiin uudistuksen kannalta tarpeelliset asiakaslähtöistä tiedonhallintaa ja digitalisaation edistämistä koskevat säädökset siten, että laki mahdollistaisi kasvupalvelujen järjestämiseen, ohjaukseen, valvontaan, toiminnan arviointiin, kehittämiseen ja tiedonhallintaan liittyvien tietojen tai asiakirjojen tallentamisen. Laissa säädettäisiin kasvupalvelun asiakastietojen ja asiakkaan itsensä tuottamien tietojen tietoturvallisesta käsittelystä ja tiedon hyödyntämisestä. Kelan näkemyksen mukaan tämän lainvalmistelun tarve on erittäin kiireellinen sen vuoksi, että vain tietojärjestelmien toimivuus lain jo tullessa voimaan turvaa sujuvan ja viivytyksettömän työttömyysturvan toimeenpanon.

Voimaanpanolakiesityksen mukaan työ- ja elinkeinotoimistossa tämän lain voimaan tullessa vireillä olevat asiat, jotka alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista annetun lain tai muun lain nojalla kuuluvat maakunnalle, siirtyvät sille maakunnalle, jonka maakuntalain 5 §:ssä tarkoitettuun alueeseen ne kuuluvat, jollei muualla lainsäädännössä toisin säädetä. Kela toteaa, että siirtymävaiheessa on turvattava palveluiden piirissä jo olevien työttömien työnhakijoiden asema ja palveluprosessin jatkuvuus. Siirtymävaiheessa on varmistettava työttömyysturvan toimeenpanon edellyttämien tietojen sujuva kulku siten, ettei yksittäisen työttömän työnhakijan etuuden saaminen kohtuuttomasti viivästy.

Kuntoutusetuudet ja TYP

Kela pitää tärkeänä sitä, että heikossa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt kyetään tunnistamaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Kelan näkökulmasta vaikeassa asemassa olevia ovat esimerkiksi työttömät, opiskelunsa keskeyttäneet, perustoimeentulotuella olevat nuoret ja ylipäätään työikäiset, sekä heikon työ –ja opiskelukyvyn omaavat henkilöt. Kelan etuuskäsittelyssä on havaittu, että em. kohderyhmillä on riski pudota saaden kylläkin toimeentuloturvaetuuksia, mutta jääden ilman työ-, toiminta – ja opiskelukykyä edistäviä kuntoutuspalveluita.

Kelalla on mahdollisuus tunnistaa ja tukea heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä ja heidän kuntoutuspalvelutarvetta yhdessä kumppaneiden kuten terveydenhuollon, oppilaitosten, sosiaalitoimen, TE-palveluiden, Ohjaamojen, Etsivän nuorisotyön kanssa sekä sisäisesti Kelan etuuskäsittelyssä sekä palvelutilanteessa. Lakiehdotuksessa todetaan, että monialaisen palvelun tarve ja niiden saavutettavuus tulisi taata. Ensisijaista on kuitenkin tämän kohderyhmän tunnistaminen ja saavutettavuus ja sen jälkeen palvelujen arviointi, kohdennettavuus sekä integrointi. Tähän liittyen Kela tekee kehittämistyötä em. kumppaneiden kanssa

esim. nuorten kuntoutustarpeiden tunnistamisessa, jota voidaan jatkossa hyödyntää maakuntamallissa.

Kasvupalveluita täydentäviä muiden tahojen tarjoamia palveluita heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille ovat mm. Kelan lääkinnällisen sekä ammatillisen kuntoutuksen palvelut, kuntoutuspsykoterapia sekä uutena vielä kokeilussa olevat vaikeassa asemassa olevien nuorten kuntoutuspalvelut (tällä hetkellä NEET-nuorten kuntoutuspalvelut). Käytännössä työllistymistä edistävä kuntoutus voi olla nuorille esimerkiksi nuoren toimintakyvyn edistämistä, oman suoriutumisen ja osallisuuden tukemista ilman diagnoosiedellytystä varhaisessa vaiheessa. Kun nuoren elämänhallinta ja itsestä vastuun kantaminen edistyy, on hänellä mahdollisuus jatkaa Kelan työllistymistä edistäviin palveluihin (työkokeilu, työhönvalmennus ja em. yhdistelmä), jotka tukevat työpaikan etsinnässä ja siirtymisessä työpaikalle sekä työyhteisöön. Toisaalta nuoren valmiuksia edistetään kohtaamalla aidosti nuoren ongelmat ja epäonnistumiset esim. opintojen keskeyttämistilanteissa muuttamalla ne ratkaisukeskeisesti nuorelle ymmärrettäväksi ja tukemalla nuorta tulevaisuudensuunnittelussa kohti hänen vahvuuksiaan sekä kohti onnistumisia.

Ammatillisen kuntoutuksen mahdollisimman hyvän tuloksellisuuden, käytännössä työ- opiskelu – ja toimintakyvyn parantamisen kannalta on keskeistä, että kuntoutus on oikea-aikaista ja -sisältöistä. Kelan ammatillisen kuntoutuksen kohderyhmää ovat työikäiset, joiden on vaikea sairauden ja hankalan kokonaistilanteen vuoksi työllistyä, saada ammatillisia opintojaan päätökseen, löytää sopivaa koulutusalaa tai keskeyttävät koulunsa sekä työikäiset aikuiset, joiden yhteys työelämään on katkennut. Lisäksi Kela järjestää työkykyä tukevaa ammatillista kuntoutusta työelämässä vakiintuneesti oleville.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) on TE-toimiston, kunnan ja Kelan yhteinen toimintamalli, joka palvelee pidempään työttömänä olleita työnhakijoita. Monialainen yhteispalvelu tarjoaa työnhakijalle eri viranomaisten palveluja yhden luukun periaatteella. Toimintamallilla edistetään työttömien työllistymistä tarjoamalla heille heidän palvelutarpeensa mukaisia julkisia työvoimapalveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. Toimintamallista säädetään laissa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014).

Lakiesityksen 21 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarve kasvupalvelulain piirissä olevien ja kuntoutuspalvelujen yhteensovittamisella tulisi saavuttaa sujuva palvelukokemus pitkäaikaistyöttömille asiakkaille. Kela pitää tärkeänä, että nyt yhdessä rakennetun TYP- yhteistoimintamallin hyvät käytännöt ja asiantuntijoiden yhteistyöosaaminen otettaisiin huomioon ja ne osattaisiin hyödyntää maakuntien järjestäessä pitkäaikaistyöttömien palveluita. Kela korostaa, että myös jatkossa kunnilla ja Kelalla on tärkeä rooli pitkäaikaistyöttömien palveluketjussa. Kelan näkee tärkeänä, että työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua tarjotaan jatkossakin pidempään työttömänä olleille työnhakijoille. Kela kantaa huolta siitä, että nyt määritelty työllistymistä edistävä monialainen prosessi (TYP) heikkenee maakuntamallissa, koska yhteistoimintaa ei ole tässä lakiehdotuksessa tarkemmin määritelty. Kela pitää mahdollisena vaihtoehtona myös osallistumista allianssimalliehdotukseen, jos se turvaisi

jatkossa pitkäaikaistyöttömien palveluiden saatavuuden, joustavan ohjautuvuuden ja yhteensovittamisen.

Eeva Vartio
lakimies

Mikko Toivanen
osaamiskeskuksen päällikkö