Marketta Rajavaara, VTT, professori
Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta
PL 54, 00014 HELSINGIN YLIOPISTO
marketta.rajavaara@helsinki.fi

8.5.2018

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Asia: HE 35/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista ja laki kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa sekä niiden yhteinen voimaanpanolaki. Näitä tulevat täydentämään sisältölait (laki julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista, laki alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, laki kotoutumisen edistämisestä sekä laki kasvupalveluiden tiedonhallinnasta).

Kyse on laajasta tehtäväkokonaisuudesta. Tämä asiantuntijalausunto kohdentuu *työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun,* joka tulee sisältymään lakiin julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista, kuten muutoinkin työnhakijan palveluprosessi. Työllistymistä edistävää yhteispalvelua koskeva laki (L 1369/2014) tuli voimaan 1.1.2015, ja se kumottaisiin tulevassa lainsäädännössä.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, monialaista yhteispalvelua on äskettäin tutkittu. Helsingin yliopiston valtiotieteellinen tiedekunta ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toteuttivat tutkimuksen ”Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu paikallisena hallintana” Kelan rahoituksella. Hankkeesta on valmistunut kirjallisuuskatsaus, ja muut osiot käsittelivät Kelan TYP-työkykyneuvontaa ja Uudenmaan TYP-verkostojen toimintaa (Espoo ja Kauniainen, Helsinki, Vantaa, Itä-Uusimaa, Keski-Uusimaa ja Länsi-Uusimaa). Diakonia-ammattikorkeakoulu ja Kuntoutussäätiö tarkastelivat omassa tutkimuksessaan TYP-toiminnan johtamista. Tutkimusten päätulokset on koottu yhteisjulkaisuun, joka on jätetty maaliskuussa 2018 Kelalle vertaisarviointia varten. Tutkimukset perustuivat sähköisiin kyselyihin, TYP-johtajien ja työntekijöiden haastatteluihin, tilastoihin ja asiakirjoihin. Seuraavassa esitetään tutkimusten tuloksia, jotka ovat hyödyksi tarkasteltaessa monialaista palvelua tulevissa palvelurakenteissa.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu toimintamallina

Nykytila: Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) on lakiin (L 1369/2014) perustuva yhteistoimintamalli, jossa kunta, TE-toimisto ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat heille työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset

palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta. Tavoite on edistää monialaista tukea tarvitsevien työnhakijoiden työllistymistä tarjoamalla heille julkisia työvoimapalveluja, kuntien tarjoamia työllisyyttä edistäviä palveluja sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluja. Verkostojen toimipisteistä, palveluista ja henkilöstöstä on sovittu yhteistyösopimuksissa. Toimintaa johtavat kuntien nimeämät henkilöt sekä johtoryhmät. Monialaisen yhteispalvelun ohjausryhmä asettaa yhteispalvelulle valtakunnalliset tavoitteet, seuraa ja arvioi yhteispalvelun toimeenpanoa ja ohjaa yhteispalvelun kehittämistä.

Työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua edelsivät työvoiman palvelukeskukset, joita oli perustettu kaupunkeihin ja kasvukeskuksiin. TYP-lakiuudistuksen tavoite oli varmistaa pitkäaikaistyöttömien palvelujen saatavuus koko maassa ja parantaa työttömien yhdenvertaisuutta heidän asuinpaikastaan riippumatta. Yhteispalveluverkostoja on muodostettu kaikkiaan 33, ja ne kattavat kaikki Manner-Suomen kunnat. TYP-toiminnan lakisääteistämisen myötä asiakkaiden alueellinen yhdenvertaisuus TYP-palvelun käytön suhteen on lisääntynyt. Eri TYP-verkostojen toiminta poikkeaa kuitenkin toisistaan, ja toiminta on käynnistynyt erivaiheisesti eri alueilla.

Esitys: Hallituksen esityksen mukaan työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu siirtyy 18 maakunnan vastuulle. Maakunta vastaa palvelujen yhteensovittamisesta, ja tämä tarkoittaa esimerkiksi kasvupalvelujen yhteensovittamista sosiaali- ja terveyspalvelujen kanssa.

Hallituksen esitykseen liittyvässä lakiluonnoksessa julkisista rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluista (2 §) työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla tarkoitetaan työnhakijan palvelutarpeen edellyttämien julkisten rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalvelujen ja muiden kasvupalvelujen sovittamista yhteen sosiaali- ja terveyspalvelujen tai Kansaneläkelaitoksen kuntoutuspalvelujen kanssa työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi. Palvelukokonaisuuteen voi kuulua myös kunnan tai muun viranomaisen tai toimijan palveluja (13 §).

Arvio: Esitetty määritelmä muistuttaa nykykäytäntöä. Hallituksen esitys jättää huomattavasti liikkumavaraa sen suhteen, miten maakunnat järjestävät monialaisen palvelun ja miten vastuu palvelujen yhteensovittamista kannetaan. Palvelujärjestelmän uudistukset ovat siinä määrin laajoja, että monialaisen yhteispalvelun toimivat käytännöt ja yhteistyösuhteet joudutaan rakentamaan pääosin kokonaan uudelleen maakunnan yhteydessä.

Maakuntien laajan päätösvallan johdosta ei ole selvää, miten työttömien yhdenvertaisuus monialaisen palvelun käyttäjinä varmistetaan jatkossa. Lisäksi olisi tärkeää, että pitkään työttömänä olleet tulisivat muussakin palvelujen käytössä yhdenvertaisiksi työssäkäyviin nähden. Eriarvoistavat mekanismit liittyvät esimerkiksi terveyspalveluihin, ja tähän tulee kiinnittää huomiota jatkokehittämisessä.

Asiakaskriteerit

Nykytila: Työttömät henkilöt tulevat TYP-asiakkaiksi lain kriteerien perusteella.
TE-toimisto, kunta tai Kela arvioi, onko työttömällä monialaisen yhteispalvelun tarve, kun työtön on 1) saanut työmarkkinatukea vähintään 300 päivää työttömyyden perusteella, 2) täyttänyt 25

vuotta ja ollut työtön yhtäjaksoisesti 12 kuukautta tai 3) alle 25-vuotias ja ollut työtön yhtäjaksoisesti kuusi kuukautta.

Esitys: Lakiluonnoksen 14 §:n mukaan maakunnan tai palveluntuottajan on arvioitava työnhakijan tarve työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun viimeistään, kun 1) alle 25-vuotias työnhakija on ollut yhtäjaksoisesti työtön kuusi kuukautta, 2) 25 vuotta täyttänyt työnhakija on ollut yhtäjaksoisesti työtön 12 kuukautta tai 3) työnhakija on saanut 300 päivää työttömyysturvalaissa (1290/2002) tarkoitettua työmarkkinatukea lukuun ottamatta mainitussa laissa tarkoitetun työllistymistä edistävän palvelun ajalta maksettua työmarkkinatukea.

Arvio: Tutkimustulosten perusteella työttömyyden keston kriteerit toimivat tällä hetkellä teknisessä mielessä kohtuullisesti, vaikkakin ne johtavat TYP-asiakkuuden myöhäiseen alkamiseen. Lakiin perustuvat asiakaskriteerit lisäsivät TYP-verkostojen asiakasmääriä, ja tämä on tuonut toimintaan massapalvelun piirteitä.

Monialaisen yhteispalvelun tarpeen määrittely tuottaa TYP-toiminnassa työttömyyden kestokriteerejä enemmän epäselvyyttä. Monialaisen palvelutarpeen arviointia on hankaloittanut se, etteivät TE-hallinnon työntekijät ehdi useimmiten tavata asiakasta henkilökohtaisesti. Asiakkaat ohjataan nykyisin TYP-palveluun pääosin TE-hallinnosta (79 prosenttia) tai kuntien aikuissosiaalityöstä (13 prosenttia). Omaehtoisesti palvelua hakevaa, etenkään nuorta henkilöä, ei TYP-palvelussa yleensä käännytetä.

HE ja siihen liittyvä lakiehdotus sisältää nykyisen kaltaisen toimintamallin, jossa asiakkaat tulevat monialaiseen yhteispalveluun palvelujärjestelmän sisäisin ohjauksin. Myös asiakaskriteerit ovat pääosin samankaltaiset, vaikkakin ”viimeistään” -määre vahvistaa maakuntien harkintavaltaa. Tulee kiinnittää huomiota siihen, että tosiasialliset edellytykset monialaisen palvelun tarpeen arviointiin ovat olemassa. Tämä edellyttää henkilökohtaisen ja monialaisen työskentelyotteen vahvistamista ja riittäviä henkilöstövoimavaroja.

Asiakaskunta

Nykytila: Vuoden 2016 lopussa Suomen TYP-verkostoissa oli asiakkaita 38 668, ja heistä kolmannes oli asiakkaina Uudellamaalla. Vuoden mittaan asiakkaita oli koko Suomessa yli 50 000. Asiakkaista oli miehiä 60 prosenttia sekä Uudellamaalla että muualla Suomessa. Suurin asiakasryhmä muodostui Uudellamaalla 50–59-vuotiaista (27 prosenttia), ja muualla maassa asiakaskunta on nuorempaa. Uudellamaalla 45 prosentilla asiakkaista on vain perusasteen koulutus, kun muualla Suomea yleisin koulutusaste on keskiaste. Pääkaupunkiseudun asiakkaista 26 prosenttia puhuu muuta kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään. Kolmanneksella asiakkaista on sairausdiagnoosi URA-järjestelmässä (koko maa: 34 prosenttia, Uusimaa: 30 prosenttia).

Uudenmaan TYP-työntekijöiden mielestä asiakkaiden työllistymisen esteet liittyvät eniten mielenterveyden, fyysisen terveyden ja päihteiden käytön ongelmiin. Työntekijöiden näkemykset poikkeavat hieman toisistaan pääkaupunkiseudulla ja muualla Uudellamaalla. Työnhakijan ikä, maahanmuuttajatausta kielenhallinnan ongelmineen sekä päihdeongelmat ovat työntekijöiden

mielestä keskeisiä esteitä pääkaupunkiseudulla, ja muualla Uuttamaata painottuvat esimerkiksi hankalat työmatkat tai -ajat.

Arvio: Hallituksen esityksellä ja siihen liittyvillä lakiehdotuksilla ei liene merkittäviä vaikutuksia sukupuolten yhdenvertaisuuden kannalta. Asiakaskunnan piirteet kuitenkin hieman vaihtelevat eri verkostoissa jo pelkästään Uudellamaalla. Maahanmuuttajataustaisten henkilöiden palvelun turvaaminen on tärkeää, ja kielenhallinnan tukemiseen tarvitaan jatkossakin ratkaisuja. Työnhakijoiden terveysongelmien keskeisyys on tärkeä näkökohta otettavaksi huomioon toimintamallin jatkokehittämisessä.

Monialainen palvelu ja kuntien työllisyyden hoito

Nykytila: Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu sijoittuu vaihtelevasti kuntien konsernihallinnon, elinkeino- ja työllisyyspalvelujen tai sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteyteen. Hallituksen esityksen perusteella kunnissa työskenteli vuonna 2015 työllisyyttä tukevissa tehtävissä noin 2300 henkeä. Heistä noin 1000 työskenteli kuntouttavassa työtoiminnassa, noin 700 henkilöä työvoima- ja yrityspalveluissa ja 25 kuntien omaehtoisessa palvelutuotannossa.

Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun henkilöstöä oli noin 1300 vuonna 2016 Kuntaliiton kyselyn perusteella (kunnat: 68 prosenttia, TE-hallinto: 29 prosenttia, Kela: 3 prosenttia), ja heistä kokoaikaisia oli noin 470. Henkilötyövuosissa arvioiden henkilöstöpanoksen osuus oli 718 htv. Huomattava osuus työntekijöistä työskentelee TYP-toiminnassa osa-aikaisina.

Kunnat ovat vuodesta 2006 lähtien rahoittaneet osan työttömyyden aikaisesta työmarkkinatuesta, ja TYP-toiminnasta on tullut kiinteä osa kuntien työllisyyden hoidon kokonaisuutta. Kuntoutussäätiön tutkimusosion perusteella näyttää siltä, että työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun onnistuneisuus riippuu siitä, missä määrin se on löytänyt paikkansa kuntien työllisyyden hoidon palvelukokonaisuudessa.

Arvio: Hallituksen esitys vähentänee kunnissa tarjolla olevia työllisyyttä tukevia palveluja. Tällä hetkellä on ratkaisematta, osoitetaanko maakunnille rahoitusvastuuta pitkään työttöminä olleiden työmarkkinatuesta. Lausuntokierroksella ollut hallituksen esitys laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta siirtäisi puolet kuntien rahoitusvastuusta maakunnille. Muutosvaiheessa on keskeistä, ettei muodostu palveluaukkoja tai menetyksiä palvelujen ja toimenpiteiden määrissä. Kunnille tarvitaan laajempi toimivalta kuin vain maksajan tehtävä työllisyyttä edistävissä palveluissa.

Monialaisen palvelun toimivuus

Nykytila: Vuonna 2015 voimaan tullut TYP-lakiuudistus merkitsi toiminnan muuttumista kuntalähtöiseksi. Tätä on korostanut verkostojen johtavan henkilön nimeäminen kunnasta, kun aiemmin johtajuus saatettiin jakaa kunnan ja TE-hallinnon kesken.

Samalla toiminta on muuttunut aiempaa verkostomaisemmaksi. Työvoiman palvelukeskukset toimivat pääosin yhden luukun periaatteella, mutta toiminnan laajennuttua kaikkiin kuntiin työntekijät työskentelevät lisääntyvästi omissa toimipisteissään. Kasvokkaisen työskentelyn ja työntekijöiden parityöskentelyn sijasta asiakkaan asiat hoidetaan yhä useammin konsultaation ja skypen keinoin. TYP-palvelun järjestämisen tavat vaihtelevat eri verkostoissa, ja yhden luukun periaate ilmenee selkeimmin suurten kaupunkien TYP-verkostoissa.

Johtajat ja työntekijät pitävät henkilöstövoimavaroja riittämättöminä toiminnan asiakasmääriin ja työn vaativuuteen nähden. Verkostojen huolenaiheena ovat olleet nopeat henkilöstömuutokset ja -leikkaukset. Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu toteutuu vain vähäisesti työnantajayhteistyön sekä yksityisten ja järjestöjen tuottamien palvelujen tuella, vaikka jälkimmäisiä palveluja voi liittyä asiakkaan palvelukokonaisuuksiin.

Palvelujen yhteensovittamista edistää se, että TYP-verkostoihin on hakeutunut monialaisesta ja projektimaisesta työstä kiinnostuneita työntekijöitä. Palvelujen yhteensovittamisen esteet liittyvät toiminnan tavoitteiden epäselvyyteen, johtamisrakenteisiin sekä seurannan vähäisyyteen ja yksipuolisiin seurantakriteereihin. TYP-verkostoissa työskentelevien työntekijöiden emo-organisaatioiden ristiriitaiset odotukset sekä erilainen harkintavalta asiakaspäätöksissä tuovat jännitteitä palvelujen yhteensovittamiseen.

TYP-palvelujen toimivuus koetaan paremmaksi Uudenmaan muissa verkostoissa kuin pääkaupunkiseudulla (liite 1, kuva 1). TE-toimistojen työntekijöiltä toivotaan suurempaa panosta asiakkaiden kanssa henkilökohtaiseen työskentelyyn. Terveyspalveluja tarvittaisiin useissa verkostoissa lisää muun muassa mielenterveysongelmiin vastaamiseksi, ja aikuissosiaalityön tehtävät ovat myös keskeisiä. Kela osallistuu monialaiseen yhteistyöhön onnistuneesti TYP-työkykyneuvonnan avulla, kun aiemmin Kelan panosta pidettiin riittämättömänä.

Arvio: Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun erityinen ansio henkilökohtaisessa, moniammatillisesti räätälöidyssä palvelussa, joka ei nykyisin toteudu riittävässä määrin. Vaikeasti työllistyvän asiakkaan ohjausta, tukea ja kannustamista voidaan vain rajallisesti toteuttaa digitaalisten palvelukanavien keinoin. Henkilökohtaisen palvelun riittävät edellytykset on tarpeen turvata maakuntien yhteydessä.

Palvelujen yhteensovittamista voidaan toteuttaa usein eri keinoin. Niitä ovat esimerkiksi palvelutarpeen arviointi, palvelu- ja asiakasohjaus, vastuutyöntekijä, yhden luukun palvelu, verkostomainen palvelutarjonta, konsultaatio, yhteensovittava johtaminen tai integroitu asiakastietojärjestelmä. On tärkeää, että maakunnissa selvitetään tarkoin eri integraatiokeinojen mahdollisuudet ja rajoitteet asiakkaille tarkoituksenmukaisten palvelukokonaisuuksien aikaansaamiseksi.

Työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun nykyisenlainen verkostomainen toimintatapa ei vaikuta riittävältä ottaen huomioon vaikeasti työllistyvän asiakaskunnan palvelutarpeet. Maakuntien yhteydessä on tarpeen ja mahdollista vankentaa yhden luukun palvelun toimintatapaa työllistymistä edistävässä monialaisessa yhteispalvelussa.

Vaikuttavuus

Nykytila: TYP-verkostojen käytössä oleva TYPPI-asiakastietojärjestelmä ei ole toiminut parhaalla mahdollisella tavalla monialaisen yhteispalvelun seurannan kannalta. Seuranta on jäänyt TE-hallinnon URA-asiakastietojärjestelmästä ja muista järjestelmistä kootun tiedon varaan. Asiakkaan työllistymisen seuranta pääosin onnistuu, mutta osallistumisen ja hyvinvoinnin tavoitteissa eteneminen on seurannan ulkopuolella. Myöskään tehdyissä tutkimuksissa ei ole voitu selvittää yksityiskohtaisesti työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun hyötyjä ja vaikutuksia.

TYP-palvelun päättyminen työllistymiseen tai opintoihin siirtymiseen vaihteli suuresti Uudenmaan kuudessa TYP-verkostoissa (18 prosentista 50 prosenttiin) vuoden 2016 tietojen perusteella. Merkittävä osa asiakkuuksista päättyy ilman, että tiedetään mitään palvelun vaikutuksista. TYP-palvelun eri työntekijäryhmät arvioivat TYP-toiminnalla olevan vaikuttavuutta etenkin palvelujen saatavuuden ja palveluyhteistyön parantumisen kannalta. Lisäksi he näkivät palvelulla olevan vaikuttavuutta työttömien hyvinvoinnin tukemisen sekä syrjäytymisen ja pitkäaikaistyöttömyyden vähentämisen näkökulmista. (Liite 1, kuva 2.)

Arvio: Vaikuttavuuden seurannan mahdollistavan tietojärjestelmän kehittäminen maakunnan yhteyteen on keskeistä. Valtiontalouden tarkastusvirasto kiinnitti jo vuonna 2011 huomiota siihen, että työttömyyden hoidossa hyvinvoinnin tai syrjäytymisen ehkäisylle ei ole käytössä mittareita tai indikaattoreita. Tällöin niille ei ole mahdollista asettaa tavoitteita tai tavoitteenasettelu jää yleiselle tasolle. Toisaalta on syytä muistaa, että väljän verkostomaisessa palvelutoiminnassa tulosvastuullisuus voi toteutua vain epätäydellisesti.

Uudenmaan kuntayhtymä

Esitys: Laissa kasvupalvelujen järjestämisestä Uudenmaan maakunnassa säädettäisiin Espoon, Helsingin, Kauniaisten ja Vantaan mahdollisuudesta perustaa kuntayhtymä, joka olisi kasvupalvelujen järjestämisvastuussa Uudenmaan maakunnassa. Yhteistoiminnan muotona olisi kuntayhtymä, jonka jäsenyys olisi avoin kaikille Uudenmaan kunnille. Tällä tavoitellaan pääkaupunkiseudun taloudellisen ja toiminnallisen osaamisen hyödyntämistä tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.

Arvio: Tutkimustulosten perusteella ei ole mahdollista arvioida ratkaisun toimivuutta. Tulokset tuovat kuitenkin esille muun muassa työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun asiakaskunnan, toiminnan organisoinnin ja työntekijöiden näkemysten erot pääkaupunkiseudun ja muiden Uudenmaan verkostojen kesken. Nämä erot vaikuttanevat muun muassa siihen, miten monialaista palvelua halutaan järjestää Uudenmaan eri alueilla ja miten palvelu rakennetaan esitetyn kuntayhtymän tehtävät huomioon ottaen.

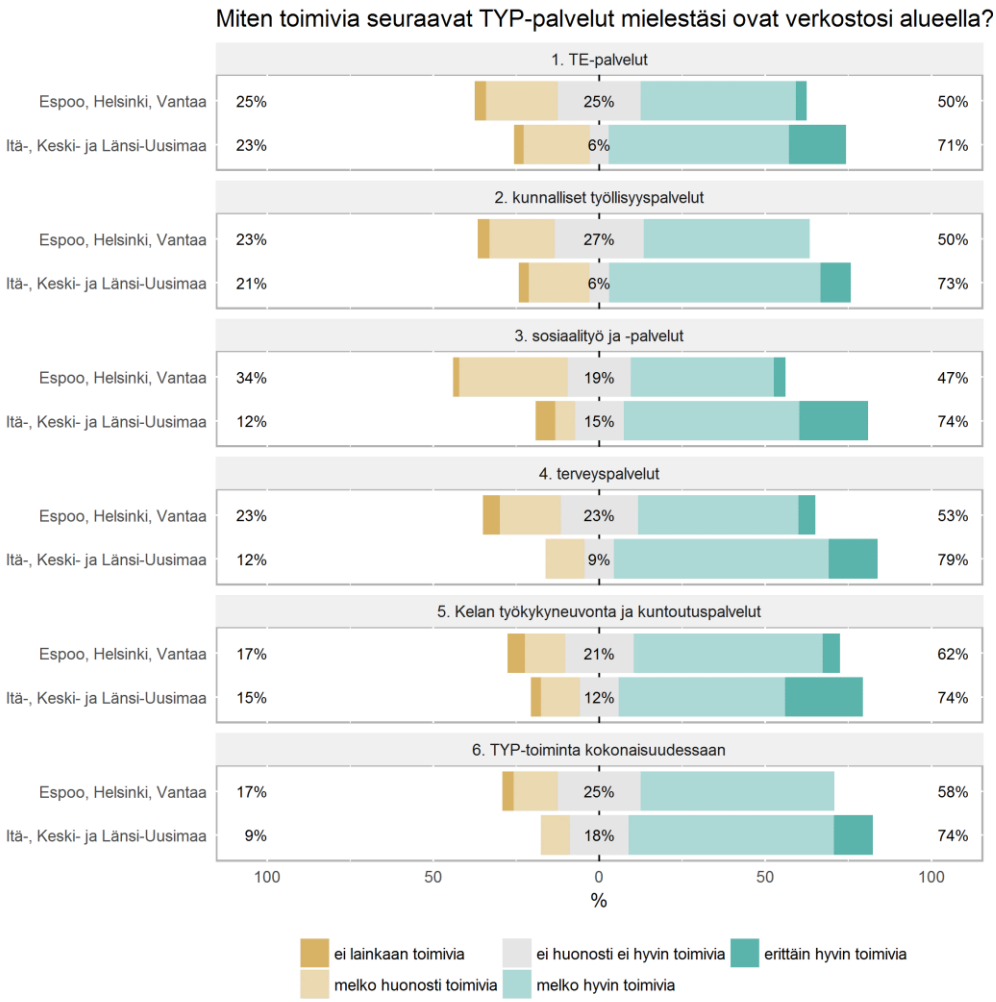
Yhteenveto

Pitkään työttömänä olleiden ihmisten monimutkaiset elämäntilanteet ja työllistymisen ongelmat edellyttävät monialaista palveluyhteistyötä. Esiteltyjen tutkimusten perusteella monialainen palvelu on pitkään työttömänä olleelle asiakkaalle hyödyllistä. Yksilöllistä, intensiivistä ja moniammatillista palvelua ei ole mahdollista tarjota, jos asiakasvirrat tulevat liian suuriksi. Asiakkaan työllistymisen tavoitteiden ohella tulee kiinnittää huomiota elämänhallinnan ja hyvinvoinnin tavoitteisiin.

Hallituksen esityksen ja siihen liittyvien lakiluonnosten periaatteet painottavat maakuntien suurta harkintavaltaa työllistymistä edistävän monialaisen palvelun järjestämisessä. Työttömien työnhakijoiden yhdenvertaisuutta tukevia keinoja tulisi tarkastella huolellisemmin. Toistaiseksi epäselväksi jäänyt kuntien asema työllisyyden hoidossa vaikeuttaa ehdotettujen uudistusten arviointia.

LIITE 1.

Kuva 1. Palvelujen toimivuus Uudenmaan TYP-verkostojen työntekijöiden arvioimana (N=95)



Kuva 2. TYP-toiminnan vaikuttavuus Uudenmaan TYP-verkostojen työntekijöiden arvioimana (N=95)

