TERVEYDEN JA
HYVINVOINNIN LAITOS

LAUSUNTO
THL/952/4.00.02/2018

Peppi Saikku

8.5.2018

Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Lausuntopyyntönne 30.4.2018

Hallituksen esitys laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi hallituksen esityksestä laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 35/2018 vp). Tarkastelen lausunnossa esitystä vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen sekä erityisesti heidän tarvitsemiensa palvelujen monialaisen yhteensovittamisen näkökulmasta[1].

Vaikeasti työllistyvät voidaan määritellä henkilöiksi, joiden työllistyminen on vaikeaa työttömyyden pitkittymisen, terveydellisten ongelmien tai sosiaalisten syiden takia. Erilaiset ongelmat ovat yhteydessä toisiinsa, esimerkiksi vuonna 2014 vammaisista ja pitkäaikaissairaista työttömistä työnhakijoista 42 prosenttia oli pitkäaikaistyöttömiä.

Vaikeasti työllistyvien lukumäärästä ei ole tarkkaa tietoa. Työ- ja elinkeinoministeriön tilastoimaan rakennetyöttömyyteen lukeutui maaliskuussa 2018 noin 166 000 työtöntä työnhakijaa. Ns. krooninen työttömyys, avoimilta työmarkkinoilta pitkään poissa olleiden määrä, on vakiintunut noin 4–5 prosentin tasolle työvoimasta[2]. Tämä tarkoittaisi tällä hetkellä noin 110 000–135 000 henkilöä. Kyse ei siten ole marginaalisesta asiakasryhmästä.

Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä on usein tarvetta niin työvoima-/kasvupalveluille ja sosiaali- ja terveyspalveluille kuin koulutus- ja kuntoutuspalveluille. Eri hallinnonalojen ja palvelujen yhteensovittaminen on osoittautunut vaikeaksi, mikä on näkynyt pyrkimyksinä siirtää vastuuta vaikeasti työllistyvistä hallinnonalalta toiselle. Asiakasnäkökulmasta tämä on johtanut väliinputoamisiin ja poiskäännyttämisiin. Hallinnonalojen välille on myös kehitelty erilaisia yhteistyörakenteita, jotka ovat edesauttaneet palvelujen yhteensovittamista.

Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämiseen liittyvien palvelujen yhteensovittamisen näkökulmasta esitän kaksi kysymystä, joihin esityksen mukainen lainsäädäntö ei tässä muodossaan vastaa.

---

[1] Saikku, Peppi (2018) Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä. Väitöskirja. Yhteiskuntatieteellisen tiedekunnan julkaisuja 74. Helsinki: Helsingin yliopisto.

[2] Aho, Simo & Mäkiaho, Ari (2016) Krooninen työttömyys. Pitkään avoimien työmarkkinoiden ulkopuolella olleiden työttömien määrää ja rakennetta sekä työttömyyden dynamiikkaa Suomessa vuosina 2005–2013 selvittävä tutkimus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 20/2016.

Peppi Saikku

8.5.2018

1) Miten palvelujen asiakaslähtöinen yhteensovittaminen voi toteutua?

Esityksen mukaan *"maakunnan olisi huolehdittava, että mahdolliset maakunnan liikelaitoksen tuottamat sosiaalipalvelut tai asiakasseteli- tai henkilökohtaisen budjetoinnin palvelut, sosiaali- ja terveyskeskusten tuottamat palvelut, Kelan palvelut, maakunnan julkisen hallintotehtävän palvelut sekä kasvupalvelujen tuottajien palvelut integroidaan niin, että palvelut muodostavat tehokkaan ja vaikuttavan palvelukokonaisuuden työnhakijan työllistymiseen"* (sivu 153, § 21).

Oheinen lause kuvaa hyvin sitä valtavaa haastetta, mikä erilaisia palveluja työllistymiseensä tarvitsevien ihmisten palvelujen yhteensovittamisessa tulee olemaan. Toimijoiden määrä tulee moninkertaiseksi nykytilanteeseen verrattuna. Oheisesta listauksesta puuttuvat vielä muun muassa kuntien omaehtoisesti toteuttamat työllistymistä edistävät palvelut sekä kuntien vastuulla olevat opetus- ja nuorisopalvelut sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen.

Järjestämisvastuun keskittäminen maakunnille ei takaa palvelujen yhteensovittamista tuottajavastuun laajetessa huomattavasti sekä osan palveluista toteutuessa kunnissa ja Kelassa. Ehdotetussa lainsäädännössä maakunnille jätetään myös varsin vapaat kädet siinä, miten palvelujen yhteensovittaminen tapahtuu. Vaarana on, että vaikeasti hallittavaan ja laajaan kokonaisuuteen kehitellään maakunnan tasolla useita erilaisia, mahdollisesti päällekkäisiä yhteistyörakenteita, mikä ei selkeytä tilannetta.

Erityisen huolissani olen siitä, miten tällaista laajaa kokonaisuutta voidaan koordinoida asiakaslähtöisesti. Asiakkailla ei välttämättä ole kyvykkyyttä hahmottaa eri palvelujen ja tuottamisvastuiden eroja eivätkä he yksin pysty huolehtimaan palvelujen ja etuuksien järkevästä yhteensovittamisesta. Tietojärjestelmien yhteensopivuus ja tiedonkulun sujuvuus ovat myös yksi selkeä haaste.

Vaikeasti työllistyvät henkilöt voisivat hyötyä kiinteästä yhteistyömallista, ns. yhden luukun palvelusta, jossa vaikeasti työllistyvien työllistymistä edistäviä palveluja ja etuuksia koordinoitaisiin yhdessä fyysisessä paikassa. Kohderyhmässä on selkeä tarve henkilökohtaiselle palvelulle ja tuelle, jota ei voida hoitaa digitaalisin välinein. Tarve henkilökohtaiseen palveluohjaukseen ja rinnalla kulkemiseen kasvaa palvelujärjestelmän monimutkaistuessa ja tähän olisi varattava riittävät resurssit kaikissa maakunnissa.

2) Miten varmistetaan palveluiden saatavuus ja kohdentuminen vaikeasti työllistyville?

Vaikeasti työllistyvän työllistymisen edistäminen edellyttää palvelujen yhteensovittamisen lisäksi usein pitkäkestoista ja yksilöllisesti räätälöityä palvelukokonaisuutta. Kansainvälisten kokemusten perusteella tiedetään, ettei tämä kohderyhmä ole houkutteleva palveluntuottajille, koska tulosten saaminen vie aikaa ja resursseja (ns. kermankuorinta). Palveluntuottajilla pitää siten olla riittävät kannusteet niin palvelujen tuottamiseen kuin eri palvelujen laaja-alaiseen yhteensovittamiseen.

Kannustimia ei tarvita vain palvelujen tuottajille, vaan myös maakunnille, kunnille ja Kelalle. Kuten esityksessä todetaan, on maakunnilla päätösvalta saamansa määrärahan kohdentamisesta. Esitetty lainsäädäntö tulisi määrittelemään kasvupalveluiden osalta vain minimipalveluvalikoiman, joka ei kata vaikeasti työllistyvien tarvitsemia kasvupalveluja. Näin ollen on tärkeää, että maakunnille luodaan riittävät kannustimet kohdentaa ja kehittää kasvupalveluja (julkisia rekrytointi- ja osaamispalveluja) tälle kohderyhmälle.

Maakunnille on tärkeä luoda myös hallinnonalat ylittäviä kannustimia, jotka huomioivat palvelujen moninaisuuden ja niiden yhteensovittamisen tarpeen, jotta vältytään vaikeasti työllistyvien asiakkaiden pompottelemiselta esimerkiksi sosiaalipalvelujen ja kasvupalvelujen välillä. Kuntien työmarkkinatuen rahoitusvastuun lisääminen on osoittautunut vaikuttavaksi keinoksi lisätä kohderyhmälle tarjottuja palveluja, erityisesti kuntouttavaa työtoimintaa[3]. Samalla siihen on liittynyt selkeitä ongelmia, koska työ- ja elinkeinohallinnolla ei ole ollut vastaavaa kannustinta kehittää kohderyhmälle soveltuvia työvoimapalveluja. Näin ollen on kuntouttavaan työtoimintaan ohjattu henkilöitä, joille se ei ole soveltuvin palvelu. Kyseinen kannustin on myös painottanut määrää laadun sijaan[4]. Toimivien kannusteiden luominen edellyttää palvelu- ja etuusjärjestelmän kokonaisuuden huomioimista sekä käytössä olevien kannustimien jatkuvaa arviointia ja uudelleen säätämistä.

Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen ja palvelujen monialaisen yhteensovittamisen näkökulmasta ei esitetty lainsäädäntö väljyydessään takaa kohderyhmän tarvitsemien kasvupalvelujen toteutumista tai monialaisten palvelujen asiakaslähtöistä yhteensovittamista. Tästä johtuen tulee sisältölaissa (laki julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista) sekä lain toimeenpanossa kiinnittää erityistä huomioita siihen, miten vaikeasti työllistyvien työllistymistä edistävät palvelut ja niiden monialainen yhteensovittaminen voidaan varmistaa.

Peppi Saikku

Tutkija

Peppi Saikku

[3] Riipinen, Toni & Järvinen, Antti & Valtakari, Mikko (2014) Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista. Työ ja yrittäjyys 28/2014. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

[4] Saikku, Peppi (2016) Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktivoinnin ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa. Teoksessa Sanna Blomgren, Jouko Karjalainen, Pekka Karjalainen, Minna Kivipelto, Paula Saikkonen & Peppi Saikku. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 74–102.