LAUSUNTO

Helsinki, 26.9.2018

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Eduskunta

Viite: Asiantuntijakuuleminen työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa torstaina 27.9.2018 klo 12:15

Asia: HE 62/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveyspoliittinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on 230 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäseninä 80 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.

Lisätietoja: pääekonomisti Jussi Ahokas, jussi.ahokas@soste.fi, puh. 050 308 6870

erityisasiantuntija Päivi Kiiskinen, paivi.kiiskinen@soste.fi, puh. 0400 516 018

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Vertti Kiukas

pääsihteeri

LAUSUNNON KESKEINEN SISÄLTÖ

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry kannattaa tietyin varauksin ehdotettuja lakimuutoksia. SOSTE suosittaa, että lakiehdotusta käsitellessään Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittäisi huomiota erityisesti seuraaviin kohtiin:

- Työvoimapalveluiden tuotannon avaaminen markkinoille ja tiettyjen palveluiden tuotannon siirtäminen yksityisille toimijoille ei automaattisesti synnytä yksilöllisiä ja kaikkien eri työnhakijaryhmien tarpeisiin vastaavia palveluita tai palvelukokonaisuuksia.
- Tarpeeksi monipuolisten ja työttömien tarpeet huomioivien palveluiden syntyminen markkinamallissa edellyttää järjestäjältä hankintaosaamista, oikeanlaisia ohjausmekanismeja ja moninaisten tarpeiden tunnistamista.
- Palveluiden järjestämiseen on luotava malli, jolla estetään palvelutuotannon keskittyminen muutamien toimijoiden käsiin. Heikossa työmarkkina-asemassa olevien ja osatyökykyisten kannalta on tärkeää, että näille ryhmille palveluita tuottamaan erikoistuneiden toimijoiden edellytykset toimia parantuvat.
- Osatyökykyisten palveluprosessiin tulee kiinnittää työvoimapalveluissa erityistä huomiota ja yhdenvertaisuus on turvattava tilanteessa, jossa tuottajien määrä mahdollisesti lisääntyy.
- Järjestöt ja kunnat tulee huomioida heikossa työmarkkina-asemassa olevien työttömien palveluntuottajina ja työvoimapalveluiden kiinteä yhteys heikossa työmarkkina-asemassa olevien usein tarvitsemiin sosiaali- ja terveyspalveluihin tulee turvata myös silloin, kuin yksityistä palvelutuotantoa hyödynnetään.

LAUSUNTO

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry kannattaa tietyin varauksin ehdotettuja muutoksia. Esityksen tavoitteet työjaon ja asiakkaan palveluprosessin selkeyttämisestä ja kehittämisestä ovat kannatettavia. Jotta tavoitteisiin päästäisiin, on toimeenpanoon kiinnitettävä erityistä huomiota.

Lakiesityksen tavoitteena on lisätä julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden asiakaslähtöisyyttä ja vaikuttavuutta mahdollistamalla laajemmin yksityisen tuotannon hyödyntäminen palveluprosessin hallinnassa ja palvelujen tuotannossa. Tavoite on perusteltu ja kannatettava. On kuitenkin muistettava, että työvoimapalveluiden tuotannon avaaminen markkinoille ja tiettyjen palveluiden tuotannon siirtäminen yksityisille toimijoille ei automaattisesti synnytä yksilöllisiä ja kaikkien eri työnhakijaryhmien tarpeisiin vastaavia palveluita tai palvelukokonaisuuksia.

Markkinoiden muodostumisen ja työvoimapalveluiden järjestämisen keskeiset kysymykset

Lakiesitys ei sinällään synnytä tietynlaista palvelujärjestelmää, vaan se antaa sellaisen toimeenpanolle puitteet. Kuten sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksessa, myös työvoimapalveluiden kehittämisessä

ratkaisevaa on lopulta se, miten käytännössä palveluiden järjestäminen toteutetaan eli miten palveluprosessia hallitaan, miten tuloksia ja vaikuttavuutta seurataan sekä miten palveluiden laatua valvotaan. Jotta palveluihin ei muodostu katvealueita ja heikossa työmarkkina-asemassa olevat saavat heidän tarpeisiinsa vastaavat palvelut jatkossa nykyistä vaikuttavammin, seuraaviin järjestämiseen ja markkinoiden ohjaamiseen liittyviin kohtiin on syytä kiinnittää huomiota.

1) Palvelukatveiden paikkaaminen

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen järjestämisvastuusta ja työ- ja elinkeinotoimiston vastuusta työnhakijan palveluprosessiin liittyvien tehtävien toteutumisesta siltä varalta, että palveluntuottaja laiminlöisi tehtäviään. Vastuu asiakkaan tilanteesta ja palveluiden saatavuudesta säilyisi siten palveluita hankittaessakin työ- ja elinkeinohallinnolla, mutta palveluntuottaja olisi velvollinen edistämään asiakkaan tilannetta ja noudattamaan laissa säädettyjä vaatimuksia tarjotessaan palveluita.

On selvää, että kaikille alueille ei synny samanlaisia markkinoita. Markkinatuottajien määrä ja palveluvalikoima tulevat vaihtelemaan alueellisesti, minkä seurauksena markkinat eivät välttämättä pysty vastaamaan työttömien tarpeisiin riittävän kattavasti. Tällöin syntyvät katveet on pystyttävä ratkaisemaan julkisen tuotannon kautta tai hyödyntämällä yleishyödyllisten toimijoiden (kuntien, järjestöjen ja säätiöiden) tuottamia palveluita. Jos palvelukatveita syntyy eikä niitä pystytä peittämään, on vaarana, että alueelliset erot palveluiden saatavuudessa kasvavat, mikä asettaa työttömät eriarvoiseen asemaan.

2) Tuotantoperustan laajentaminen edellyttää aikaisempaa vahvempaa järjestämisvastuuta ja osaamista

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että työ- ja elinkeinotoimiston lisäksi palveluntuottaja voisi hoitaa työnhakijan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä. Palveluntuottaja voisi myös seurata sitä, miten työnhakija toteuttaa työllistymissuunnitelmaansa. Mahdollisten työllistymissuunnitelman toteuttamiseen liittyvien laiminlyöntien vaikutuksen työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta selvittäisi ja ratkaisisi kuitenkin aina työ- ja elinkeinotoimisto.

Kun palvelutuottajille annetaan mahdollisuus hoitaa esimerkiksi työnhakijan palveluprosessiin liittyviä tehtäviä, kasvavat järjestäjän vastuu ja osaamisvaatimukset samanaikaisesti. Hajautetun palvelutuotannon ohjaaminen vaatii oikeanlaisia ohjausmekanismeja, kuten hankintaperusteita, korvaustasojen mitoitusta, yhteistyömallien johtamista, laadun mittaamista ja valvontaa sekä tiedon tuottamista ja tietojärjestelmien hyödyntämistä. Tämä tarkoittaa sitä, että onnistunut palveluiden järjestäminen vaatii jatkossa enemmän resursseja, joiden lisääntyminen ei kuitenkaan ole todennäköistä. Siksi vaarana on, että järjestämiseen liittyviä tehtäviä siirretään osittain tuottajille, mikä ei ole perusteltua. Lopulta voi käydä niin, että uuden palvelujärjestelmän kehitys ei ole kenenkään hallussa.

3) Viranomaisvastuun ja tuottajavastuun hämärtyminen uhkana

Ehdotuksen mukaan palveluntuottajalla olisi velvollisuus ilmoittaa työ- ja elinkeinotoimistolle kaikista tietoonsa tulleista seikoista, joilla voi olla vaikutusta työttömyysetuuden saamisen edellytyksiin. Tällaisia seikkoja olisivat esimerkiksi työnhakijan kieltäytyminen palveluntuottajan tarjoamasta työstä, kieltäytyminen palveluntuottajan tarjoamista palveluista ja palvelun keskeyttäminen. Työ- ja elinkeinotoimisto pyytäisi tarvittaessa työnhakijalta selvitystä asiasta sekä ilmoittaisi asian selvittämisestä työttömyysetuuden maksajalle, jotta tämä voi harkita, tuleeko etuuden maksaminen keskeyttää asian selvittämisen ajaksi. Työ- ja elinkeinotoimisto antaisi tarvittaessa työttömyysetuuden maksajaa sitovat työvoimapoliittiset lausunnot nykyistä vastaavasti.

Käytännössä työvoimapalveluiden tuottajalla on jatkossa mahdollisuus antaa työttömille velvoittavia osoituksia, joiden laiminlyönti voi johtaa työttömän osalta karenssiin. Vaikka työttömyysetuuden maksajaa sitovat työvoimapoliittiset lausunnot antaa edelleen työ- ja elinkeinoviranomainen, ne tullaan jatkossa tekemään pitkälti tuottajan ilmoituksen perusteella. Tässä tilanteessa uhkana on viranomaisvastuun ja tuottajavastuun hämärtyminen.

4) Palvelutarpeen arviointi nousee keskiöön heikossa työmarkkina-asemassa olevien kohdalla

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien osalta tärkein kohta työvoimapalveluissa on palvelutarpeen arviointi, jonka voidaan nähdä sirpaloituvan lakiesityksen mahdollistamassa markkinoita hyödyntävässä mallissa. Jos palvelutarpeenarvioinnin tekevät palveluntuottajat, on tärkeää, että ne sitoutetaan noudattamaan tiettyjä periaatteita. Jos palvelutarpeenarvioinnissa epäonnistutaan ja ihmisiä ohjataan palvelupolulla väärään suuntaan ja vääränlaisiin palveluihin, työllistymisen edellytykset heikentyvät ja samalla ihmisten toimintakyky voi alentua. Varsinkin jos virheet palvelutarpeenarvioinnissa johtavat palveluiden keskeyttämiseen, karensseihin ja sitä myötä toimeentulo-ongelmiin, muodostuu tilanne kohtuuttomaksi. Työvoimapalveluiden järjestäjällä pitääkin olla tiukka ote palvelutarpeen arvioinnista ja sen toteuttamisesta. Pitkäaikaistyöttömien ja osatyökykyisten palvelutarpeiden määrittelyssä järjestäjän olisi suotavaa kääntyä kuntien, järjestöjen ja säätiöiden puoleen, joilla on paras osaaminen ja tuntemus näiden ryhmien palvelutarpeista.

5) Korvausperusteissa huomioitava heikossa työmarkkina-asemassa olevien tarpeet

Tärkeä, ellei tärkein, ohjauskeino palvelutuotannon hankkimisessa markkinoilta on korvaustason ja -perusteiden asettaminen. Näitä määritettäessä tulee huomioida heikossa työmarkkinassa olevien tarpeet ja se, että niihin vastaaminen vaatii yleensä suurempia panostuksia kuin hyvässä työmarkkina-asemassa olevien työttömien tarpeisiin vastaaminen. Mikäli otetaan käyttöön yksi yleinen palveluiden korvaustaso ja se asetetaan liian alhaiseksi, syntyy palvelutuottajille kannustin pyrkiä valikoimaan asiakkaakseen työttömiä, joiden työllistymistodennäköisyys on suuri ja joiden palvelutarpeet ovat vähäisiä. Jos ainoastaan työllistymisestä eikä esimerkiksi työkyvyn kohenemisesta makseta tuottajalle niin sanottua bonuskorvausta, voi tuottajien halukkuus valikoida asiakkaitaan kasvaa entisestään. Tällaisessa tilanteessa vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien palvelut eivät parane. Järjestäjä voi korjata asian hankkimalla suoraan heikossa työmarkkina-asemassa oleville sopivia palveluita tai sitten velvoittaa palvelutuottajia ottamaan asiakkaikseen aina tietyn määrän ihmisiä tietyillä palvelutarpeilla. Yksi tapa parantaa vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien palveluita on asettaa heidän palveluilleen erityiset tulos- ja laatutavoitteet, joiden saavuttaminen on edellytys tuottajalle maksimikorvauksen saamiseen.

Korvausjärjestelmää suunniteltaessa on tärkeää pyrkiä vaikuttamaan myös siihen, etteivät työvoimapalveluiden markkinat ajaudu muutaman toimijan käsiin, joilla olisi tällöin suuri valta määrittää sitä, millaisia palveluita on tarjolla ja mistä lähtökohdista niitä kehitetään. Ei ole odotettavaa, että markkinoiden ajautuessa muutaman toimijan käsiin heikossa työmarkkina-asemassa olevien tilanne parantuisi nykyisestä.

6) Palveluintegraation haasteet kasvavat, mikä uhkaa heikentää heikossa työmarkkina-asemassa olevien asemaa

Heikossa työmarkkina-asemassa olevat ihmiset tarvitsevat usein monenlaisia ja monialaisia palveluita työllistymisensä ja toimintakykynsä tueksi. Työvoimapalveluiden integraatio sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä koulutuspalveluiden kanssa on tärkeä lähtökohta toimivan monialaisen palvelukokonaisuuden muodostumiseksi. Työvoimapalveluiden tuotannon hajauttaminen voi vaikeuttaa palveluiden integraatiota ja sitä, miten palvelut toimivat yhteen työttömän näkökulmasta. Integraatio voi heikentyä sekä siinä tapauksessa, että tuottajakenttä laajenee merkittävästi, että siinä tapauksessa, että tuottaminen keskittyy muutamille toimijoille, joiden intresseissä ei ole monialaisten palveluiden kehittäminen. Järjestäjän rooli monialaisten palveluiden sujuvassa toteutumisessa on kaikissa tapauksissa suuri ja monialaisten palveluiden kehittämiseen sitoutuminen on myös jatkossa keskeistä riippumatta siitä, mikä julkinen taho työvoimapalveluita sekä sosiaali-, terveys- ja koulutuspalveluita järjestää.

Yhdistykset, säätiöt ja kunnat tulee huomioida heikossa työmarkkina-asemassa olevien työttömien palveluntuottajina

Erityisesti pitkäaikaistyöttömät ja osatyökykyiset tarvitsevat laajempaa palveluvalikoimaa. Tällä hetkellä Suomessa ei juurikaan ole pitkäaikaistyöttömiin erikoistuneita palveluntuottajia eikä toimivia markkinoita. Vaikutuksissa työttömiin, esityksessä nostetaan esiin riski kauempana työmarkkinoista olevien mahdollisuuteen saada vähemmän palveluita tulosperusteisissa hankinnoissa. Kuten edellä todettiin, tulee hankintaprosessiin ja sen ohjeistukseen kiinnittää erityistä huomiota, jotta tämä riski ei realisoidu.

Suuri osa tukea heikossa työmarkkina-asemassa olevien ja työllistymiseen tukea tarvitsevien työllisyyspalveluista tuotetaan tällä hetkellä kuntien ylläpitämissä työpajoissa, yhdistyksissä ja säätiöissä. Esitys mahdollistaa yhdistysten ja säätiöiden toimimisen palveluntuottajina, mutta kuntien rooli ja siten esim. kunnalliset työpajojen mahdollisuus toimia palveluntuottajana jää yhä epäselväksi. Kuntien mahdollisuus tuottaa palveluita osana työvoimapalveluiden järjestelmää tulisi mahdollistaa.

Kuntien työvoimapalveluiden vahvuus on ollut monialaisten palveluiden hyödyntäminen, jolloin asiakkaat ovat voineet saada paremmin tarpeisiinsa vastaavia palveluita. Monelle heikossa työmarkkina-asemassa olevalle ihmiselle on tärkeää, että tarjolla on työvoimapalveluiden lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluita tai koulutuspalveluita. Palveluiden integraatio ja monialainen palvelukokonaisuus tulee turvata uudessa järjestämis- ja tuottamismallissa.

Osatyökykyisten palveluprosessiin tulee kiinnittää erityistä huomiota yhdenvertaisuus turvaten

Yli puolella työikäisistä, eli noin 1,9 miljoonalla, on jokin pitkäaikaissairaus tai vamma. Heistä 600 000 kokevat sen vaikuttavan heidän työhönsä tai työllistymismahdollisuuksiinsa. Osatyökyisillä on myös muista suurempi riski menettää työnsä. Vamma tai pitkäaikaissairaus estää myös liian usein työhön paluun tai työllistymisen.

YK:n vammaistensopimuksen artiklan 27 (Työ ja työllistyminen) mukaan vammaisilla henkilöillä on oikeus työskennellä yhdenvertaisesti muiden kanssa. Osatyökyisten työllisyys lisääntyy hitaammin kuin ei-osatyökyisten. Marraskuussa 2017 oli työttömänä työnhakijana lähes 34 000 osatyökykyistä työtöntä. Kelan eläkkeensaajan hoitotukea ja yli 16-vuotiaiden vammaistukea saavista 38,4 % on ollut kokoaikatyössä ja 31% osa-aikatyössä kahden viimeisen vuoden aikana.

SOSTEn jäsenjärjestöt ovat nostaneet esiin huolen osatyökykyisten mahdollisuudesta saada asiantuntevaa palvelua työllistymisensä edistämiseksi, palvelutarpeensa arvioinnissa ja työllistymisvalmiuksiensa arvioinnissa. Palveluntuottajien tietotaito osatyökykyistä työllisyyspalveluiden asiakkaina voi olla puutteellinen. Onko palveluntuottajilla riittävää tietämystä vammaisen, osatyökykyisen, pitkäaikaissairaan palvelutarpeesta? Tietävätkö palveluntuottajat esimerkiksi kohtuullisten mukautusten vaatimuksista, joihin vammaisella henkilöllä on oikeus? Osaako palveluntuottaja ottaa vammasta, viasta tai sairaudesta johtuvat rajoitteet huomioon?

Vammaisten henkilöiden tulee saada tarvitsemansa tuki työllistymiseensä myös uusissa palvelurakenteissa. Palvelujen tulee olla esteettömät ja saavutettavat, ollen yhdenvertaiset muiden asiakasryhmien kanssa. Kaikkien palveluntuottajien verkko- ja mobiilipalveluiden tulee noudattaa lakia digitaalisten palveluiden noudattamisesta (voimaan x.x.2018). Palvelunkäyttäjien kaikki kielelliset oikeudet on turvattava, huomioiden paitsi kieli- ja kulttuurivähemmistöt myös erityisryhmien tarpeet. Myös viittomakielilaki (359/2015) tulee ottaa huomioon palveluja järjestettäessä.