16.01.2019

Sosiaali- ja terveysministeriö
Hyvinvointi- ja palveluosasto
Susanna Rahkonen

LAUSUNTO EDUSKUNNAN TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVOVALIOKUNNALLE

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista, alueiden kehittämisen ja kasvupalvelujen rahoittamisesta, yksityisistä työnvälityspalveluista sekä taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain 1 ja 2 §:n muuttamisesta (HE 93/2018)

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi esityksestä lausuntonsa 15.6.2017. Seuraavassa joitakin poimintoja STM:n lausuntovaiheessa esiin nostamista näkemyksistä, jotka ovat mielestämme edelleen relevantteja nyt esillä olevan esityksen käsittelyssä. STM:n näkemykset on valmisteltu ministeriön hyvinvointi- ja palveluosaston sekä sosiaaliturva- ja vakuutusosaston yhteistyönä ja ne keskittyvät lakiin julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista.

Heikommassa työmarkkina-asemassa olevien asema

STM haluaa kiinnittää erityistä huomioita heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien työnhakijoiden asemaan ja siihen, kuinka esitetyllä lainsäädännöllä pystyttäisiin aiempaa tehokkaammin edistämään työnhakijoiden työllistymistä. Eduskunnan käsittelyssä olevan kasvupalvelulakiesityksen 20 §:n mukaan maakunnan tulee huolehtia siitä, että maakunnallisilla kasvupalveluilla tuetaan erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä. Heikossa työmarkkina-asemassa oleville tulisi olla maakunnassa tarjolla heidän palvelutarpeensa mukaisia palveluita. Nyt käsiteltävänä olevan julkisia rekrytointipalveluita ja osaamisen kehittämispalveluita koskevan lain tehtävänä on konkretisoida tämän tavoitteen toteutumista.

STM:n mielestä erityistä huomioita tulisi kiinnittää siihen, että heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleville on myös kasvupalveluita sekä julkisia rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalveluita tarjolla tarvetta vastaavasti. Jos näin ei ole, entistä suurempi joukko työttömistä päätyy sosiaali- ja terveyspalveluiden kuten esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan piiriin. Tämä ei olisi tarkoituksenmukaista kummankaan lainsäädännön näkökulmasta. Mainittakoon, että työllisyyspoliittisen avustuksen lakkauttaminen voi vähentää yhdistysten mahdollisuuksia tarjota palkkatuettua työtä. Tämä voi STM:n mielestä heikentää erityisesti pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuuksia ja ohjata heitä entistä enemmän kuntouttavaan työtoimintaan tai muihin sosiaali- ja terveyspalveluihin, vaikka työllisyyspalveluden tulisi aina olla ensisijaisia palveluita niihin osallistumaan kykeneville henkilöille.

Vaikutusten arviointi

Alueiden kehittämistä ja kasvupalveluja koskevan lakiehdotuksen mukaan maakunta voisi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat kasvupalvelut omana tuotantonaan tai se voisi antaa niiden tuottamisen palveluntuottajille. Tämä periaate koskee myös esityksen mukaisia rekrytointipalveluita ja osaamisen

kehittämispalveluita. Maakunta voisi antaa nämä palvelut esityksen mukaan yksityisen palveluntuottajan tehtäväksi.

Esityksen vaikutusten arviointia koskevassa osiossa todetaan, että esityksen vaikutukset riippuvat siitä, missä määrin ja minkälaisin ehdoin maakunnat hankkivat palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta. Tämä vaikeuttaa esityksen vaikutusten arviointia. Esityksessä todetaankin, että ehdotettujen muutosten vaikutuksista julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen vaikuttavuuteen ei ole mahdollista esittää määrällisiä arvioita. Myöskään siitä, pystyvätkö palveluntuottajat tuottamaan palveluja kustannustehokkaammin kuin julkinen sektori, ei ole mahdollista esityksen mukaan esittää etukäteisarvioita. Lisäksi tuodaan esiin, että ehdotetun muutoksen vaikutukset erilaisiin työttömiin riippuvat siitä, millaisia ehtoja palveluntuottajille asetetaan hankintasopimuksissa. Riskinä esityksen mukaan on, että tulosperustaisissa hankinnoissa palveluntuottajat pyrkivät panostamaan henkilöihin, joiden arvioidaan olevan lähimpänä työmarkkinoita jo valmiiksi. Työttömät, jotka ovat kauempana työmarkkinoista, mutta nimenomaan tarvitsisivat palveluntuottajan tukea, voisivat saada vähemmän palveluita. Edellä mainittua riskiä voidaan vähentää muun muassa kehittämällä palkkiomalleja.

Esityksessä todetaan, että maakunnat kohdentaisivat määrärahaa rekrytointipalveluihin ja osaamisen kehittämispalveluihin lainsäädännön ja käytettävissä olevan yleiskatteellisen määrärahan puitteissa oman harkintansa mukaisen määrän. Maakuntia ei kuitenkaan velvoiteta käyttämään tiettyä vähimmäiseuromäärää tai osuutta saamastaan rahoituksesta. Koska tulevat maakunnat päättävät siitä, kuinka paljon maakunnan yleiskatteellisesta rahoituksesta kohdennetaan työllisyyden edistämiseen, esityksessä todetaan, ettei sitä ole mahdollista arvioida, käyttäisivätkö maakunnat työllisyyden edistämiseen nykyiseen verrattuna enemmän vai vähemmän resursseja.

STM:n mielestä on ongelmallista, että valitulla palvelumallilla tavoiteltujen päämäärien saavuttaminen on vaikutusten arvioinnissa esiin tuodulla tavalla epävarmaa. Erityisesti epävarmuus heijastuu heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalvelujen turvaamiseen.

Minimipalveluvalikoima

Ehdotetun julkisia rekrytointipalveluita ja osaamisen kehittämispalveluita koskevan lain yleisissä säännöksissä (1 luku) määritellään tehtävien antamisesta palveluntuottajalle, palvelujen tarjoamisesta asiakkaalle ja palvelupisteiden järjestämisestä asiointia varten. Lisäksi esityksen keskeisenä sisältönä on työnhakijan palveluprosessin määrittely (2 luku) sekä niiden rekrytointi- ja osaamispalveluiden määrittely, joita jokaisessa maakunnassa on oltava tarjolla (3 luku).

Rekrytointipalveluna maakunnan tulee välittää tietoa osaavan työvoiman saatavuudesta ja työtilaisuuksista, antaa rekrytointiin ja työnhakuun liittyvää neuvontaa sekä yhteen sovittaa työtilaisuuksia ja työnhakijoita. Osaamispalveluna maakunnassa tulee olla tarjolla ammatinvalinta- ja uraohjausta sekä kasvupalvelukoulutusta. Maakunta voi lisäksi järjestää muita rekrytointia ja työnhakua tukevia sekä osaamista kehittäviä palveluja. Muista palveluista määritellään tarkemmin ainoastaan työkokeilu (4 luku). Muutoin palveluiden sisältöä ei määritellä.

Maakunnalla olisi velvollisuus järjestää laissa määriteltyjä palveluja, jotka muodostavat niin sanotun minimipalveluvalikoiman työnhakijoiden palvelussa. Ehdotettuun lakiin ei sisälly julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia vastaavia säännöksiä tieto- ja neuvontapalveluista, valmennuksista ja koulutuskokeilusta. Tieto- ja neuvontapalvelut ovat osa rekrytointipalvelua, ammatinvalinta- ja uraohjausta ja ylipäätään asiakkaan palveluprosessia. Maakunta voi järjestää halutessaan nykyisen valmennuksen ja

koulutuskokeilun kaltaisia palveluja harkintansa mukaan työnhakua tukevana tai osaamista kartoittavana tai kehittävänä palveluna.

STM esitti lausunnossaan valmennuksen sisällyttämistä mukaan minimipalveluihin, jotka maakunnan tulisi aina järjestää. STM esittää huolensa siitä, kuinka maakunnat tulevat tosiasiassa järjestämään muita kuin minimipalveluita, jos velvoitetta niiden järjestämiseen ei ole. STM korostaa, että esitetyn lainsäädännön tavoitteena tulisi olla tarjota erityistä tukea sitä työllistymisessään tarvitseville, joiden palvelutarpeet kasvupalvelulaki edellyttää turvattavan. Tästä näkökulmasta STM:n näkemyksen mukaan olisi hyvä, jos mukana olisivat esimerkiksi tuetun työllistymisen palvelut erityistä tukea työllistymisessään tarvitseville.

Palveluiden yhteensovittaminen

Osa asiakkaista tarvitsee työllisyyspalveluiden lisäksi myös muita palveluita, kuten sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluita. Kasvupalvelulakiesityksen 22 §:n mukaan maakunnan on huolehdittava, että yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevat asiakasryhmät ja asiakkaat tunnistetaan ja heidän tarvitsemansa palvelukokonaisuudet määritetään. Lisäksi maakunnan ja palveluntuottajan on huolehdittava mm. siitä, että asiakas saa palvelut tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena ja että asiakas ohjataan tarkoituksenmukaisten palvelujen piiriin. Myös esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetuksi laiksi on asiakkaiden palveluiden yhteensovittamista koskeva pykälä. Tässä 13 §:ssä esitetään säädettäväksi, että maakunnan on huolehdittava laaja-alaisesti yhteen sovitettuja palveluja tarvitsevien asiakasryhmien ja asiakkaiden tunnistamisesta, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien määrittelemisestä sekä asiakasta koskevan tiedon hyödyntämisestä eri tuottajien välillä.

Toimipisteet, asiointi ja digitaaliset palvelut

Lain 5 §:ssä säädetään palvelupisteiden järjestämisestä asiointia varten ja 6 §:ssä tasapuolisuudesta ja yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämisestä. Lain 8 §:ssä säädetään työnhaun käynnistämisestä ja 10 § työnhakijan informoinnista. Perustelujen mukaan digitaaliset palvelut ja sähköinen asiointi muodostavat ensisijaisen asiointikanavan kasvupalveluissa. Julkisia rekrytointipalveluja ja osaamisen kehittämispalveluja koskevassa laissa maakunnalle asetettaan velvollisuus huolehtia myös käyntiasiointimahdollisuuksien järjestämisestä henkilöasiakkaille. Maakunnan tulisi ensinnäkin järjestää palvelupisteitä, joissa henkilöasiakkaat voisivat käynnistää työnhaun sekä saada työllistymiseen ja palveluihin liittyvää henkilökohtaista neuvontaa ja ohjausta. Lisäksi maakunnan tulee huolehtia nuorille tarkoitettujen monialaisten palvelupisteiden järjestämisestä sekä työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun liittyvien palvelupisteiden järjestämisestä.

STM esitti lausuntovaiheessa, että asiointia koskevaan pykälässä tai sen perusteluihin lisättäisiin maininta siitä, että toimipisteitä tulee sijaita maakunnassa riittävästi siten, että työnhaun aloittaminen henkilökohtaisesti asioimalla on henkilölle tosiasiallisesti mahdollista ja taloudellisesti ja ajankäytöllisesti kohtuullista. Lisäksi STM:n mielestä olisi ollut syytä mainita se, että toimipisteiden tulee olla esteettömiä ja saavutettavia, jotta myös mm. liikunta- ja aistivammaiset henkilöt voivat asioida niissä yhdenvertaisesti muiden kanssa.

STM pitää hyvänä sitä, että digitaalisia palveluja lisätään, jos tämä vapauttaa resursseja henkilökohtaista kohtaamista tarvitsevien työnhakijoiden tukemiseen. STM on kuitenkin huolissaan siitä, tunnistaako digitaalinen palvelutarpeen arviointi työnhakijan henkilökohtaisen asioinnin ja erityisen tuen tarpeet. Jos ei tunnista, työnhakijoita ohjautuu palveluihin, jotka eivät vastaa heidän palvelutarpeitaan. Tämä voi aiheuttaa

palvelujen keskeyttämisiä ja pahimmillaan seuraamuksia asiakkaan oikeuteen saada työttömyysetuutta. Erityisen tärkeää on, että digitaalinen palvelutarpeen arviointi tunnistaa työnhakijan työ- ja toimintakykyyn liittyvät seikat, jotka voivat vaikuttaa hänen työllistymismahdollisuuksiinsa. Digitaalisia sovelluksia työ- ja toimintakyvyn mittaamiseen on olemassa ja niitä tulisi hyödyntää digitaalisessa palvelutarpeen arvioinnissa.

STM korostaa, että digitaalisilta palveluilta on edellytettävä esteettömyyttä ja saavutettavuutta sekä niiden soveltuvuutta esim. vammaisille työnhakijoille. Informointia koskevassa 10 §:ssä ei säädetä asiakkaan informoinnin tavasta. STM esittää harkittavaksi, että informoinnin tavasta säädettäisiin ja varmistettaisiin näin esteettömyyden, saavutettavuuden sekä asiakkaiden yhdenvertaisuuden toteutuminen käytännössä. Nyt esitys jättää toteutuksen palveluntuottajan vastuulle.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu

Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta esitetään säädettäväksi rekrytointipalvelu- ja osaamisen kehittämispalvelulakiesityksen 13 §:ssä. Säännöksen mukaan maakunnalla olisi vastuu monialaisen palvelutarpeen arvioinnista ja palvelujen yhteensovittamisesta yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Kyse on tilanteista, joissa työttömän työllistymisen edistäminen edellyttäisi paitsi kasvupalvelujen myös esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttämistä. Esityksessä palveluntuottaja voisi olla myös taho, joka vastaa monialaisen palveluntarpeen arvioinnista.

STM esitti lausuntovaiheessa säännöksen 2 momenttiin muotoilua, jossa työttömän tarve monialaiseen palveluun arvioitaisiin tarvittaessa yhdessä sosiaali- ja terveyskeskuksen, maakunnan liikelaitoksen tai Kansaneläkelaitoksen kanssa. Lisäksi STM esitti, että 3 momentissa todettaisiin, että jos työttömällä on monialaisen palvelun tarve, 1 momentissa tarkoitetut palvelut on sovitettava yhteen tarkoituksenmukaiseksi kokonaisuudeksi yhdessä sosiaali- ja terveyskeskuksen, maakunnan liikelaitoksen tai Kansaneläkelaitoksen kanssa. Lisäksi STM:n esittämässä 3 momentin muotoilussa todettaisiin, että yhteensovittaminen tapahtuu yhteistyössä palvelua tuottavan tai järjestävän tahon kanssa.

Esitetty säännös ei STM:n käsityksen mukaan velvoita sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita (sosiaali- ja terveyskeskus, maakunnan liikelaitos) eikä Kansaneläkelaitosta. STM:n mielestä tämä olisi voitu tuoda pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa selkeämmin esiin. Tämä erottaa sen nykyisestä työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetusta laista.

Tiedonsaantioikeus

STM esitti lausuntovaiheessa, että jatkovalmistelussa yksityisen palveluntuottajan tiedonsaantioikeus kuvattaisiin ehdotettua tarkemmin (nykyisen esityksen 37 §). Lisäksi STM esitti, että jatkovalmistelussa olisi selvitetty, voisiko monialaisen palvelutarpeen arviointi olla muun tahon tehtävä kuin rekrytointi- ja osaamispalvelun tuottajan tehtävä.

STM:n mielestä jää hieman epäselväksi, miten yksityinen rekrytointi- ja osaamispalveluiden tuottaja pystyy huolehtimaan velvoitteistaan, kun sosiaali- ja terveyskeskus tai maakunnan liikelaitos ei ole taho, jolta yksityisellä rekrytointi- ja osaamispalveluntuottajalla olisi jatkossa oikeus saada työnhakijaa koskevia terveystietoja ja tietoja sosiaalisista olosuhteista. Palveluntuottaja ei ole maakunnalle sosiaali- tai terveyspalveluita tuottava palveluntuottaja eikä myöskään työ- ja elinkeinotoimistoa vastaavalla tavalla viranomainen. Toisaalta em. tiedoissa on kyse erittäin arkaluonteisista tiedoista.

STM toteaa, että jos monialaisen palveluntarpeen arvioinnista vastaisi aina maakunta, edellä kuvattuja haasteita ei syntyisi.

Lopuksi

STM toivoo, että heikossa työmarkkina-asemassa olevien tukemiseen kiinnitettäisiin erityistä huomiota, jotta turvattaisiin tarvetta vastaavat rekrytointi- ja osaamisen kehittämispalvelut jokaisessa maakunnassa myös tälle kohderyhmälle. Myönteistä on, että sosiaali- ja terveyspalvelut sekä kasvupalvelut ovat molemmat maakunnan vastuulla. Parhaimmillaan tämä mahdollistaa hyvän yhteistyön ja palvelukokonaisuudet. Kasvupalveluiden sosiaali- ja terveyspalveluita väljempi sääntely voi kuitenkin johtaa siihen, että helpommin työllistyvien palvelut toteutuvat vaikeimmin työllistyvien palveluita paremmin.

Hallitussihteeri Susanna Rahkonen