Eduskunta
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Lausuntopyyntönne 24.1.2019

HE 93/2018 vp

Kiitän mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto ja tulla kuulluksi hallituksen esityksestä 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).

Keskityn lausunnossa julkisia rekrytointipalveluja ja osaamisen kehittämispalveluja koskevaan lakiesitykseen. Tarkastelen esitystä erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden ja monialaisten palvelujen (sosiaali-, terveys-, kasvu- ja kuntoutuspalvelut) yhteensovittamisen näkökulmista[i].

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on lausunut tätä hallituksen esitystä koskevasta luonnoksesta työ- ja elinkeinoministeriölle15.6.2017 (THL/756/4.00.02/2017)[ii]. Hallituksen esityksestä laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä eräistä siihen liittyvistä laeista (HE 35/2018) olen antanut asiantuntijalausunnon työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 8.5.2018 (THL/952/4.00.02/2018)[iii] ja hallintovaliokunnalle 29.5.2018 (THL/988/4.00.02/2018)[iv].

Esitys julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista on parantunut monelta osin verrattuna luonnokseen. Tärkeitä muutoksia ovat muun muassa palvelujen maksuttomuuden, työllistymissuunnitelman, työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun ja työolosuhteiden järjestelytuen sisällyttäminen lakiin. Esitys eroaa luonnoksesta ratkaisevasti siten, että se ei enää sisällä työttömyysturvalakiin liittyviä muutosehdotuksia. THL:n lausunnossa nähtiin, että palvelujen ja työttömyysturvan välisessä yhteydessä oli useita epäselviä kohtia, jotka saattoivat vaarantaa työttömien työnhakijoiden yhdenvertaisen kohtelun. Tähän tulee kiinnittää erityistä huomiota siinä vaiheessa kun työttömyysturvalakia näiltä osin mahdollisesti muutetaan.

Kasvupalvelulakia koskevaa esitystä tarkastelin aiemmin kahden teeman kautta: palvelujen saatavuus ja kohdentuminen sekä palvelujen asiakaslähtöinen yhteensovittaminen. Samat asiat ovat keskeisiä myös tässä kasvupalvelujen sisältölain esityksessä.

Palveluiden saatavuus ja kohdentuminen

Esityksen henki ja ehdotetut pykälät korostavat työvoiman saatavuutta ja yritysten tarpeita, eivät työnhakijoiden tarpeita. Palveluiden saatavuuden ja kohdentumisen osalta esitys ei ole muuttunut ratkaisevasti luonnosversiosta. Näin ollen THL:n aiemmassa lausunnossaan esiin nostamat asiat ovat edelleen ajankohtaisia.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos • Institutet för hälsa och välfärd • National Institute for Health and Welfare
Mannerheimintie 166, Helsinki, Finland PL/PB/P.O. Box 30, FI-00271 Helsinki, puh/tel +358 20 610 6000

Ehdotettu väljä lainsäädäntö, jossa ei aseteta maakunnille velvoitetta esimerkiksi työkokeilun, valmennusten tai asiantuntija-arvioiden järjestämiseen asettaa työnhakijat eriarvoiseen asemaan sen suhteen, mitä palveluja heidän on mahdollista saada työllistymisensä tueksi. Tästä riippumatta työnhakijalla on velvoite osallistua hänelle tarjottuihin palveluihin työttömyysetuutta saadakseen. Valinnanvapaus toteutuisi siten vahvemmin maakuntien kuin asiakkaiden kohdalla.

Yksinkertaiset, nopeat ja massatuotantona toteutettavat palvelut tulevat maakunnille edullisemmaksi, joten ilman palveluja jäisivät todennäköisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevat, joiden palvelu on aikaa vievää, edellyttää yksilöllistä räätälöintiä ja eri palvelujen yhteensovittamista.

Työkokeilu ja erilaiset valmennukset, kuten työhönvalmennus, ovat tärkeitä palveluja heikossa työmarkkina-asemassa oleville työnhakijoille[v]. Ilman velvoittavaa lainsäädäntöä näiden palveluiden saatavuus tulee vaihtelemaan tai niitä ei järjestetä lainkaan. Yksi mahdollisuus on, että sosiaalihuolto ottaa vastuuta esimerkiksi työhönvalmennuksesta. Tällöin heikossa työmarkkina-asemassa olevien palvelujen yhteys muiden työnhakijoiden sekä työnantajien ja yritysten palveluihin heikkenee tai katkeaa.

Käytännössä maakuntien tarjoamia julkisia rekrytointipalveluja ja osaamisen kehittämispalveluja määrittelisi myös se, millaista palvelutarjontaa ja palveluntuottajia kullakin alueella on. Tässä suhteessa alueelliset erot ovat suuria. Yksityisiltä palveluntuottajilta ei ole nykytilanteessa ostettu TE-palveluja heikossa työmarkkina-asemassa oleville, joten osaamista tai palvelutarjontaa ei välttämättä ole.

Julkisten rekrytointipalvelujen ja osaamisen kehittämispalvelujen ehdotettua tarkempi sääntely laissa ei estäisi maakuntia kehittämästä palvelujen sisältöä, räätälöimästä niitä työnhakijoiden yksilöllisten tarpeiden mukaisesti tai käyttämästä yksityisiä palveluntuottajia, kuten nytkin tapahtuu TE-palveluissa.

Palvelujen asiakaslähtöinen yhteensovittaminen

Asiakaslähtöinen palveluintegraatio on keskeinen tavoite maakunta-, kasvupalvelu- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksissa. Integraatio tarkoittaa sitä, että asiakkaan saama palvelu on eheä ja saumattomasti toteutettu kokonaisuus, jossa erilaisia palveluja yhdistetään asiakkaan palvelutarpeisiin vastaamiseksi mahdollisimman kustannustehokkaalla, laadukkaalla ja vaikuttavalla tavalla. Maakunnalla on järjestäjänä kokonaisvastuu palveluiden yhteensovittamisesta ja integraation toteutumisesta.[vi]

Palvelujen yhteensovittamista tarvitsevina ryhminä mainitaan sote-palvelujen osalta paljon palveluja käyttävät, kun taas kasvupalveluissa nostetaan esille heikossa työmarkkina-asemassa olevat. Ryhmät ovat laajoja ja heterogeenisiä, mutta myös monelta osin päällekkäisiä[vii].

Palvelutarpeen arviointi

Palvelutarpeen arviointi on kriittinen kohta asiakkaan palveluprosessissa ja palvelujen asiakaslähtöisessä yhteensovittamisessa. Esityksen mukaan maakunta tai palveluntuottaja arvioi työnhakijan palvelutarpeen (11§).

Näkemykseni mukaan ja kansainvälisiin kokemuksiin pohjaten[viii] palvelutarpeen arvioinnin tulisi olla maakunnan tehtävä. Erityisen tärkeää tämä olisi palvelun alkaessa, jotta työnhakijat kyettäisiin ohjamaan oikean palvelun piiriin ilman vaaraa siitä, että palveluntuottajaan liittyvät asiat vaikuttavat palvelutarvearvioon. Palvelutarpeen arvioinnin siirtäminen palveluntuottajien vastuulle lisää riskiä siihen, että palvelutarvetta arvioidaan vaihtelevin tavoin ja kriteerein. Tämä heikentää asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua. Vaikka palvelutarvearvio ei ole päätös eikä ratkaise asiakkaan oikeuksia ja velvollisuuksia, on se esityksen mukaan suoraan yhteydessä työllistymissuunnitelmaan, jossa sovitut palvelut ovat työttömälle velvoittavia. Toinen selkeä riski liittyy palveluntuottajien itse tuottamien palvelujen mukaisten palvelutarpeiden korostumiseen arvioinnissa. Tämä voi myös lisätä kustannuksia.

Ensimmäisen palvelutarvearvion ja sopivan palveluntuottajan palveluihin siirtymisen jälkeen mahdolliset seuraavat palvelutarvearviot voitaisiin toteuttaa myös palveluntuottajan toimesta silloin kuin työnhakijan tilanne on selkeä eikä hänellä ole monialaisen palvelun tarvetta.

Esitykseen ei sisälly laissa työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) olevaa kirjausta siitä, että yhteispalvelussa työ- ja elinkeinotoimisto, kunta ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioivat työttömien palvelutarpeet (1§). Esityksen mukaan maakunta tai palveluntuottaja arvioi, onko työttömällä työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tarve (13§).

Monialaisen palvelutarpeen arvioinnin tulisi aina olla maakunnan tehtävä. Ensinnä, maakunnan järjestämisvastuulla ovat myös sosiaali- ja terveyspalvelut, jolloin kokonaiskuvan saaminen työnhakijan tilanteesta ja palvelutarpeista on yksinkertaisempaa ja kattavampaa. Toiseksi, palveluntuottajan arvioidessa monialaisen palvelun tarvetta riskinä on, ettei sitä haluta tunnistaa, mikäli palveluntuottaja ei ole pystynyt etukäteen huomioimaan palvelujen yhteensovittamiseen ja monialaiseen työskentelyyn liittyviä kuluja (esim. henkilöstöresurssit, työaika). Kolmanneksi, palveluntuottajilla ei välttämättä ole edellytyksiä ja osaamista monialaisen palvelutarpeen arviointiin. Sosiaali- ja TE-palveluissa on sitä vastoin pitkä kokemus tästä työvoiman palvelukeskusten ja työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun kautta.

Tulevassa maakuntarakenteessa olisi erinomainen mahdollisuus tehostaa monialaisen palvelutarpeen arviointia ja palveluiden tarpeenmukaista yhteensovittamista ennen laissa määriteltyjä määräaikoja, mikäli maakunta toisi moniammatillista sosiaali-, terveys- ja kasvupalvelujen osaamista heti palveluprosessin alkuun. Tällöin voitaisiin reagoida nopeasti ja varhaisessa vaiheessa palvelutarvearvioissa esiin nousseisiin eri palvelujen yhteensovittamisen tarpeisiin ja luoda saumattomia asiakaslähtöisiä palvelukokonaisuuksia.

Tällaisen riittävän varhaisen, yksilöllisen ja monialaisen palvelutarpeen arvioinnin ovat nostaneet esiin myös selvityshenkilöt Tuija Oivo ja Raija Kerätär raportissaan[ix]. Varhaisempaan puuttumiseen ja monialaiseen yhteistyöhön palvelutarpeen arvioinnissa on jo kehitetty toimintamalleja muun muassa Osatyökykyisille tie työelämään (OTE) -kärkihankkeen alueellisissa kokeiluissa[x]. Lainsäädännön tulisi ehdottomasti lisätä, ei vähentää, kannusteita tällaisten toimintamallien rakentamiseen ja edelleen kehittämiseen.

Työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu ja palvelujen yhteensovittaminen

Työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua koskevan lain kumoaminen sillä perusteella, että sosiaali-, terveys- ja kasvupalvelut tulevat olemaan maakunnan

järjestämisvastuulla, on varsin keinotekoista, koska ko. palvelut pysyvät lähtökohtaisesti oman lainsäädäntönsä ja hallinnonalojensa sisällä tulevassa maakuntarakenteessakin. Monialaiselle yhteistyölle on paremmat edellytykset yhteisen maakuntahallinnon myötä, mutta tämä vaatii paljon yhteistä sopimista ja yhteistyötä tukevia rakenteita. Palvelujen hajoaminen eri tuottajille sekä kasvu- että sote-palveluissa tekee yhteistyöstä ja palvelujen yhteensovittamisesta hyvin haasteellista.

Erityisen suuri huoli esityksessä liittyy siihen, kuinka yksittäinen palveluntuottaja pystyy sovittamaan yhteen monia eri palveluja ja palveluntuottajia (13§). Millaisia kannusteita palveluntuottajilla on palvelujen yhteensovittamiseen ja monialaiseen yhteistyöhön, kun palveluja voivat tuottaa keskenään kilpailevat palveluntuottajat? Miten yhteistyön riittävyyttä ja laatua seurataan tai arvioidaan? Maakunta on joka tapauksessa lainsäädännön mukaan vastuussa siitä, että palveluintegraatio toteutuu. Näin ollen monialaista palvelua tarvitsevien palveluiden yhteensovittaminen tulisi olla maakunnan tehtävä.

Myönteistä esityksessä on, että siihen on sisällytetty maakunnalle velvoite järjestää riittävä määrä palvelupisteitä työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun tarjoamiseksi yhdessä Kansaneläkelaitoksen kanssa (5§). Yhden luukun palvelu tukee henkilökohtaista palvelua ja moniammatillista yhdessä työskentelyä[xi]. Myönteistä on myös se, että pykälässä huomioidaan kunta ja muut mahdolliset toimijat osana yhteispalvelua. Kuntien työllistymiseen, koulutukseen ja terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen liittyvät palvelut ovat tärkeä osa monialaista yhteispalvelua. Myös järjestöt ja erilainen vapaaehtoistoiminta ovat tulevaisuudessa toivottavasti vahvemmin mukana yhteispalvelussa.

Palvelujen ja etuuksien yksilöllisen yhteensovittamisen ja siihen liittyvän monialaisen yhteistyön voi olettaa koskevan jatkossa yhä suurempaa joukkoa työnhakijoita työelämän murroksessa ja työurien muuttuessa katkonaisemmiksi[xii]. Lain julkisista rekrytointipalveluista ja osaamisen kehittämispalveluista tulisi turvata ja edistää työnhakijoiden mahdollisuuksia saada tarpeensa mukaista ja riittävää palvelua työllistymiseensä. Tämä on paitsi yksittäisen ihmisen, myös yhteiskunnan edun mukaista.

Peppi Saikku

Erikoistutkija, VTT Peppi Saikku

Viitteet ja kirjallisuus

[i] Saikku P (2018) Hallinnan rajoilla. Monialainen koordinaatio vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 74. Helsingin yliopisto.

[ii] https://thl.fi/documents/10531/3135381/756+lausunto+TEMiin.pdf/47b93bcf-6ebc-4d2e-a7fb-2cf17df3588d, viitattu 30.1.2019.

[iii] https://thl.fi/documents/10531/3794292/Asiantuntijalausunto_PeppiSaikku_08052018.pdf/c1f8c81a-45b9-4ded-a5f0-008876076c7b, viitattu 30.1.2019.

[iv] https://thl.fi/documents/10531/3794292/Asiantuntijalausunto_PeppiSaikku_290518.pdf/016fe476-359c-4ae2-92fe-09397b2b3d79, viitattu 30.1.2019.

[v] Aho S ym. (2018) Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018.

[vi] Järjestämisen käsikirja. https://alueuudistus.fi/jarjestamisen-kasikirja/suunnittelu-ja-seuranta/palveluintegraatio,viitattu 30.1.2019.

[vii] Heikossa työmarkkina-asemassa oleviksi voidaan määritellä laajasti erilaisia ryhmiä, kuten pitkittyneesti työttömät, osatyökykyiset/ vajaakuntoiset työnhakijat, työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret, mielenterveys- ja päihdekuntoutujat, maahanmuuttajat sekä vammaiset ja kehitysvammaiset ihmiset (Blomgren & Saikku 2019). On runsaasti tutkimustietoa siitä, että erityisesti pitkittyneesti työttömillä on usein myös terveydentilan, työkyvyn, toimeentulon ja muun hyvinvoinnin vajeita (esim. Heponiemi ym. 2008; Kauppinen ym. 2010). Paljon palveluja käyttävät on monimuotoinen ryhmä, jonka palvelutarve voi perustua useisiin pitkäkestoisiin somaattisiin tai psyykkisiin oireisiin (ns. monisairaat) tai muihin monimuotoisiin tarpeisiin, kuten oppimisvaikeuksiin, toimeentuloon, elämänhallintaan tai sosiaaliseen osallistumiseen (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2017). 10 prosenttia asukkaista kerryttää 81 prosenttia kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaiskustannuksista: näistä kustannuksista 62 prosenttia syntyy asiakkaista, jotka käyttävät sekä terveys- että sosiaalipalveluja (Leskelä ym. 2013).
Blomgren S & Saikku P (2019) Heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden osallisuus ja monialainen yhteistyö palveluissa. Tutkimuksesta tiiviisti 6/2019. THL. http://www.julkari.fi/handle/10024/137500
Heponiemi T ym. (2008) Katsaus työttömyyden ja terveyden välisiin yhteyksiin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 14/2008.
Kauppinen T ym. (2010) Työttömyys ja huono-osaisuuden kasautuminen. Teoksessa: Vaarama M ym. (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2010, 234–250.
Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017) Paljon palveluja tarvitsevat ja käyttävät asiakkaat perusterveydenhuollossa. Tuloksellisuustarkastuskertomus 11. Valtiontalouden tarkastusvirasto.
Leskelä R-L ym. (2013) Paljon sosiaali- ja terveyspalveluja käyttävät asukkaat Oulussa. Suomen lääkärilehti 68:48, 3163-3169.

[viii] Arnkil R & Spangar T (2018) Työvoimapalvelujen kokonaiskuva kansainvälisessä kehyksessä. Teoksessa: Kajanoja J (toim.) Työllisyyskysymys. Into, 233-286.
Robert Arnkilin lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa 1.3.2017. https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/julkaisut/aineistot/Documents/07_Robert_Arnkil_lausunto_010317.pdf, viitattu 31.1.2019.

[ix] Oivo T & Kerätär R (2018) Osatyökykyisten reitit työllisyyteen - etuudet, palvelut, tukitoimet.Selvityshenkilöiden raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018.

[x] OTE-kärkihanke: Ratkaisuja työkyvyn ylläpitoon ja osatyökykyisten työllistymiseen https://stm.fi/osatyokykyisyys/hankkeen-toimeenpano, viitattu 31.1.2019.

[xi] Rajavaara M ym. (toim.) (2019) Aktivointipolitiikkaa yhteisin palveluin – näkökulmia työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun. Kela, taitossa.

[xii] Esim. Anttila J ym. (2018) Pitkän aikavälin politiikalla läpi murroksen – tahtotiloja työn tulevaisuudesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 34/2018.