

LAUSUNTO

Helsinki, 23.3.2018

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

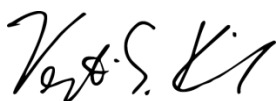
Viite: TEM/503/03.01.01/2018 TEM020:00/2018

Asia: Lausuntopyyntö; luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden väliaikaista 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 224 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäsenenä 71 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

SOSTE

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
SOSTE Finlands social och hälsa rf
SOSTE Finnish Federation for Social Affairs and Health

www.soste.fi

LAUSUNNON KESKEINEN SISÄLTÖ

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry kannattaa tietyin varauksin ehdotettuja lakimuutoksia. Lain jatkovalmistelussa ja toimeenpanossa on syytä kiinnittää 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 kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden väliaikaista järjestämistä koskevasta lainsäädännöstä. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry kannattaa ehdotettuja muutoksia. Esityksen tavoitteet työjaon ja asiakkaan palveluprosessin selkeyttämisestä ja kehittämisestä ovat kannatettavia. Jotta tavoitteisiin päästäisiin, on toimeenpanoon kiinnitettävä erityistä huomiota. SOSTE toivoo jatkovalmistelussa kiinnitettävän huomiota tässä lausunnossa esille nostettaviin asioihin.

Markkinoiden muodostumisen ja työvoimapalveluiden järjestämisen keskeiset kysymykset

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.

Lakiesitys ei sinällään synnytä tietynlaista palvelujärjestelmää, vaan se antaa sellaisen toimeenpanolle puitteet. Kuten sosiaali- ja terveystalouden 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 jatkovalmistelussa.

1) Palvelukatveiden paikkaaminen

On selvää, että kaikille alueille ei synny samanlaisia markkinoita. Markkinatuottajien määrä ja palveluvalikoima tulevat vaihtelevaan 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 palvelukatveja 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

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 mitoittamista, 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 järjestämisvastuuta siirretään osittain tuottajille, mikä ei ole perusteltua. Voi käydä myös niin, että riittävää järjestämisvastuuta ei kannata kukaan, jolloin uuden palvelujärjestelmän kehitys ei ole kenenkään hallussa.

3) Viranomaisvastuun ja tuottajavastuun hämärtyminen uhkana

Käytännössä työvoimapalveluiden tuottajalla on jatkossa mahdollisuus antaa työttömille velvoittavia osoituksia, joiden laiminlyönti voi johtaa työttömän osalta karenssiin. Jos työnhakija kieltäytyy palvelutuottajan tarjoamasta työstä, palvelusta tai keskeyttää niihin osallistumisen, antaa tuottaja tästä ilmoituksen viranomaiselle. Vaikka työttömyysetuuden maksajaa sitovat työvoimapolitiittiset 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 esimerkiksi työllistymisestä maksetaan 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 asiakkaakseen aina tietyn määrän ihmisiä tietyillä palvelutarpeilla. Yksi tapa parantaa vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien palveluita on asettaa heidän palveluilleen erityiset tulos- ja laatuavoitteet, 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 ylläpitämässä työpajoissa, yhdistyksissä ja säätiöissä. Esitys mahdollistaa yhdistysten ja säätiöiden toimimisen palveluntuottajina, mutta jättää kunnat ja siten esim. kunnalliset työpajat ulkopuolelle. 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. Osatyökykyisillä 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. Osatyökykyisten työllisyys lisääntyy hitaammin kuin ei-osatyökykyisten. 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, pitkäaikaissairaana palvelutarpeesta? Tietävätkö palveluntuottajat esimerkiksi kohtuullisten mukautusten vaatimuksista, joihin vammaisella henkilöllä on oikeus? Osaako palveluntuottaja ottaa vammasta, iästä 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 1.9.2018). Palvelunkäyttäjien kaikki kielelliset oikeudet on turvattava, huomioiden paitsi kieli- ja kulttuurivähemmistöt myös erityisryhmien tarpeet. Myös viittomakielilaki (359/2015) tulee ottaa huomioon palveluja järjestettäessä.