



Peppi Saikku

29.5.2018

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Lausuntopyyntönnö 14.5.2018

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

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi hallituksen esityksestä laiksi alueiden kehittämisestä ja kasvupalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 35/2018 vp). Tarkastelen lausunnossa esitystä vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisen monialaisen koordinaation näkökulmasta arvioiden kohderyhmän tarvitsemien palvelujen monialaisen yhteensovittamisen mahdollisuuksia¹.

Vaikeasti työllistyvät

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 pitkäaikaistyöttömiä².

Vaikeasti työllistyvien lukumäärästä ei ole tarkkaa tietoa. Työ- ja elinkeinoministeriön tilastoimaan rakennetyöttömyyteen³ lukeutui huhtikuussa 2018 noin 164 000 työtöntä työnhakijaa. Niin sanottu krooninen työttömyys – avoimilta työmarkkinoilta pitkään poissa olleiden määrä – on vakiintunut noin 4–5 prosentin tasolle työvoimasta⁴. Tämä tarkoittaisi tällä hetkellä noin 110 000–135 000 henkilöä. Kyse ei siten ole marginaalisesta ryhmästä.

Palvelutarpeet ja palvelujen yhteensovittaminen

Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistämisessä on usein tarvetta niin työvoima-/kasvupalveluille ja sosiaali- ja terveyspalveluille kuin koulutus- ja kuntoutuspalveluille. Tutkimusten mukaan keskeisiä palveluja kohderyhmässä ovat muun muassa kuntouttava työtoiminta, aikuissosiaalityö,

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

² Saikku, Peppi (2016) Työttömien ammatillinen kuntoutus. Teoksessa: Pirjo Juvonen-Posti & Tiina Pensola (toim.) Kohti koordinoitua yhteistoimintaa. Ammatillisen kuntoutuksen työnjako. Helsinki: Työterveyslaitos, 28–85.

³ Rakennetyöttömyys: pitkäaikaistyöttömät eli vähintään vuoden yhdenjaksoisesti työttömänä työnhakijana olleet, rinnasteiset pitkäaikaistyöttömät eli viimeisen 16 kuukauden aikana yhteensä vähintään 12 kuukautta työttömänä työnhakijana olleet sekä palveluilta työttömäksi jääneet ja palveluilta palveluille sijoittuneet. TEM/ Työnvälitystilasto.

⁴ Aho, Simo & Mäkiäho, 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. Helsinki: Valtioneuvosto.



Peppi Saikku

29.5.2018

työvoimakoulutus, palkkatuetty työ, työkokeilu, työttömien terveystarkastukset, mielenterveys- ja päihdepalvelut sekä ammatillisen ja sosiaalisen kuntoutuksen palvelut. Ryhmässä on myös toteutumaton palvelutarvetta, joka voi näkyä esimerkiksi perusterveydenhuollon vastaanotoilla⁵.

Eri hallinnonalojen ja palvelujen yhteensovittaminen on osoittautunut vaikeaksi, mikä on näkynyt pyrkimyksinä siirtää vastuuta vaikeasti työllistyvistä hallinnonalalta toiselle. Viime vuosina vastuuta on siirretty enenevästi työvoima- ja elinkeinohallinnolta kuntien sosiaali- ja terveystoimeen. Vaikeasti työllistyvien työllistymisen edistäminen asettuu kuitenkin eri hallinnonalojen vastuiden raja-alueelle, josta mikään taho ei ole viime kädessä vastuussa. Asiakasnäkökulmasta tämä on johtanut väliinpuotoamisiin ja poiskäännyttäisiin.

Hallinnonalojen välille on kehitelty erilaisia yhteistyörakenteita, jotka ovat edesauttaneet palvelujen yhteensovittamista. Lain velvoittamia yhteistyörakenteita työ- ja elinkeinohallinnon, kuntien ja Kelan välillä ovat olleet kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyö vuoteen 2015 asti ja työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu (TYP) vuodesta 2015 lähtien. Työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua edelsi sopimuksellinen työvoiman palvelukeskus -toiminta, joka kattoi noin 40 prosenttia manner-Suomen kunnista vuonna 2014⁶.

Yhteistä erilaisille yhteistyörakenteille on se, että ne ovat muodostuneet paikallisesti erilaisiksi. Toimintamallien moninaisuus ja tulostavoitteiden epäyhtenäisyys ovat vaikeuttaneet toiminnan vaikutusten arviointia. Työvoiman palvelukeskus -toiminnan arvioitiin parantaneen etenkin asiakkaiden selvitys- ja kuntoutusprosessien toteutusta ja koordinoitua eri tahojen välillä. Asiakkaiden kokemukset palvelusta olivat myönteisiä, mutta työllistymistulokset heikohkoja.^{7,8} Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta saatujen alustavien tutkimustulosten⁹ mukaan asiakasmäärät ovat kasvaneet, moniammatillinen yhdessä työskentely on vähentynyt ja Kelan osallistuminen toimintaan on vahvistunut. Seurannan välineet ja kriteerit ovat edelleen kehittymättömiä.

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

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).

⁵ Valtiontalouden tarkastusvirasto (2017) Paljon palveluja tarvitsevat ja käyttävät asiakkaat perusterveydenhuollossa.

Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 11/2017. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.

⁶ HE 183/2014 vp.

⁷ Karjalainen, Vappu & Saikku, Peppi (2008) Työvoiman palvelukeskukset – erityispalvelua vaikeasti työllistyvälle. Teoksessa: Robert Arnkil ym. Kohti työelämälähtöisiä integroivia palveluja. Työvoimatoimistojen ja työvoiman palvelukeskusten arviointitutkimus. Työ ja yrittäjyys 18/2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

⁸ Valtakari, Mikko ym. (2008) Julkisen työvoimapaikannuksen uudistamisen vaikuttavuus. Työ ja yrittäjyys 19/2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

⁹ Rajavaara, Marketta ym. (2018) TYP-tutkimuksen alustavia tuloksia. Diaesitys 1.3.2018. Kela.



Peppi Saikku

29.5.2018

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.

Yleisellä tasolla kasvupalvelujen ja sosiaali- ja terveydenhuollon siirtyminen maakuntien järjestämisvastuulle luo aeimpaa paremmat edellytykset eri palvelujen yhteensovittamiseen. Järjestämisvastuun keskittäminen maakunnille ei kuitenkaan takaa palvelujen yhteensovittamista tuottajavastuun laajetessa huomattavasti sekä osan palveluista toteutuessa kunnissa ja Kelassa. Maakunta tulee olemaan hyvin suuri toimija, jonka alla kukin sektori toiminee edelleen omissa silloissaan, esimerkiksi kasvupalvelujen osalta toiminnan ohjaus tapahtuu edelleen työ- ja elinkeinoministeriöstä ja sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Erityistä huolta herättää se, miten tällaista laajaa kokonaisuutta voidaan koordinoida asiakaslähtöisesti? Asiakkailta ei välttämättä ole kyvykkyyttä hahmottaa eri palvelujen ja tuottamisvastuiden eroja eivätkä he yksin pysty huolehtimaan palvelujen ja etuuksien järkevästä yhteensovittamisesta.

Ehdotetussa lainsäädännössä maakunnille jätetään varsin vapaat kädet siinä, miten palvelujen yhteensovittaminen tapahtuu. Tämänhetkisen tiedon mukaan laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta tullaan kumoamaan ja osia siitä tullaan siirtämään lakiin julkisista rekrytointi- ja osaamispalveluista.

Vaikeasti työllistyvät henkilöt voisivat hyötyä kiinteästä yhteistyömallista, niin sanotusta yhden luukun palvelusta, jossa heidän työllistymistään edistäviä palveluja ja etuuksia koordinoitaisiin yhdessä fyysisessä paikassa. Yhden luukun palvelu on ollut kasvava trendi työllisyyden hoidossa Euroopassa, kun eri järjestäjä- ja tuottajatahojen palveluja pyritään sovittamaan yhteen¹⁰ ¹¹. Palvelujen yhteensovittamisen lisäksi on tärkeä huomioida etuuksien merkitys: etuudet ja palvelut ovat usein vahvasti sidoksissa toisiinsa.

Kohderyhmässä on myös selkeä tarve henkilökohtaiselle palvelulle ja tuelle, jota ei voida hoitaa vain digitaalisin välinein. Tarve henkilökohtaiseen palveluohjaukseen ja rinnalla kulkemiseen kasvaa palvelujärjestelmän monimutkaistuessa ja tähän olisi varattava riittävät resurssit kaikissa maakunnissa. Tietojärjestelmien yhteensopivuus ja tiedonkulun sujuvuus ovat myös selkeitä haasteita palvelujen monialaisessa yhteensovittamisessa, jotka eivät ainakaan vähene tuottamisvastuun hajautuessa yhä useammalle taholle.

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.

¹⁰ Bouget, Denis ym. (2015) Integrated support for the long-term unemployed in Europe. A study of national policies 2015. European Social Policy Network. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. European Commission.

¹¹ Saikku, Peppi ym. (2017) Monialainen yhteistyö paikallisessa työllisyyden hallinnassa. Integroiva kirjallisuuskatsaus. Sosiaali- ja terveysturvan raportteja 7. Kelan tutkimus.



Peppi Saikku

29.5.2018

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 tärkeää 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 tarjottua palvelua, erityisesti kuntien vastuulla olevaa kuntouttavaa työtoimintaa¹². 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. Vuonna 2017 kuntouttavaan työtoimintaan osallistui jo miltei 40 000 Kelan työttömyysturvaetuuden saajaa¹³. Kyseinen kannustin on painottanut määrää laadun sijaan, mikä on myös johtanut epätarkoituksenmukaisiin toimintakäytäntöihin ja työttömien "säilömiseen"¹⁴. 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 väljydessään 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.

VTT, tutkija

Peppi Saikku

¹² Riipinen, Toni ym. (2014) Arvio työmarkkinatuen rahoitusuudistuksen vaikutuksista. Työ ja yrittäjyys 28/2014. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

¹³ Kelan työttömyysturvaetuuudet korvausperusteen mukaan, Kelasto 29.5.2017.

¹⁴ Saikku, Peppi (2016) Vaikeasti työllistyvien palvelurakenteet kunnissa: aktiivisuuden ja sosiaalityön yhteydet muuttuvassa tilanteessa. Teoksessa Sanna Blomgren ym. Sosiaalityö, palvelut ja etuudet muutoksessa. Raportti 4/2016. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 74–102.