

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Työelämä- ja tasa- arvovaliokunta on pyytänyt Vantaan kaupungilta asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä (HE 241/2020). Asiantuntijalausunnossa tarkastellaan esityksen henkilöstö- ja tasa-arvovaikutuksia sekä esityksen vaikutusta suunniteltuun työvoimapalveluiden rakenneuudistukseen.

Asia: HE 241/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Asiantuntijan kuulemisaika: Keskiviikko 24.3.2021 klo 11.30

VANTAAN KAUPUNGIN ASiantuntijalausunto

-Hallituksen esityksen vaikutukset suunnitellun työvoimapalvelujen rakenneuudistuksen näkökulmasta

Asiantuntijalausunnon lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uuden hallintotason, hyvinvointialueiden, perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, joita ovat:

- laki hyvinvointialueesta,
- laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä,
- laki pelastustoimen järjestämisestä,
- laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla sekä niiden yhteinen voimaanpanolaki,
- laki hyvinvointialueiden rahoituksesta sekä
- ehdotukset kuntien valtionosuutta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, hyvinvointialueiden henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi.

Hyvinvointialueiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella ja palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Rahoitus määräytyisi laskennallisesti pääosin hyvinvointialueen palvelujen tarpeen sekä olosuhdetekijöiden perusteella ja siitä säädettäisiin lailla.

Toteamme lisäksi, että:

- työllisyyden kuntakokeilun pilotoinnilla käynnistetty työvoimapalvelujen rakenneuudistus vakinaistettaisiin mahdollisimman pikaisesti
- kannatamme myös valtion yrityspalvelujen siirtoa kunnille, sillä täydennetään työllisyyden hoitotehtävää oikealla tavalla

- työvoimapalvelujen rakenneuudistus on aiempaa tarpeellisempi koronan aiheuttaman suuren työttömyyden takia

Esityksen vaikutukset suunniteltuun työvoimapalvelujen uudistukseen

- **lausunnon lähtökohtana kuntien järjestämisvastuuseen perustuva malli**

Työllisyyspalveluiden uudistamisella on paljon yhteisiä rajapintoja sosiaali- ja terveyspalveluihin ja sosiaaliturvaan esityksessä suunniteltuihin muutoksiin. Kokonaistarkastelussa työvoimapalvelujen uudistukseen vaikuttavat myös laki hyvinvointialueesta, laki hyvinvointialueiden rahoituksesta sekä ehdotukset kuntien valtionosuutta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, hyvinvointialueiden henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamisesta.

1. Vaikutukset kuntien rahoituspohjaan

Uudistuksen toteutuessa kuntien käyttötalouden kustannuksista reilusti yli puolet siirtyy hyvinvointialueelle. Samalla kuntien rahoituspohja kaventuu erittäin merkittävästi.

Vantaan kaupunginjohtajan asiantuntijalausunnossa valtiovarainvaliokunnalle todetaan, että HE/241/2020 vp. esitys sosiaali- ja terveyspalveluja sekä pelastustoimea koskevasta uudistuksesta sisältää erittäin merkittäviä riskejä ja huolenaiheita Vantaan kaupungin kannalta. Uudistuksesta aiheutuva verotulopohjan kapeneminen alle puoleen nykyisestä ei tule mahdollistamaan investointien rahoittamista nykyjärjestelmää vastaavalla tasolla. Uudistuksen arvioidaan hallituksen esityksenkin mukaan jopa heikentävän julkista taloutta aina vuoteen 2030 saakka. Koska kuntien rahoituspohjan ennakoituaan kaventuvan rajusti hyvinvointialueuudistuksessa sen toteutuessa, työvoimapalvelujen rahoitusmallissa on turvattava kunnille tosiasialliset edellytykset ja täysimääräinen rahoitus työvoimapalvelutehtävänsä hoitamiseen.

2. Vaikutukset työllisyydenhoidon palvelukokonaisuuteen

Vantaa ja Kerava toteuttavat parhaillaan työllisyyden kuntakokeilua, jossa kuntien järjestämisvastuu laajenee ja kunnat saavat hoitaakseen osan julkisista työvoima- ja yrityspalvelulain mukaisista tehtävistä aiempien lakisääteisten tehtävien lisäksi. Lisäksi kunnat ovat laajentaneet palveluvalikoimaansa omien elinvoima-, nuoriso- ja osaamisen kehittämisen palveluiden avulla.

Olennainen osa Vantaan työllisyyspalvelujen lakisääteistä kokonaisuutta on ollut kuntouttava työtoiminta. Hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista koskevassa esityksessä ehdotetaan, että kuntouttava työtoiminta siirtyisi hyvinvointialueiden vastuulle.

Kuntien tarjoamat palvelut ovat täydentäneet aiemmin TE- hallinnon tarjoamien lakisääteisten palveluiden kattavuutta. Samalla Vantaan kaupunki yhteistyöverkostoineen on muiden kokeilukaupunkien tapaan luonut kokonaisvaltaisen työvoima- ja yrityspalvelujen ekosysteemin, jota työllisyyden kuntakokeilun välinein vahvistetaan edelleen. Sosiaali- ja terveyspalvelut, kuntouttava työtoiminta, maahanmuuttopalvelut sekä kuntien elinvoimapalvelut ovat olennainen osa tätä kokonaisuutta. Riskinä on, että uudistuksen seurauksena palvelukokonaisuus hajoaa.

3. Vaikutukset työllisyydenhoidon kuntaperustaiseen palvelujärjestelmään

Kuntaperustaisen palvelujärjestelmän ja pohjoismaisen työvoimapalvelumallin käyttöönoton tavoitteena on parantaa työllisyyspalvelujen vaikuttavuutta ja asiakaslähtöisyyttä:

- aikaistamalla työttömän työnhakijan palvelun käynnistymistä ja yksilöllistä palvelua,
- tehostamalla työttömän palvelutarpeen arviointia,
- sujuvoittamalla palvelutarpeen mukaista ohjausta sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluihin sekä
- vahvistamalla työttömien työnhakijoiden osaamisen kehittämisen palveluja

Työllisyyden hoidon yhdyspinnat uuden hallintotason, hyvinvointialueiden sekä tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus ohjelman ja sote-uudistuksen kanssa ovat kiistattomat. Kuntouttavan työtoiminnan ja työkykyohjelman työkyvyn tuen palvelujen tuominen osaksi tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskusta korostaa entisestään työllisyydenhoidon ja sote- uudistuksen keskinäistä riippuvuutta asiakkaan palveluohjauksessa.

Järjestäjäorganisaatioiden lisääntyessä uhkana on työllisyyden hoidon näkökulmasta, että asiakaspalvelut pirstaloituvat entisestään.

3.1 Vaikutukset asiakkaiden palveluohjauksen ja palvelujen saatavuuteen

Yleistä

Työllisyydenhoidossa keskeistä on asiakkaan palvelutarpeen arviointi, nopea työllistyminen ja mikäli työllistymisen esteitä on, sen mukainen sujuva palveluohjaus asiakkaan tarvitsemaan palveluun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Yksilöllinen ja tarkoituksenmukaisiin palveluihin ohjaaminen on tärkein huomioitava asia työllisyyspalvelujen järjestämismalleja arvioitaessa. Tätä tulee vahvistaa läpileikkaavasti myös uudistuksessa rakennettavassa palvelujärjestelmässä.

Uudistuksen tavoitteena tulee olla, että heikossa työmarkkina-asemassa olevien aktivointipolitiikka sekä kuntoutuspolitiikka nähdään kokonaisuutena, sillä ihmisten toimintavalmiuksien lisääminen edellyttää samanaikaisia toimia työllisyyden, kuntoutuksen ja työkyvyn kohentamiseksi (Oivo ja Kerätär 2018).

Hallituksen esityksen 241/2020 mukainen uudistus aiheuttaa työllisyyden hoidon näkökulmasta nykytilanteeseen verrattuna paljon koordinointi- ja yhteensovittamistarvetta.

Hyvinvointialueiden ja tulevaisuuden sote- keskusten ja työllisyyspalvelujen välille tarvitaan:

- Yhteistyörakenteet, toimintakäytännöt ja kansallinen lainsäädäntö sekä yhteinen näkemys työllisyyspalvelujen ohjauksesta.
- Toiminnan koordinointi edellyttää työllisyyspalvelujen toimijoiden kesken tiivistä yhteistyötä jo asiakkaan palvelutarpeen arviointivaiheessa.

Uudistuksen edellyttämä koordinoitintarve sekä työllisyyspalveluissa että sosiaali- ja terveyspalveluissa vaatii lisäresursseja. Lisäksi on huomioitava, että vaikutukset koordinoitintarpeesta ulottuvat tulevaisuuden sote-keskuksen järjestämiin kuntoutuspalveluihin, Kelan tarjoamiin palveluihin sekä työllistymistä edistäviin monialaisiin yhteispalveluihin (TYP). Pitkittävä työttömyys lisää myös sosiaalihuollon tuen tarvetta.

3.2 Vaikutukset asiakaspalveluprosesseihin

Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa työnhaun tukea lisätään siten, että työttömät työnhakijat kohdataan ensimmäisen kolmen kuukauden aikana kahden viikon välein. Tämän jälkeen kuukauden kestävä tiivis palvelujakso seuraa aina 6 kuukauden työttömyyden jälkeen. Tämänhetkisen arvion mukaan TE-palveluihin olisi lisättävä resursseja 70 miljoonalla eurolla, jotta pohjoismaisen työvoimapalvelumallin mukainen palvelu voidaan toteuttaa.

Vantaan kaupungin työllisyyspalvelujen asiakkaaksi siirrettiin kuntakokeilussa 18888 asiakasta. Vajaa 50 % asiakkaista eli 5770 henkilöä on vieraskielisiä ja noin 5882 asiakasta tehostetun tai monialaisen palvelun tarpeessa. Työnhakijoiden kohtaaminen ja palvelutarpeiden yksilöllinen selvittäminen tehostettua palvelua tarvitseville asiakkaille vaatii noin tunnin tapaamisajan. Yksi asiantuntija voi laskennallisesti palvella kuutta asiakasta päivässä ja noin kolmeakymmentä asiakasta viikossa. Esimerkin mukaisella asiakasmäärällä Vantaan henkilöstömäärää tulisi lisätä 35–40 prosenttia.

3.3 Vaikutukset tiedolla johtamiseen ja asiakastietojärjestelmiin ja sähköisiin palveluihin

Tietojärjestelmät, sähköiset palvelut sekä muut mittakaavaeduista hyötyvät toiminnot on perusteltua järjestää keskitetysti.

Työllisyyden kuntakokeiluissa toimiville kaupungeille ja alueille on annettu kokeilualueelle rajattu käyttöoikeus TE- hallinnon hallinnoimaan URAVDI – asiakaspalvelujärjestelmään. Monialaisessa yhteispalvelussa on käytössä TYPPI- asiakastietojärjestelmä ja sosiaali- ja terveystietojärjestelmien rajapinnassa hyödynnetään APOTTI-järjestelmää.

Merkittävä haaste Vantaan näkökulmasta on jatkossakin työllisyyspalvelujen kokonaisuuden ohjaaminen ja erilaisten rajapintojen sujuvien palveluprosessien, yhteistyön ja tiedonkulun varmistaminen. Monitoimijaisessa palvelurakenteessa, hyvinvointialueiden ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimintojen eriytyessä eri järjestämisorganisaatioiksi asiakastietojärjestelmien, järjestelmien integraatio ja yhteinen asiakasrajapinta jää toteutumatta.

Uudistuksen riskinä on, että tiedolla johtamisen taustalla oleva tietojärjestelmien moninaisuus pirstaloi sekä asiakkaiden palveluohjausta että tiedolla johtamisen ydinajattusta, jonka tavoitteiden tulisi olla työllisyyden hoidon kokonaisuudessa yhteistyötä tekevien organisaatioiden kesken yhteinen, jotta:

- kerätyn tiedon perusteella pystytään ennakoimaan eri toimenpiteiden ja tapahtumien syy-seuraussuhteita ja vaikutusta tulevaisuudessa.
- tiedolla johtaminen perustuisi ajantasaiseen ja laadukkaaseen tietoon, jonka perusteella päätöksenteko on mahdollista ja joka ulottuu käytännön toimenpiteisiin.

Kuntien mahdollisuutta integroida paikallisia järjestelmiä toisiinsa on lisättävä. Asiakkaan näkökulmasta palveluissa hyödynnettävien tietojärjestelmien on mahdollistettava tietojen vaihtaminen asiakkaan parhaaksi ja suostumuksella. Tiedonvaihto tulee turvata lainsäädännöllä siten, että asiakkaan tietosuojasta huolehditaan ja järjestelmät takaavat henkilötiedon käsittelyn tietoturvallisesti myös eri organisaatioiden kesken.

Uudistuksen vaikutukset työllisyydenhoidon verkkopalveluihin ja asiointijärjestelmiin on arvioitava erikseen.

3.4 Vaikutukset monialaisiin palveluihin

Sosiaalihuoltolain mukaisten palvelujen toteuttaminen on mahdollistettava työllisyyspalveluissa jatkossakin, esimerkiksi hyvinvointialueiden kanssa solmittavilla sopimuksilla, jotta asiakkaiden sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus pystytään varmistamaan.

Työllisyyden edistämisen näkökulmasta matalan kynnyksen terveydenhuollon palvelut, kuten neuvonta sekä työttömien terveystarkastukset ovat työnhakijoille tärkeitä tukipalveluita. Samanaikaisesti mielenterveyspalvelujen kasvava kysyntä edellyttää tiivistä yhteistyötä työllisyyspalvelujen ja ohjauspalveluita tarjoavien tahojen välillä. Työnhakijoille palveluita tuottavien tahojen yhteistyölle on luotava edellytykset uudistettavassa lainsäädännössä, erityisesti mahdollistamalla tässäkin yhteydessä sujuva tiedonvaihto eri toimijoiden kesken.

Kuntouttavan työtoiminnan siirtyessä hyvinvointialueen järjestämäksi palveluksi, riskinä on, että työhön kuntouttava näkökulma työtoiminnassa kapenee. Samalla kaupunkien työllisyydenhoidon keinovalikoima pienenee ja kaupunkien vaikutusmahdollisuudet pitkäaikaistyöttömyyteen ja työmarkkinatuen kuntaosuuksiin vähenevät.

3.5 Vaikutukset nuorten palveluihin

Lainsäädännön tavoitteena tulee olla, että nuorten työllisyyspalvelut muodostavat selkeän kokonaisuuden, jossa hallinnonrajat ylittävä palvelutarjonta on nuorten asiakkaiden kannalta mahdollisimman helposti saatavilla ja palveluketjut sujuvia. Työllisyyden edistämisen näkökulmasta matalan kynnyksen terveydenhuollon palvelut, kuten neuvonta, ovat nuorille tärkeitä tukipalveluita. Näitä palveluita on Vantaalla kehitetty onnistuneesti nuorten Ohjaamossa.

3.6 Vaikutukset etuuksiin ja palvelujen yhteensovittamiseen

Hallituksen esityksen 241/2020 sosiaaliturvauudistuksessa käsitellään perusturvaa, ansioturvaa, toimeentulotukea ja niiden välistä yhteyttä ja rahoitusta sekä palveluiden nykyistä parempaa yhteensovittamista etuuksiin.

Työllisyyspalvelujen taloudellisten kannustimien tulisi tukea työnhakijoiden pitkäkestoista työllistymistä. Toisaalta työllisyyspalvelujen asiakkuudessa on pystyttävä palvelutarpeen arvioinnin kautta ohjaamaan asiakas myös oikean palvelun ja tuen piiriin, mikäli työllistymiseen on olemassa terveydellisiä tai muita tunnistettuja esteitä.

Työvoimapalvelujen asiakkaan kannalta rahoituskysymykset muodostavat kokonaisuuden, jossa tulee huomioida työttömille suunnattujen etuuksien ja palveluiden rahoitus, mutta myös sote-uudistuksen yhteydessä tehdyt perusratkaisut mm. perusturvasta, ansioturvasta ja toimeentulotuesta.

4. Lopuksi

Hyvinvointityö tulee olemaan jatkossa sekä hyvinvointialueiden että kuntien tehtävä. Merkittävä haaste Vantaan näkökulmasta työllisyydenhoidossa on koko kokonaisuuden ohjaaminen ja erilaisten rajapintojen sujuvien palveluprosessien, yhteistyön ja tiedonkulun varmistaminen. Kuntalaisten palveluiden näkökulmasta on erittäin tärkeää saada palveluprosessit mahdollisimman sujuviksi organisaatorajoista huolimatta.

Vantaan ja Keravan työllisyyspalvelut
Hankepäällikkö
Eija Väättäinen
eija.vaatainen@vantaa.fi
Vantaan kaupunki