

**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.**

Lausuntoni tarkastelee esityksen vaikutuksia valmisteltavaan työvoimapalveluiden rakenneuudistukseen, jossa järjestämisvastuuta ollaan siirtämässä paikallistasolle.

Sosiaali- ja terveystalvaeluja sekä pelastustoimea koskevan uudistuksen tavoitteena on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveys- sekä pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta, palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukaan tuomiin haasteisiin ja hillitä kustannusten kasvua. *Uudistukselle on hyvät perusteet, sen tavoitteita voidaan pitää kannatettavina ja esitystä pääosin riittävänä vastaamaan uudistustarpeisiin ja sille asetettuihin tavoiteisiin.*

Työvoimapalveluiden rakenneuudistuksen tavoitteena on kasvattaa työllisyyttä edistämällä työn kysyntää ja tarjontaa, vahvistaa alueiden ja kuntien elinvoimaa sekä kehittää entistä asiakaslähtöisempiä palveluita hyödyntämällä kuntien osaaminen sekä kuntaekosysteemien laajemmat mahdollisuudet. Uudistuksen kannalta tärkeä elementti olisi uudenlainen kannustava rahoitusmalli, jonka on arvioitu ohjaavan kuntia mm. siihen, että palvelut olisivat vaikuttavampia, uudelleen työllistyminen nopeutuisi ja palvelut toteutettaisiin julkiset kokonaiskustannukset huomioiden vaikuttavalla tavalla.

Sote-uudistuksen tarkastelu työvoimapalveluiden rakenneuudistuksen näkökulmasta on tärkeää. Työ- ja elinkeinoministeriön tammikuun 2021 työnvälitystilaston mukaan työttömistä ja työvoimapalveluissa olevista asiakkaista (nk. laaja työttömyys) yhteensä 10,5 % eli noin 47.000 henkilöllä oli asiakastiedoissaan merkintä *vammaisuudesta tai pitkäaikaissairaudesta*. TYP-asiakkaita eli samanaikaisesti työllisyys- sekä sosiaali- ja terveystalvaeluita tarvitsevia asiakkaita tammikuussa oli noin 39.000. Tämä vastaa noin 9 % laajasta työttömyydestä. Kunta- ja aluekohtaiset erot, palvelulinjojen määritelmät sekä pääosin koronakriisistä johtuva alkuvaiheen työttömien määrä huomioiden voidaan kuitenkin arvioida, että sosiaali- ja terveystalvaeluita työvoimapalveluiden rinnalla tarvitsevien asiakkaiden määrä olisi suurempi, jopa 20–25 % työttömistä. Esimerkiksi laajan rakennetyöttömyyden osuus laajasta työttömyydestä on tälläkin hetkellä 37,4 % (167.000 asiakasta).

Sosiaali- ja terveystalvaeluiden uudistuksella sekä työvoimapalveluiden rakenneuudistuksella on nähtävissä mahdollisuuksina mm:

- Työvoimapalveluiden rakenne näyttäytyisi melko selkeänä, mikäli työllisyys-, osaamis- ja elinkeinopalvelut koottaisiin yksiin käsiin kuntatasoisiksi ja sote-palvelut järjestetään hyvinvointialueilla. Mikäli työvoimapalvelut (ml. työnantaja- ja yrityspalvelut) jätettäisiin kokonaan tai osittain valtion työvoimahallinnolle, sote-palvelut olisivat hyvinvointialueilla ja kunnilla säilyisi nykyiset elinvoima- ja työllisyyspalvelutehtävät ja -intressit, rakenne olisi merkittävästi epäselvempi erityisesti sote-palveluiden yhteensovittamisen ja tähän liittyvien toimintamallien ja tehtävien näkökulmasta (mm. TYP-työ).
- Sosiaali- ja terveystalvaeluiden laajempi järjestäminen hyvinvointialueilla turvaa palveluiden laadun ja yhdenvertaisuuden. Yhdenvertaisuuden näkökulmaa myös työvoimapalveluissa on syytä korostaa erityisesti niiden asiakkaiden osalta, jotka ovat heikommassa asemassa ja tarvitsevat työllistyäkseen myös sosiaali- ja terveystalvaeluita. Kuntien toteuttaessa työvoimapalvelut lähipalveluina, voidaan asiakkaiden yhdenvertaisuuden katsoa paranevan *palveluihin pääsyn ja*

*saavutettavuuden näkökulmasta.* Kun ohjaus kunnista hyvinvointialueiden laajempiin sote-palveluihin toimii, voidaan tämän katsoa yhteisvaikutteisesti parantavan yhdenvertaisuutta myös koko työvoimapalveluiden järjestämisessä.

- Hyvinvointialueille siirtyä osaaminen pääosin kunnista. Esimerkiksi aikuissosiaalityössä on kunnissa ja kuntayhtymissä tehty jo vuosia tiivistä yhteistyötä työllisyyspalveluiden kanssa. Joissain kunnissa ja alueilla työllisyyspalveluista ovat kokonaan tai osittain sosiaali- ja terveystoimien vastuulla. Tätä hyvinvointialueille siirtyvää osaamista voidaan ja kannattaa hyödyntää myös vaikuttavien työllistymistä tukevien sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisessä sekä sote-palveluiden ja työvoimapalveluiden yhteensovittamistehtävissä.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksessa työvoimapalveluiden rakenneuudistuksen näkökulmasta on myös tunnistettavissa mahdollisia haasteita ja riskejä, joita pitäisi tarkemmin huomioida:

- Työvoimapalveluiden sisällöllisen ja rakenteellisen uudistamisen yhdeksi keskeiseksi lähtökohdaksi on asetettu *työnhaun ja työllistymisen tehostaminen ja nopeuttaminen*. Tätä tavoitetta korostetaan myös nk. Pohjoismaisessa työnhaun mallissa, joka tulisi toteutettavaksi myös kuntapohjaisessa työllisyyspalvelurakenteessa. Kuntapohjaisen rakenteen yhdeksi keskeiseksi lähtökohdaksi on puolestaan asetettu taloudellisten kannusteiden kehittäminen. Tämän hetken suunnitelmien mukaan kannusteita voitaisiin kehittää työttömyysturvan kustannusvastuisiin tehtävillä muutoksilla siten, että kannusteiden painopistettä sekä suunnataan selvästi varhaisempaan vaiheeseen että ehtoja muuttamalla ohjataan kuntia entistä nopeampiin ja vaikuttavampiin ratkaisuihin.

Sote-lakiesityksessä työelämän muutosta, työllisyyden isoa kuvaa, työllisyysasteen määrää ja laatua, työikäisten osallistumista työmarkkinoille ja näiden vaikutuksia ja yhteyksiä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen ei ole tuotu juuri esiin. Tavoitteisto ja kannusteet, joilla kuntia työvoimapalveluiden järjestäjinä tulisi ohjaamaan, eivät näyttäyty missään merkityksessä hyvinvointialueilla ja sote-palveluissa.

Ajan kulumisella on iso vaikutus työllistymisen näkökulmasta. Tehokkaan ja nopean uudelleen työllistymisen lisäksi nopeasti toteutettavilla ja täsmällisillä sote-palveluilla voidaan osaltaan parantaa työllistymisen edellytyksiä ja vauhdittaa asiakkaan työllistymispolkuja. Jo yksin pitkittyvä työttömyys vaikeuttaa työnsaantia. Palveluiden väliset viiveet, jonotusaika ja muu odottelu vaikuttavat asiakkaan työnhaun motivaatioon ja aika maksaa yhteiskunnalle mm. työttömyysturvan muodossa.

*Mikäli asiakkaan arvioidaan tarvitsevan työllistyäkseen sekä työvoima- että sote-palveluita (nk. TYP-kriteerein), tulisi varmistaa, että molemmilla järjestäjillä on riittävän vahvat ja samansuuntaiset intressit palvella asiakkaita nopeasti ja vaikuttavasti.*

Työllisyyteen ohjaavien taloudellisten kannusteiden kehittämistä hyvinvointialueille ei kuitenkaan nähdä tarkoituksenmukaisena. Taloudellinen ohjausvaikutus toteutuu parhaiten, kun järjestelmä on selkeä, ja kun kannusteet ja vastuut on yksiselitteisemmin samalla taholla eli kunnilla. Edellä kuvattua tilannetta ja tarvetta työllisyystavoitteiden yhdensuuntaistamiseen voitaisiin parantaa esimerkiksi TYP-toimintaa ja sen lainsäädäntöä kehittämällä kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspinnalle. TYP-asiakkaille voitaisiin esimerkiksi turvata työllisyyden edistämisen nimissä nopeutetumpi ja kokonaisvaltaisempi sote-palveluihin pääsy kuntien kantaessa päävastuuta asiakasprosessin hoidosta ja edistymisestä.

- Työllisyyttä edistävien palveluiden osalta on ennakoitavissa muutoksia, joita tulisi tarkastella joko esitettävän sotelainsäädännön tai palveluihin liittyvän muun erillislainsäädännön kautta. Työttömyysturvalain mukaisista työllistymistä edistävästä palvelusta kuntoutuksen työtoiminnan järjestäminen siirtyisi kunnilta hyvinvointialueille. Voi olla, että uudistuksen myötä tämä palvelun sisällöissä korostuvat sosiaalihuoltolain mukaiset sisällöt työllistymistä edistävien painotusten sijaan. Viitaten edellisen kohdan analyysiin hyvinvointialueiden työllistymistä edistävien tavoitteiden ja kannusteiden puuttumisesta, tulisi erikseen huolehtia, että kuntoutuva työtoiminta olisi edelleen aidosti ratkaisu myös työllistymisen kannalta. *Samalla olisi tarve arvioida onko sellaisia asiakkaita, jotka voisivat tämän muutoksen johdosta jäädä vaille tarvitsemiaan palveluita, väliinputoajiksi, ja tarvitaanko esimerkiksi julkisten työvoimapalveluiden puolelle uusia palveluita näille henkilöille.* Esimerkiksi edellisessä kuntakokeilussa Porissa ja Kuopiossa toteutetun työelämäkokeilun opit kannattaisi hyödyntää.

Sote-palveluiden monituottajuus olisi jatkossakin mahdollista lainsäädännön reunaehdot huomioiden. Julkisten työvoimapalveluiden puolella ostopalveluiden rooli on vuosien aikana kasvanut ja yksityisen palvelutuotannon lisäarvo on tunnistettu täydentämään julkista palvelua. Kuntaratkaisu työllisyyspalveluissa mahdollistaa yksityisen palveluntuotannon laajan ja monipuolisen käytön, huomioiden myös paikalliset palvelut.

*Osa yksityisestä palveluntuotannosta ja osaamisesta – erityisesti järjestöjen ja säätiöiden tuottamat palvelut – kohdentuu asiakkaille, jotka ovat työvoima- ja sotepalveluiden yhdyspinnassa. Erityisen tärkeänä nähdään, että kuntien työvoimapalveluiden sekä hyvinvointialueiden sote-palveluiden hankinnat mahdollistaisivat tällaisten palveluntuottajien hyödyntämistä monipuolisesti ja samansuuntaisesti, esimerkiksi yhteishankintojen, allianssien tai muiden vastaavien muodossa. Hankinnoilla kuntien ja hyvinvointialueiden välillä pitäisi myös edistää työllisyys- ja sote-palveluita uusilla vaikuttavilla tavoilla yhdistelevien palveluiden kehittäminen.*

- Käynnistyneet työllisyyden edistämisen kuntakokeilut ja niiden valmistelu ovat hyvä esimerkki, miten kunnat ovat koonneet omia kokonaisvoimavaroja, kumppanuusverkostoja ja organisaatioidensa mahdollisuuksia kattavasti yhteen nk. työllisyyden ekosysteemeiksi. Lakisääteisten työvoimapalveluiden rinnalla kuntien on mahdollisuus tuottaa palveluita ja lisäarvoa työllistyjälle tai työvoiman tarvitsijalle monin epäsuorin keinoin: hyödyntäen työllistämisehtoa hankinnoissa, suunnaten yleis- ja kohdeavustuksia työllistämistä tukeviin tavoitteisiin, osarahoittaessaan hanketoimintaa, hyödyntäen kuntaorganisaation ja verkoston muuta osaamista (esim. nuorten palvelut, kulttuuripalvelut, vapaa sivistystyö, elinkeinopalvelut...). Tulevilla hyvinvointialueilla ja sote-palveluissa tulisi myös tunnistaa nämä välilliset ja epäsuorat tavat edistää työllisyyttä ja työllisyyspalveluiden tavoitteita lakisääteisten tehtävien rinnalla: Hyvinvointialueet ovat merkittäviä työnantajia, jotka voivat tarjota työmahdollisuuksia myös haastavammassa työmarkkina-asemassa oleville. Sote-hankinnoissa myös työllistämisehdon käyttäminen voisi olla vaikuttavaa. Hyvinvointialueiden tekemillä päätöksillä ja julkisten rahojen käytöllä voi olla laajoja työllisyysvaikutuksia. *Hyvinvointialueet voisivat tehdä omasta toiminnastaan esimerkiksi säännöllistä työllisyysvaikutusten arviointia.* Sote-uudistuksessa tulisi varmistaa, että kunnissa aloitettu työllisyyden ekosysteemityö siirtyy soten osalta hyvinvointialueiden toimintatavaksi.