

Eduskunta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

ASiantuntijalausunto

**Lausuntopyyntö: Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kuulemis- ja asiantuntijalausuntopyyntö
3.11.2022/Hyvinvointialuejohtaja Kirsi Varhila**

ASIAN TAUSTA

Asiassa on kysymys Hallituksen esityksen 207/2022 ja siihen sisältyvät lakipaketin käsittelystä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä ja laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ja laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta kumottaisiin. Lisäksi esityksessä muutettaisiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta annettua lakia, kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettua lakia, työttömyysturvalakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia, työttömyyskassalakia, ulkomaalaislakia, valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi vuosina 2021–2028 annettu lakia, palkkaturvalakia, merimiesten palkkaturvalakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia sekä eräitä muita lakeja.

LAUSUNTO

Hyvinvointialuejohtajana tarkastelen lausunnossani lakipakettia yleisesti, sekä erityisesti esitettyä lakia *työllistymisen monialaisesta edistämisestä*, jolla muodostettaisiin yksi keskeinen yhdyspinta hyvinvointialueen, [kunnallisen] työvoimaviranomaisen sekä Kansaneläkelaitoksen välillä.

Yleistä lakipaketista

- Hyvinvointialueet vastaavat alueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle 1.1.2023 alkaen siirtyvien sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien uudelleenjärjestelyn yhtenä keskeisenä lähtökohtana on ollut etabloituminen kunta- ja kuntayhtymätasoa suurempiin hallinnollisiin kokonaisuuksiin. Keskeisinä perusteluina tälle uudistukselle ovat olleet mm. pyrkimys kansalaisten yhdenvertaisten palveluiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen hallintorakenteiden ja päätöksenteon yksinkertaistamiseen (aluehallitukset- ja aluevaltuustot).
- Työvoimapalveluiden uudistamisesta esitetty lakipaketti kulkee toiseen suuntaan. Lakiesityksestä ilmenee, että nykyiset alueelliset TE-toimistot lakkaisivat, ja jo 20.000 asukkaan yksittäinen kunta voisi jatkossa olla yksi itsenäinen työvoimapalvelut järjestävä viranomainen.

11.11.2022

- Työvoimapalveluiden toimintakentän jakautuessa pienempiin [kunnallisiin] toimijoihin vaarana on hallituksen esityksessä tunnistetun työntekijöiden saatavuuden vaikeutumisen riskin lisäksi myös erityisosaamisen pirstaloituminen nykyisten TE-toimistojen lakatessa olemasta. Tällä on erityistä merkitystä juuri jäljempänä käsiteltävän monialaisen tuen mallin toimivuuteen käytännön tasolla.
- Lakiesityksen lähtökohta uuden paikallisen (kuntatason) viranomaistoiminnan luomisesta työvoimapalveluiden osalta on ristiriidassa 1.1.2023 voimaantulevan sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaistoiminnan uudistuksen lähtökohdan kanssa. Tämä muodostaa riskin arvioitaessa esitetyn lakipaketin mukaisen viranomaisten keskinäisen yhteistyön toimivuutta ja onnistumisen edellytyksiä, koska yksittäisen kunnan (pieni) ja hyvinvointialueen (suuri) intressit voivat olla eriäviä. Esitetyssä mallissa työvoimapalveluiden kuntayhtymien (työllisyysalueiden) ja hyvinvointialueiden maantieteellinen aluejako voisivat myös mennä ristiin. Tällöin yhden työvoimaviranomaisen toiminta-alue ulottuisi osittain kahden tai jopa useamman hyvinvointialueen alueelle, mikä myös hankaloittaa yhteistyön käytännön edellytyksiä.
- Yhdenvertaisuusnäkökulmasta työvoimapalveluiden hajautuminen pieniin kuntatason toimijoihin todennäköisesti heikentäisi kansalaisten mahdollisuuksia saada ao. palveluita tulevaisuudessa yhdenvertaisesti. Asia tunnistettiin vahvasti yhtenä soteuudistuksen (hyvinvointialueet) taustalla vaikuttavana tekijänä. Kuntien välillä olevat erot sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä näkyvät tällä hetkellä hyvin konkreettisesti hyvinvointialueiden toiminnan käynnistämistyössä.

Työllistymisen monialaisesta edistämisestä annettava laki

- Nykyisen lainsäädännön mukaisen työllistymistä edistävän monialaisen yhteispuvelun, eli nk. TYP:n asiakkaista 42 %:lla on työllistymistä rajoittava diagnoosi. Näistä diagnooseista edelleen noin 42 % on mielenterveysdiagnooseja, ja vain 4,2 %:lla on diagnoosina vamma tms. syy. Tämä ilmenee lainvalmisteluaineiston, HE 207/2022 sivulta 66.
- Tulevaisuudessa hyvinvointialueen kannalta ehkä keskeisin yhdyspinta muodostuukin [kunnallisen] työvoimaviranomaisen ja hyvinvointialueen välille niissä asioissa, joita lakipaketissa kuvataan termillä *”Työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteistointamalli”*, ja siitä annettava oma lakinsa.
- Jos henkilö siis tulevaisuudessa ohjataan tällaiseen menettelyyn, niin todennäköisyys jollekin työllistymistä rajoittavalle terveydentilaan liittyvälle tekijälle on em. tilastotiedon valossa korkeahko, mutta ei kuitenkaan selvä tai ”automaatio”. Tulevaisuudessa-kin menettelyyn siis ojautuisi myös täysin työkykyisiä henkilöitä kuin myös henkilöitä, joiden työllistymistä ei rajoita terveydentila, vaan muut elämänhallintaan tai sosiaaliin ongelmiin liittyvät asiat.
- Tätä taustaa vasten pyydän valiokuntaa kiinnittämään huomiota ao. lain esitettyihin pykäliin 2 ja 3, jotka on siteerattu alla lakiesityksessä olevassa muodossa.

2§ Työllistymistä edistävä monialaisen tuen yhteistoimintamalli

Työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintamallissa työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kansaneläkelaitos yhdessä arvioivat työttömän monialaisen palvelutarpeen, suunnittelevat ja yhteensovittavat työttömien työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelut kokonaisuuksiksi sekä vastaavat työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta.

Monialaisen tuen yhteistoimintamallissa yhteensovitettavia palveluja ovat 1 momentissa tarkoitettujen toimijoiden järjestämisvastuulle kuuluvat työvoimapalvelut sekä sosiaali-, terveys ja kuntoutuspalvelut. Palveluiden tarjoamisesta säädetään erikseen.

- Lakiesitys edellyttää siis kolmen itsenäisen ja oman päätöksentekojärjestelmänsä omaavan viranomaisen välistä yhteistyötä ja yhteisvastuuta yksilön etua ja oikeuksia merkittävästi koskevassa asiassa. Tarkoitus on hyvä, mutta vastuu laissa mainitusta yksilön työllistymisprosessin seurannasta ja etenemisestä ei tulisi olla viranomaisten yhteisvastuuta, vaan sen tulisi olla kohdennetusti laissa tarkoitettulla työvoimaviranomaisella. Yhteisvastuun kääntöpuolena riskinä on ”ei-kenenkään” vastuu tukea tarvitsevan yksilön asiasta.
- Lakiesityksessä yhteensovitettavina palveluina mainitut palvelut on rajoitettu prosessiin osallistuvien toimijoiden järjestämisvastuulle kuuluviin palveluihin. On huomattava, että ao. määritelmän kirjaimellisen laintulkinnan ulkopuolelle jää merkittävä osa esim. kuntien jatkossakin asukkaalleen tarjoamista hyte- ja sivistyspalveluista, kuten liikunta-, koulutus- ja kulttuuripalveluista, jotka ovat tärkeitä työ- ja toimintakyvyn edistämisessä.
- Työvoimaviranomaisen tehtävänä tulisi olla asiakkaan (työttömän) kohtaaminen yksilötasolla ja hänen asiansa (työllistyminen) edistäminen. On toki tarkoituksenmukaista, että hyvinvointialueet ja Kansaneläkelaitos ovat osaltaan velvollisia osallistumaan arviointiin ja ao. monialaisen tuen työllistymisprosessiin käytettävissään olevilla keinoilla ja tiedoilla, mutta työllistymisprosessin kulku ja asiakkuuden hoito tulisi olla työvoimaviranomaisen vastuulla ja hallinnassa; niin että yksilölle näyttäytyisi yksi taho (yksi viranomainen), joka käsittelee hänen työllistymiseen liittyvää asiaansa.

3§ Ohjaus monialaiseen palvelutarpeen arviointiin

Jos työvoimaviranomainen, hyvinvointialue tai Kansaneläkelaitos arvioi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (/) 3 §:n 4 kohdassa tarkoitetun työttömän työllistymisen edistämisen edellyttävän tämän lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettujen palvelujen yhteistoimintamallin mukaista yhteensovittamista, se ohjaa työttömän monialaiseen palvelutarpeen arviointiin.

Työttömän työllistyminen edellyttää yhteistoimintamallin mukaista palvelujen yhteensovittamista, jos työllistymisen esteenä ovat työllistymiseen vaikuttavat työ- ja toimintakyvyn rajoitteet tai elämänhallinnan ongelmat, jotka eivät ratkea yksinomaan viranomaisten välisellä konsultaatiolla.

- Valiokunnan tulee kiinnittää huomiota myös siihen, että lakiesityksessä tarkoitettuun monialaisen palvelutarpeen arviointiin pääsyn kriteerit (3§) ovat varsin väljät. Arviointiin pääsy ei kuitenkaan ole työttömän (asiakkaan) subjektiivinen oikeus.

- Asiakkaiden yhdenvertaisuus saattaa vaarantua/heikentyä. Miten varmistetaan, että lain 3§:n kriteerijä (eli arviointiin pääsyä) tulkitaan samoin eri hyvinvointialueilla, Kansaneläkelaitoksella ja eri työvoimaviranomaisissa [yksilön yhdenvertaisuus]; varsinkin kun työvoimaviranomaisten kenttä mahdollisesti "pirstaloituu" pieneksi kuntatasolle. Ja toisaalta, yksityisen työvoimavälityksen ei olisi mahdollista ohjata asiakastaan lainkaan monialaiseen palvelutarpeen arviointiin, vaikka tarve siellä tunnistettaisiinkin.
- Tavoitteena ei voine kuitenkaan olla ohjata arviointiin kuin he, joilla on sille todellinen tarve. Jos kriteerit ovat väljät, aiheutuu helposti resurssiongelmia: arviointiprosessi ruuhkaantuu ja menettää siten helposti tehoa. Vaikutukset ovat samoja, kuin Hallituksen esityksessä esitetty arvio siitä, että monialaisen tuen yhteistoimintamallin asiakasohjaukseen ehdotetut muutokset ja niihin perustuva asiakasmäärän kasvu lisäävät lyhyellä aikavälillä julkisia menoja (palvelutarpeen kasvu) erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta.
- Monialaiseen palvelutarpeen arviointiin lähettämisestä voi muodostua uusille kunnallisille työvoimaviranomaisille vakiintunut toimintatapa; koska silloin työvoimaviranomaisen vastuu yksilön työllistymisen asiasta muuttuukin yhteisvastuuksi (työvoimaviranomainen, hyvinvointialue ja Kela). Tämän ei-toivottavan asiantilan välttämiseksi 2§:ssä tarkoitetun vastuun tulisi olla kohdennettua ja säädöksellä tarkasti määriteltyä, jotta vältetään osaoptimoinnilta.

Viranomaisten välinen tietojen vaihto ja niiden käsittely monialaisen tuen toimintamallissa

- Monialaiseen tuen yhteistoimintamallin piiriin ohjattua henkilöä koskevien tietojen tulisi olla arviointiprosessiin osallistuvien viranhaltijoiden käytettävissä tarpeellisin osin. Esitetyssä lakipaketissa tämä toteutuu vain osittain.
- Hyvinvointialueen ja Kansaneläkelaitoksen viranomaisille ei olisi mahdollista saada käyttöoikeutta työvoimapalveluiden valtakunnalliseen asiakastietojärjestelmään (*esitetty Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä, 125§*), vaan monialaiseen tuen piiriin ohjattavien henkilöiden tietoja käsiteltäisiin omassa itsenäisessä tietojärjestelmässään, johon myös hyvinvointialueen ja Kansaneläkelaitoksen edustajat hoitaisivat kirjaukset osaltaan (*esitetty Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä, 12§*). Ottaen huomioon edellä mainitut osaavaan henkilöstöön liittyvät tunnistetut haasteet, muodostavat useat erilaiset järjestelmät (myös sote-puolella), niihin erikseen vietävine kirjauksineen, merkittävän lisätyön prosessiin osallistuville viranhaltijoille sekä samalla ongelman tiedon eheydelle ja informaation tarkkuudelle. Tietojen jakaminen viranomaisten kesken vaatisikin tarkempaa erityislainsäädäntöä, joka mahdollistaisi eheän tiedon jakamisen silloin kuin yksilön etu sitä edellyttäisi.

Loppupäätelmä

Esitetyn lakipaketin suhdetta perusoikeuksien toteutumisen ja yhdenvertaisuusvaatimukseen tulee selvittää tarkemmin yksilön (työttömän) todellisen aseman kannalta verraten tässä esityksessä olevia arviointeja sote-uudistuksen yhteydessä tehtyihin vastaaviin arvioihin. Tällaisenaan hallituksen esityksen perusteluissa esitetty tarkastelu asiasta on melko suppea ja kritiikitön.

Esitettyyn lakipakettiin sisältyvään lakiin työllistymisen monialaisesta edistämisestä liittyy paitsi em. perusoikeus- ja yhdenvertaisuusnäkökohtia, mutta myös käytännön asiakastyöhön, viranomaisvastuisiin ja viranomaisyhteistyön sujuvuuteen liittyviä haasteita.

Kirsi Varhila, hyvinvointialuejohtaja

Liitteet: -