

## Työ- ja elinkeinoministeriö

### Vates-säätiön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

#### Esityksen taustaa

Vates-säätiön lausunto keskittyy esityksen niihin kohtiin, joilla on/voi olla vaikutuksia osatyökykyisten, vammaisten tai pitkäaikaissairaiden henkilöiden työllistymisen edellytyksiin ja työllistymisen tukitoimiin.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki työvoimapalveluiden järjestämisestä, jossa säädettäisiin kunnan järjestämistä työvoimapalveluista ja niihin liittyvistä tehtävistä. Nykyinen laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta kumottaisiin.

Lakiesityksen mukaan vastuu työnhakijoille sekä yrityksille ja muille työnantajille tarjottavista työvoimapalveluista siirrettäisiin pääosin kunnille vuoden 2024 alussa. Työvoimapalveluiden järjestäminen ja muut työvoimapalveluihin liittyvät lakisääteiset tehtävät muodostaisivat kunnille uuden valtionosuustehtävän. Työttömyysetuuskien rahoitusvastuita uudistettaisiin siten, että kunnan rahoitusvastuu laajenisi työmarkkinatuen lisäksi koskemaan peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa. Työmarkkinatuen rahoitusvastuu aikaistuisi ja kasvaisi portaittain työttömyyden pitkittyessä. Kunnan rahoitusvastuu ei myöskään katkeaisi työttömyysturvaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta kuten nykyisin.

#### Uuden lainsäädännön tavoitteet

Hallituksen esityksen tavoite, työllisyyden edistäminen, on hyvin kannatettava ja tavoitteen saavuttamiseksi tehtävät toimenpiteet ovat välttämättömiä. Erityisesti kaikkein vaikeammin työllistyvien henkilöiden huomioiminen esityksen tavoitteissa tulee nostaa painokkaasti esille. Heidän työllistymistä edistävät palvelut perustuvat toimijoiden vahvaan yhteistyöhön ja yhteistyöhön sitoutumiseen. Tämän laaja-alaisen yhteistyön merkitys tulee tiedostaa esityksen tavoitteissa ja toimenpiteissä.

Työllisyydenhoidon muutoksissa ei ole määritelty selkeästi, kenen vastuulle heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden tukeminen kuuluu. Julkiselle vallalle asetetussa tehtävässä piilee riski, että tehtävän hoitaminen ja kohderyhmän työllistäminen putoaa valtion ja kuntien velvoitteiden väliin. Tehtävä tulisi määritellä selkeästi jommankumman tahon vastuulle. Valtiolle perustettava Työkanava Oy:n volyyymi ei ainakaan alkuvaiheessa tule riittämään vastaamaan kokonaisvaltaisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistämiseksi.

#### Vates-säätiön kommentit keskeisistä ehdotuksista

##### Järjestämisvastuu ja rahoitusvastuu

Palveluiden järjestäminen lähempänä kansalaisia on hyvä uudistus. Kuitenkin samaan aikaan sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Vammaisten, pitkäaikaissairaiden ja osatyökykyisten työllistymisen tuki vaatii sosiaali- ja terveyspalveluita

sekä työllisyyspalveluita. Laadukasta rajapintatyöskentelyä vaaditaan, että osatyökykyisten henkilöiden työllisyyden tuki säilytetään.

Esityksessä rahoitusvastuu tulisi kaikille kunnille, mutta palveluiden järjestämisvastuu mahdollisesti suuremmille alueille. Tämä asettaa erityisesti pienemmät kunnat asetelmaan, jossa rahoitusvastuu pysyy kunnilla mutta valta palveluiden järjestämisestä jää työvoima-alueille. Tämä herättää myös kysymyksen, kuinka pienemmät palveluntuottajajärjestöt pysyvät mukana palveluiden järjestämisessä. Sillä voi olla myös vaikutusta työllisyyspalveluihin lähipalveluina, ja asettaa reuna-alueilla asuvat työnhakijat eriarvoiseen asemaan palveluiden saatavuudessa. Yhdenvertainen palveluiden saatavuus vaarantuu.

Käytännössä lakiesityksen mallissa vammaisen tai osatyökykyisen henkilön työllisyyspalvelun ja siihen liittyvien muiden palvelujen kokonaisuus jakautuu usein kolmelle toimijalle: kunta, yhteistoiminta-alue (jossa työvoimapalvelujen järjestäjä voi olla muu kuin kotikunta) sekä hyvinvointialue.

## **Yhteistoiminta-alue**

Esityksessä järjestämisvastuu siirtyisi suuressa osassa Suomea kuntia laajemmille työllisyys-alueille. Edellytys laajempien alueiden muodostamisesta tukee tietyn osin paremmin yhdenvertaisuuden tavoitetta verrattuna järjestämisvastuun siirtoon yksittäisille kunnille. Pienikokoiset kunnat eivät välttämättä olisi kykeneviä hankkimaan monipuolisesti palveluja vaihteleviin asiakastarpeisiin. Mahdollisuus yhteistoimintaan muiden kuntien kanssa säilyisi, mutta yhteistoiminnan vaihtoehto ei tälläkään hetkellä aina toteudu vastaavissa tilanteissa. Tällöin asiakkaan oikeus tarvitsemaansa palveluun saattaisi vaarantua.

Vates-säätiö katsoo, että kuntien tulee edelleen voida järjestää ko. palvelut Kuntalain 8 luvun mukaisesti yhteistoimintana ja keskenään sopien. Vain siinä tapauksessa, että palveluiden yhdenvertainen saatavuus asiakkaille ei toteudu tulee yhteistoiminta-alueista määrätä erikseen.

## **Yhdenvertaisten palveluiden vaatimus**

Esityksessä asetetaan velvollisuus aktiivisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista julkisia työvoimapalveluja järjestettäessä, tarjottaessa, kehitettäessä ja palveluista tiedotettaessa. Yhdenvertaisuuden tavoite on hyvä.

Yhdenvertaisuuden toteutumista tulisi arvioida. Heikossa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien, erityisesti vammaisten, pitkäaikaissairaiden ja osatyökykyisten henkilöiden osalta tulisi määritellä taho, jonka lakisääteisiin velvollisuuksiin heidän yhdenvertainen työllisyyden edistäminen kuuluu. Lisäksi tulisi määritellä resurssit, joilla tämä konkreettisesti mahdollistetaan.

Tasavertaisuus tulisi näkyä myös siten, että heikossa työmarkkina-asemassa oleva henkilö saa työmahdollisuuksia parantavia palveluita, työllisyyspalveluita ja työmahdollisuuksia yhdenvertaisesti. Ne, jotka pystyvät hakemaan itsenäisesti palveluja, voivat käyttää omatoimisesti käytettäviä palveluja. On syytä kuitenkin pitää mielessä osatyökykyisten kohderyhmän palvelutarve henkilökohtaiselle asioinnille. Resurssit, jotka mahdollisesti säästyisivät yhden kohderyhmän palveluista, tulisi ohjata sinne missä tarve on suurempi. Henkilökohtainen asiointi tulisi mahdollistaa myös lähipalveluna, jotta liikkumiseen liittyvät haasteet eivät muodostuisi esteiksi.

## Palvelu- ja rahoitusmallit

Esityksen mukainen malli kannustaa pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisyyn, mutta ei jo pitempään työttömänä olleiden tukemiseen takaisin työmarkkinoille. Esityksen mukaisessa mallissa kuntien rahoitusvastuu kasvaisi portaittain työttömyyden pitkittyessä, mikä kannustaa kuntia tukemaan etenkin lähellä työmarkkinoita olevia, ns. helppoja asiakkaita nopeasti takaisin avoimille työmarkkinoille. Malli ei kuitenkaan aseta kunnille riittäviä kannusteita kohdentaa resursseja kauempana työmarkkinoista olevien asiakkaiden palveluihin.

Rahoituksen kohdentamisen malli (30 prosenttia kohdennettaisiin työttömien määrän perusteella ja 70 prosenttia 18–64-vuotiaiden asukkaiden määrän perusteella) asettaa kunnille eriarvoiset mahdollisuudet tarjota palveluita. Malli asettaa kunnat alttiiksi myös suhdannevaihteluille ja muille äkillisille työllisyystilanteen muutoksille. Monien kuntien ja myös Kuntaliiton ehdottama 50-50 jako saattaisi olla reilumpi kuntien kannalta. On muistettava, että niillä alueilla, joissa työttömyys on korkeampi, myös tarve työllisyyspalvelujen ostamiseen järjestöiltä on suurempi.

## Vates-säätiön kommentit lakiesityksen 2 luvun palvelujen tarjoamista koskevasta sääntelyesityksestä

Palveluiden järjestäminen lähempänä kansalaisia on hyvä uudistus. Kuitenkin samaan aikaan sosiaali- ja terveyspalvelut siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Vammaisten, pitkäaikaissairaiden ja osatyökykyisten henkilöiden työllistymisen tuki vaatii sosiaali- ja terveyspalveluita sekä työllisyyspalveluita. Laadukasta rajapintatyöskentelyä vaaditaan, että osatyökykyisten henkilöiden työllisyyden tuki säilytetään.

Nykyisessä esityksessä rahoitusvastuu tulisi kaikille kunnille, mutta palveluiden järjestämisvastuu mahdollisesti suuremmille alueille. Tämä asettaa erityisesti pienemmät kunnat asettamaan, jossa rahoitusvastuu pysyy kunnilla mutta valta palveluiden järjestämisestä jää työvoima-alueille. Tämä herättää myös kysymyksen, kuinka pienemmät palveluntuottajajärjestöt pysyvät mukana palveluiden järjestämisessä. Sillä voi olla myös vaikutusta työllisyyspalveluihin lähipalveluina, ja asettaa reuna-alueilla asuvat työnhakijat eriarvoiseen asemaan palveluiden saatavuudessa. Yhdenvertainen palveluiden saatavuus vaarantuu.

Esityksessä järjestämisvastuu siirtyisi suuressa osassa Suomea kuntia laajemmille työllisyysalueille. Edellytys laajempien alueiden muodostamisesta tukee tietysti osin paremmin yhdenvertaisuuden tavoitetta verrattuna järjestämisvastuun siirtoon yksittäisille kunnille. Pienikokoiset kunnat eivät välttämättä olisi kykeneviä hankkimaan monipuolisesti palveluja vaihteleviin asiakastarpeisiin. Mahdollisuus yhteistoimintaan muiden kuntien kanssa säilyisi, mutta yhteistoiminnan vaihtoehto ei tälläkään hetkellä aina toteudu vastaavissa tilanteissa. Tällöin asiakkaan oikeus tarvitsemaansa palveluun saattaisi vaarantua.

Pitkäaikaissairaiden, vammaisten ja osatyökykyisten kohderyhmän osalta sääntelyesitys on problemaattinen. Työllisyydenhoito etusijassa elinkeinoelämän tarpeisiin ei kannusta tuottamaan ja hankkimaan palveluita osatyökykyisille työnhakijoille. Oikealla tuella myös osatyökykyisten työnhakijoiden panos työmarkkinoilla on merkittävä. Tarve välityömarkkinoille ja niiden toimijoille ei katoa. Työvoimaviranomaisille tulisi luoda tarvittavat kannusteet tukea yksilöllistä työmarkkinoille etenemistä.

Työllisyydenhoidossa tulisi pyrkiä kestävyteen, joka pitkällä aikavälillä tuottaa myös taloudellista hyötyä. Oikea-aikainen asiakkaan tarpeisiin perustuva palvelu ja ratkaisut ovat asiakkaan työllistymisen ja työssä pysymisen kannalta kestävämpiä kuin lyhytnäköiset toimenpiteet ja ratkaisut.

Ehdotus siitä, että julkisten työvoimapalveluiden tulee olla saatavilla sekä omatoimisesti käytettävänä palveluina että henkilökohtaiseen asiointiin perustuvana, on hyvä. Osa työnhakijan palveluprosessista edellyttäisi henkilökohtaista asiointia, muutoin asiointi määräytyisi palvelutarpeen mukaisesti.

Ne, jotka pystyvät hakemaan itsenäisesti palveluja, voivat käyttää omatoimisesti käytettäviä palveluja. On syytä kuitenkin pitää mielessä osatyökykyisten kohderyhmän palvelutarve henkilökohtaiselle asiointille. Resurssit, jotka mahdollisesti säästyisivät yhden kohderyhmän palveluista, tulisi ohjata sinne missä tarve on suurempi. Henkilökohtainen asiointi tulisi mahdollistaa myös lähipalveluna, jotta liikkumiseen liittyvät haasteet ei muodostuisi esteiksi.

Esityksessä asetetaan velvollisuus aktiivisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista julkisia työvoimapalveluja järjestettäessä, tarjottaessa, kehitettäessä ja palveluista tiedotettaessa. Yhdenvertaisuuden vaatimus tulisi olla työvoimaviranomaisten strategiatasolla mukana niin, että yhdenvertaisuus vamman, sairauden tai työkyvyn aleneman vuoksi toteutuu myös käytännön tasolla. Yhdenvertaisuuden toteutumista tulisi arvioida.

Työllisyydenhoidon muutoksissa ei ole määritelty selkeästi, kenen vastuulle heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyden tukeminen kuuluu. Julkiselle vallalle asetetussa tehtävässä piilee riski, että tehtävän hoitaminen ja kohderyhmän työllistäminen putoaa valtion ja kuntien velvoitteiden väliin. Tehtävä tulisi määritellä selkeästi jommankumman tahon vastuulle.

## **Vates-säätiön kommentit lakiesityksen kohdasta: kunnan työttömyysetuusmenoon kohdistuvan rahoitusvastuun porrastusmalli**

Kuntien kannustava rahoitusmalli tulee muuttumaan, ja kannusteet osatyökykyisten ihmisten palveluiden järjestämiselle vähenevät. Nykyisessä mallissa kunta ei maksa työmarkkinatukiosuutta, kun ihminen ohjataan työllisyyttä tukevaan palveluun. Suunnitellussa mallissa palveluun ohjauksesta ei palkita, joten jää kuntien vapaaehtoisen palvelun järjestämisen varaan se, tarjotaanko heikossa työmarkkina-asemassa oleville työllisyyttä tukevia palveluita. Tämä voi ajaa kuntia osaoptimointiin ja luoda ihmisryhmän, joka jää pysyvästi vaille työllisyyttä tukevia toimia tai tasavertaista mahdollisuutta löytää polkua kohti työmarkkinoita.

Helsingissä 23. päivänä kesäkuuta 2022



Jaana Pakarinen  
Toimitusjohtaja  
Vates-säätiö sr.