

Kuntoutussäätiön lausunto 23.6.2022

Asia: VN/558/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi

Lakiesityksen luvut 2–12

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 2 *Nykytila ja sen arviointi:*

Työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin vaatii määrätietoisia ja vaikuttavia toimia työllisyysenhoidon rakenteissa ja palveluissa. Olennaista on, että kunnilla on jatkossakin insentiivit ja työvälineet työllisyysenhoidon.

Työllisyysenhoidon uudistuksissa ei ole määritelty selkeästi, mille taholle vastuu pitkäaikaistyöttömien ja muutoin haastavassa työmarkkinatilanteessa olevien työllistämistä kuuluu. Hyvinvointialueet keskittyvät sosiaaliseen kuntoutukseen ja kuntouttavaan työtoimintaan, jossa painopiste ei ole työllistymisessä vaan enemminkin työllistymisedellytyksien vahvistamisessa ja tukemisessa. Kunnilla ei jatkossa enää ole insentiiviä ohjata työllisyyspalveluiden asiakkaita aktivointitoimenpiteisiin, vaan suoraan työhön. Monella pitkään työttömänä olleella on myös muita hyvinvoinnin, terveyden ja osallisuuden haasteita.

Työllisyysenhoidon tuloksellisuuden kannalta keskeistä on myös saada yhteistyö kuntien ja hyvinvointialueiden välillä toimimaan kitkattomasti. Erityisesti heikommassa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten työllistyminen edellyttää kuntien ja hyvinvointialueiden palveluiden integraatiota sekä järjestöjen ja yleishyödyllisten säätiöiden osaamisen ja tuen hyödyntämistä.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 3 *Tavoitteet:*

Työvoimapalveluiden siirto kuntien vastuulle on kannatettava uudistus. Kunnilla on välittömät ja tiiviit yhteydet alueensa elinkeinoelämään, koulutusorganisaatioihin ja muihin osaamisrakenteisiin. Kunnilla on vastuuta elinvoima- ja elinkeinopolitiikasta sekä ihmisten osallisuudesta. Työllisyysenhoidolla ja työvoimapalveluilla on yhteydet kaikkiin näihin kunnan perustehtäviin.

Työllisyysenhoidon ja työvoimapalveluiden kohderyhmät ovat laajoja. Kuntoutussäätiö painottaa, että työvoimapalveluiden siirto kunnille ei saa heikentää kaikista haavoittuvimmassa asemassa olevien ihmisten tilannetta ja asemaa. Työllisyysenhoidolla tulee jatkossakin olla tiiviit yhteydet sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Monilla pitkäaikaistyöttömistä on terveyteen ja sosiaaliseen osallisuuteen liittyviä pulmia, jotka tulee huomioida työllistämässä. Työkykyä ja työllistymistä tukevien palveluiden tulisi parantaa ihmisten tilannetta kokonaisvaltaisesti.

Ongelmana esitettyssä uudistuksessa on, että sen taloudelliset insentiivit kohdistuvat pelkästään kuntiin. Kunnat ovat kuitenkin riippuvaisia hyvinvointialueiden järjestämistä ihmisten työkykyä edistävästä palveluista. Myös hyvinvointialueilla tulisi olla taloudelliset insentiivit erityisesti vaikeasti työllistyvien työllistymisedellytyksien parantamiseen. Hyvinvointialueiden ja kuntien tulee tehdä jatkuvaa yhteistyötä, mutta nyt esitettyssä uudistuksessa tähän ei ole riittäviä kannusteita.

Kuntoutussäätiö katsoo, että siirron lisäksi tarvitaan myös työllisyysenhoidon palveluiden sisällöllistä uudistamista. Kunnille tulee jättää toimintavapauksia hakea omaa aluettaan ja asiakasryhmiä parhaiten palvelevat ratkaisut ja toimintamallit.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.1 *Keskeiset ehdotukset:*

Uudistuksen keskeinen tavoite on tehostaa työllistymistä. Tähän liittyy keskeisesti kunnille tuleva taloudellinen insentiivi, jossa on ratkaisevia eroja suhteessa nykytilanteeseen. Kunnan rahoitusvastuu laajenisi uudistuksen myötä työmarkkinatuen lisäksi koskemaan peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa. Lisäksi rahoitusvastuu alkaisi nykyistä työmarkkinatuen rahoitusvastuuta aikaisemmin ja kasvaisi portaittain työttömyyden pitkittyessä. Kunnan rahoitusvastuu ei myöskään katkeaisi työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta kuten nykyisin.

Nämä muutokset vaikuttavat laajasti ja merkittävästi kuntien talouteen mutta myös toimintamalleihin, joita kuntien on otettava käyttöön saadakseen työllisyyspalveluiden asiakkaita työllistymään. Kunnat tarvitsevat työllistämistoimintaan vahvoja kumppaneita, joilla on kyky, osaamista ja verkostoja työllistää työllisyyspalveluiden asiakkaita. Esitetty taloudellinen kannustinmalli ei kuitenkaan tue kuntia enää toteuttamaan laaja-alaisempaa työllistymiskyvyn tukea, jota monet pidempään työttömänä olleet ihmiset tarvitsevat.

Huomioiden samanaikaisesti kaavailut muutokset mm. palkkatukimalliin, Kuntoutussäätiö esittää huolensa kaikista heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten työllistymisestä. Juuri näiden henkilöiden palveluihin ja tukirakenteisiin (erityisesti järjestöjen ja säätiöiden toteuttamina) on tulossa merkittäviä heikennyksiä.

Palvelujärjestelmä hajautuu vammaisen tai osatyökykyisen ihmisen näkökulmasta kolmelle toimijalle: kunnalle, yhteistoiminta-alueelle sekä hyvinvointialueelle.

Lakimuutoksessa asetetaan velvollisuus aktiivisesti edistää yhdenvertaisuuden toteutumista julkisia työvoimapalveluja järjestettäessä, tarjottaessa, kehitettäessä ja palveluista tiedotettaessa. Kuntoutussäätiö pitää yhdenvertaisuustavoitteen kirjaamista hyvänä asiana. Tavoitteen toteutumista tulee arvioida. Pidämme keskeisenä sitä, että työllisyydenhoidon vastuutaho on määritelty erityisesti kaikista haastavimmassa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten kannalta. Yhdenvertaisuuden periaatteen mukaisesti myös näille ihmisille tulee turvata palveluiden ja työmahdollisuuksien saaminen.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 4.2 *Pääasialliset vaikutukset:*

Palveluiden järjestäminen lähellä kansalaisia on kannatettava uudistus. Työllisyydenhoidon näkökulmasta ongelmana kuitenkin on palveluiden pirstoutuminen ja epäselvyys vastuutuksessa erityisesti kaikista haastavimmassa työmarkkinatilanteessa olevien työllistymisen kannalta. Kunnat tarvitsevat jatkossakin kumppaneita työllisyydenhoitoon. Hyvinvointialueille jää sosiaalisen kuntoutuksen ja kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä vastuu.

Monella pitkäaikaistyöttömällä on myös työkyvyn pulmia, jotka voivat muodostua työllistymisen kannalta ratkaiseviksi esteiksi, mikäli niihin ei ole saatavilla tukea. Myös vammaiset, pitkäaikaissairaat ja osatyökykyiset tarvitsevat työllistyäkseen niin sosiaali- ja terveyspalveluita kuin työllistämisen tukea.

Mikäli kuntien työllisyydenhoitoa toteutetaan pelkästään elinkeinopoliittisin perustein, ei tämä luo riittäviä kannusteita tuottaa ja hankkia palveluita osatyökykyisille, vammaisille tai pitkäaikaissairaille työnhakijoille. Toisaalta nykyinen työvoimapula erityisesti sosiaali- ja terveysalalla antaa vahvoja perusteita hakea työvoimaa entistä laajemmin myös osatyökykyisistä. On tärkeää huomioida, että tämä edellyttää myös tuen resurssointia ja kumppanuutta järjestöjen ja säätiöiden kanssa.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 5 *Muut toteuttamisvaihtoehdot:*

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 8 *Lakia alemman asteinen sääntely:*

Lain 10 luvun 8 §:n 3 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin myös 100 prosentin palkkatuen myöntämiseen liittyvästä kauppavaikutuksen arvioinnin perusteista. Toiminnalla ei katsottaisi

olevan vaikutusta EU:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, jos 1) myytyjen tavaroiden ja palveluiden arvo on alle 100 000 euroa vuodessa, 2) tavaroita ja palveluita ei ole mahdollista tilata verkosta tai käyttää verkossa, pois lukien tilanteet, joissa markkinointia tapahtuu verkossa, mutta tavara tulee noutaa tietyistä paikasta, tai palvelu kuluttaa tietyssä paikassa, ja 3) kaikki tai lähes kaikki asiakkaat ovat Suomessa asuvia henkilöitä tai Suomeen rekisteröityjä organisaatioita.

Kauppavaikutuksen arviointiin ei ole olemassa yleispäteviä kriteereitä, joten ne luotaisiin erikseen 100 prosentin palkkatuen myöntämistä varten. Alle viisi henkilöä vuodessa työllistäviin työnantajiin muutoksella ei olisi useimmissa tilanteissa vaikutusta. Tätä suurempien taloudellista toimintaa harjoittavien työnantajien kohdalla muutos tulisi tarkoittamaan 100 prosentin tuella työllistettyjen määrän olennaista vähenemistä.

Kuntoutussäätiö on jo aiemmin jättämässään lausunnossa todennut, että esitetty muutos ei ole millään muotoa tarkoituksenmukainen. Toteutuessaan uudistuksella olisi laajat vaikutukset järjestöjen ja säätiöiden toimintaedellytyksiin ja lopulta kaikista heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten tilanteeseen. Tilannetta hankaloittaa olennaisesti myös se, että kunnilla ei olisi enää jatkossa oikeutta palkkatukeen.

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 10 *Toimeenpano ja seuranta:*

Huomionne hallituksen esityksen luvusta 12 *Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys:*

Laki työvoimapalvelujen järjestämisestä

Luku 1 sisältää lain yleiset säännökset.

Laissa säädettäisiin kuntien järjestämisvastuulle kuuluvista julkisista työvoimapalveluista ja niihin liittyvistä tehtävistä. Esityksen mukaan heikommissa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten työllistyminen huomioidaan julkisia työvoimapalveluja järjestettäessä. Kuitenkin vastuunmäärittely kyseisen kohderyhmän osalta on epäselvä lakiehdotuksessa ja vastuuta hajautuu käytännössä kuntien lisäksi myös hyvinvointialueille, työkyvyn ja työllistymisedellytyksien parantamisen kannalta.

Lakiehdotuksessa todetaan, että kunta voi järjestää työllisyyden edistämiseen myös muita kuin laissa tarkoitettuja palveluja, mutta nämä palvelut eivät kuitenkaan kuuluisi kunnan valtiosuustehtävään. Mikäli tällaisten palveluiden järjestämiseen ja hankkimiseen ei ole käytettävissä valtiosuutta, kysymys herää, miten kyseisten palveluiden saatavuus niitä tarvitseville asiakkaille käytännössä varmistetaan.

Eri toimijoiden yhteistyö on välttämätöntä, mutta tämä voi olla käytännössä haastavaa toteuttaa mm. siksi, että taloudelliset kannusteet työllistymistä ja työllistymisedellytyksiä parantavaan toimintaan ovat ratkaisevasti erilaisia kuntien ja hyvinvointialueiden välillä.

Kunnat ja hyvinvointialueet eivät pysty toteuttamaan työllisyydenhoidon tehtäviä ilman järjestöjä ja säätiöitä. Esitämme, että lakiin kirjataan yhteistyötahoihin ja sidosryhmätöimijöihin järjestöt ja säätiöt. Järjestöjen osaaminen, palvelut ja tuki tulee integroida työttömien työllistymisen palveluprosesseihin niiden kiinteänä osana.

Luvussa 2 säädettäisiin järjestämisvastuusta.

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- edut ja hyödyt järjestämisvastuun siirtämisessä kunnille
- mahdolliset riskit järjestämisvastuun siirtämisessä kunnille

- **työvoiman määrää ja työllisyysaluetta koskeva sääntely (huom: poikkeus työvoimapohjan kriteeriin voimaanpanolaissa)**
- **palvelujen tarjoamista koskeva sääntelyesitys**

Lain 2 luvussa säädettäisiin muun muassa kunnan järjestämisvastuulle kuuluvien työvoimapalveluiden järjestämisestä.

Kuntoutussäätiö pitää tärkeänä palveluiden tarjoamista lähipalveluina, helposti saavutettavina ja henkilökohtaisen asioinnin mahdollistavina. Kuntien ydintehtävää on elinvoiman kehittäminen. Työllisydenhoito on keskeinen osa elinvoimaa.

Luvussa 3 säädettäisiin ohjauksesta ja valvonnasta.

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- **valtakunnalliset tavoitteet**
- **työllisyyden edistämisen valtakunnallinen neuvottelukunta ja sen tehtävät**
- **alueelliset työllisyyden edistämisen yhteistyö- ja seurantakeskustelut**

Laissa säädettäisiin työllisyyden edistämisen valtakunnallisten tavoitteiden laatimisesta ja seurannasta, työllisyyden edistämisen valtakunnallisesta neuvottelukunnasta, sen tehtävistä ja kokoonpanosta sekä alueellisista työllisyyden edistämisen yhteistyö- ja seurantakeskusteluista.

Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävänä olisi valmistella hallituskauden alkaessa valtioneuvostolle esitys työllisyyden edistämisen valtakunnallisista tavoitteista, jotka perustuisivat hallitusohjelman työllisyyttä ja sen edistämistä koskeviin kirjauksiin.

Kuntoutussäätiö painottaa, että valtakunnallisia tavoitteita asetettaessa huomioidaan myös alueelliset näkökulmat. On tärkeää, kuten lakiesityksessä on todettu, tarkistaa valtakunnallisia tavoitteita työmarkkinatilanteen muuttuessa.

Kuntoutussäätiö pitää tärkeänä, että työllisyyden edistämisen valtakunnallinen neuvottelukuntaan ja samoin monialaisen tuen neuvottelukuntaan nimetään myös järjestöjen edustus.

Luvussa 4 säädettäisiin työnhakijan palveluprosessista.

Kuntoutussäätiö pitää tärkeänä, että työnhakijoiden palveluprosessit olisivat mahdollisimman selkeitä ja johdonmukaisia.

Säännökset vastaavat 2. toukokuuta voimaan tulleen uuden asiakaspalvelumallin (niin sanottu pohjoismainen työvoimapalvelumalli) säännöksiä.

Luvussa 5 säädettäisiin työnvälityksestä ja työnhakuvelvollisuudesta.

Kuntoutussäätiö haluaa painottaa, että työllisyyspalveluissa erityisesti te-palveluiden näkökulmasta isona ongelmana on työkykyongelmien tunnistaminen ja oikeisiin palveluihin ohjaaminen. Erityisesti työttömyyden pitkittyessä erilaiset terveys- ja osallisuuden pulmat alkavat lisääntyä. Jotta työllistyminen olisi tuloksellista, tarvitaan tukea myös työkyvyn ongelmiin. Tämä edellyttää tiivistä yhteistyötä kuntien,

hyvinvointialueiden sekä järjestöjen ja säätiöiden kesken. Kunnat ja hyvinvointialueet tarvitsevat jatkossakin kumppaneita erityisesti kolmannelta sektorilta edistämään ihmisten työllistymistä ja tuottamaan palveluita ja muuta tukea työkyvyn ongelmiin.

Luvussa 6 säädetään tieto- ja neuvontapalveluista, asiantuntija-arvioinneista, ammatinvalinnan- ja uraohjauksesta sekä valmennuksesta ja kokeilusta.

Työkokeilu on kustannustehokas ja vaikuttava toimintamalli. Kuntoutussäätiö pitää tarkoituksenmukaisena, että työvoimaviranomainen voisi järjestää valmennuksen tai koulutuskokeilun keston harkintansa mukaan niin, että se vastaa mahdollisimman hyvin asiakkaan tarpeita.

Kuntoutussäätiö ei kuitenkaan kannata työkokeilun enimmäiskeston rajaamista kuuteen kuukauteen. Pitkäaikaistyöttömillä työkokeilun enimmäiskesto on tärkeää pitää jatkossakin 12 kuukauden pituisena erityisesti, kun työkokeilulla tuetaan työhön paluuta.

Luvussa 7 säädettäisiin työvoimakoulutuksesta.

Luvussa 8 säädettäisiin muutosturvakoulutuksesta

Luvussa 9 säädettäisiin työttömyysetuudella tuetusta työnhakijan omaehtoisesta opiskelusta.

Luvussa 10 säädettäisiin työnantajalle myönnettävistä tuista (palkkatuki, 55-vuotta täyttäneiden työllistämistuki, työolosuhteiden järjestelytuki).

Kuntoutussäätiö painottaa vaikutusten arviointia tilanteessa, jossa kunta ei voi jatkossa enää saada palkkatukea omaan organisaatioon tai kunnan määräysvallassa olevaan yhteisöön. Muutos on ymmärrettävä kuntien itse myöntäessä muille yhteisöille palkkatuki. Muutoksella on kuitenkin laajakantoiset vaikutukset monille välityömarkkinatoimijoille, jotka ovat kunnan määräysvallassa.

Kuntoutussäätiö pitää erittäin tärkeänä, että kunnat jatkossakin työllistävät työttömiä ja erityisesti pitkäaikaistyöttömiä.

Luvussa 11 säädettäisiin henkilöasiakkaalle myönnettävistä tuista ja korvauksista (starttiraha, työhön tai palveluun hakeutumisesta aiheutuvien kustannusten korvaus, palveluun osallistumisesta aiheutuvien kustannusten korvaus).

Luvussa 12 säädettäisiin työllistämisveloitteesta.

Luvussa 13 säädettäisiin asiakastietojen käsittelystä ja valtakunnallisesta tietojärjestelmäpalvelusta.

Luvussa 14 säädettäisiin palvelualustasta.

Luvussa 15 säädettäisiin tukien ja korvausten maksamisesta ja takaisinperinnästä.

Luku 16 käsittää erinäisiä säännöksiä.

Luvussa 17 säädettäisiin muutoksenhausta.

Muut esitykseen sisältyvät lakiehdotukset

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta annetun lain muuttamisesta ja laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta

Erityisesti toivotaan näkemyksiä, ovatko ehdotetut muutokset ELY-keskusten sekä KEHA-keskuksen tehtäviin riittävän selkeät ja eri toimijoiden yhteistyötä edistävät?

Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 23 §:n muuttamisesta

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Erityisesti toivotaan näkemyksiä seuraavista:

- **kuntien vastuulle siirtyvien tehtävien rahoitus, ovatko ehdotetut uudet valtionosuuden määräytymiskelijät toimivia rahoituksen kohdentamisessa?**
- **kolmen vuoden siirtymäaika laskennalliseen rahoitukseen (voimaantulosäännös)**
- **kunnan työttömyysetuuksien rahoitusvastuun laajentamisen korvaus**

Rahoitusmallilla on merkittävät kannustinvaikutukset. Kunnilla insentiivirakenne kohdistuu ihmisten työllistymiseen, ja yllyke muuhun aktivointiin poistuu. Yhteys työllisyydenhoidon, sosiaalisen kuntoutuksen ja kuntouttavan työtoiminnan välillä heikkenee. Kuntia ei palkita tai rangaista yleisestä aktivoinnista ja työllistymisedellytyksien parantamisesta, vaan tämä kohdistuu työllistymiseen. Kuitenkin jatkossakin kunnissa on ihmisiä, joilla on paljon ja samanaikaisesti ongelmia: terveyspulmia, pitkittynyttä työttömyyttä, osattomuutta ja päihteiden käyttöä.

Kuntoutussäätiö katsoo, että on syytä tarkastella lähivuosina muutosten ja hyödynnettyjen kriteerien toimivuutta mm. siitä näkökulmasta, miten ne ovat vaikuttaneet työvoimapalveluiden ja työkyvyn tuen saatavuuteen sekä työllisyystilanteeseen.

Kunnat ovat hyvin erityyppisissä asemissa työllisyydenhoidossa eikä kaikilla ole vastaavaa kokemusta.

Erityisesti toivotaan näkemyksiä asiakaskriteerin muutoksesta ja nuorten työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteispalvelua koskevasta sääntelystä.

Työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla tarkoitetaan yhteistoimintamallia, jossa yhdessä arvioidaan palvelutarpeet ja työllistymisen kannalta tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet.

Hyvinvointialueiden ja kuntien tulee tehdä tiivistä yhteistyötä. Kuntoutussäätiön mielestä on välttämätöntä, että kuntien rooli monialaisen yhteispalvelun verkostoyhteistyössä varmistetaan. Kuntoutussäätiö kannattaa esitystä siitä, että asiakas pääsee palveluun oman tarpeensa mukaisesti eikä tässä sovelleta aikarajoja. Riittävän varhainen tuki ja palveluihin pääsy on tärkeää.

Kuntoutussäätiö haluaa korostaa kuntien mahdollisuuksia hankkia ihmisten työllistymistä tukevia palveluita.

Nuorten palvelut tulee järjestää siten, että niihin ohjautuminen on nuorille mutkatonta ja he saavat tarvitsemansa palvelut helposti.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Kuntoutussäätiö pitää tärkeänä hallituksen esityksen mukaista oikeutta aktivointisuunnitelman mukaisiin toimenpiteisiin ilman määrärahasidonnaisuutta. Oikeutta palveluihin ei jatkossa olisi enää perusteltua sitoa käytettävissä oleviin määrärahoihin.

Muut huomionne esityksestä

Kuntoutussäätiön kokonaisarvio on, että lakimuutos tulee esitetyssä muodossa toteutuessaan heikentämään heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä. Lakiesitystä tulisi korjata ja

selkiyttää kyseisen kohderyhmän työllisyydenhoidon vastuutaho. Taloudelliset kannusteet kunnille eivät ohjaa siihen, että heikoimmassa asemassa oleville tarjottaisiin tukea työkyvyn laaja-alaisiin ongelmiin. Valtionosuusperusteen ulkopuolelle rajautuminen tämän osalta ei ole tarkoituksenmukaista.

Kuntoutussäätiö on kuntoutuksen suunnannäyttävä. Visiomme on olla vetovoimaisin kuntoutuksen kehittämisympäristö. Toiminnassamme yhdistämme asiakaskokemuksen korkeatasoiseen monitieteiseen tutkimukseen, uudistamme kuntoutusmalleja ja kuntoutusjärjestelmää sekä innostamme kehittämiseen mukaan asiantuntijoita, päättäjiä, yrityksiä, järjestöjä ja asiakkaita.



Soile Kuitunen
Toimitusjohtaja, valt.tri.