

5.3.2021

ASiantuntijalausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Työpajatoiminnan toimintamahdollisuudet sote-uudistuksen (HE 241/2020 vp) toteutumisen jälkeen

Seuraavassa esitetään valiokunnan pyynnöstä sosiaali- ja terveysministeriön näkemykset työpajatoiminnan toimintamahdollisuuksista, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy hyvinvointialueiden vastuulle. Lausunnossa käsitellään seuraavia asioita:

- Työpajojen toiminta ja siihen liittyvä lainsäädäntö
- Kuntouttavan työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus
- Keskeiset muutokset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseen uudistuksen seurauksena
- Työpajatoiminnan toteuttaminen uudistuksen jälkeen

Työpajojen toiminta ja siihen liittyvä lainsäädäntö

Kunnissa on monenlaista työpajatoimintaa ja niissä noudatetaan useaa eri lainsäädäntöä. Nuorisolaissa (1285/2016) säädetään nuorten työpajatoiminnasta (13 §). Säännöksen mukaan nuorten työpajatoiminnan tehtävänä on valmennuksen avulla parantaa nuoren valmiuksia päästä koulutukseen, suorittaa koulutus loppuun ja päästä avoimille työmarkkinoille tai muuhun tarvitsemaansa palveluun. Työpajatoiminnan tarkoituksena on parantaa nuoren elämänhallintataitoja sekä edistää hänen kasvuaan, itsenäistymistään ja osallisuutta yhteiskuntaan. Lisäksi nuorten työpajoilla on tehty yhteistyötä valtion järjestämien TE-palveluiden kanssa, joista säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa. Lisäksi on sovellettu lakia kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) ja sosiaalihuoltolain (1301/2014) säännöksiä sosiaalisesta kuntoutuksesta, jotka molemmat kuuluvat sosiaalihuollon lainsäädäntöön.

Työpajoilla on muitakin kohderyhmiä ja niillä voi olla liittymäpintaa muihinkin palveluihin ja etuuksiin. Kunnilla on lisäksi mahdollisuus toteuttaa haluamiaan palveluita myös kunnan yleisen toimivallan ja verovarojensa turvin. Työpajatoiminnan sisältö onkin muotoutunut vahvasti kuntien toimeenpanossa. Sosiaali- ja terveysministeriön vastuulle kuuluvat kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus.

Kuntouttavan työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus

Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuollon palvelu. Se on tarkoitettu henkilöille, jotka eivät työ- ja toimintakykynsä rajoitusten vuoksi pysty työllistymään avoimille työmarkkinoille tai osallistumaan TE-palveluihin. Laissa kuntouttavasta työtoiminnasta säädetään toimenpiteistä, joilla parannetaan pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea

saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistetään hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työ- ja elinkeinoviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun.

Henkilön, joka täyttää laissa työttömyyden kestoja koskevat edellytykset, on velvollisuus osallistua aktivointisuunnitelman laatimiseen. Mikäli aktivointisuunnitelmaan sisällytetään kuntouttava työtoiminta, henkilöllä on velvollisuus osallistua kuntouttavaan työtoimintaan. Monialaisen yhteispalvelun (TYP) kohderyhmään kuuluvilla monialainen työllistymissuunnitelma korvaa aktivointisuunnitelman.

Kuntouttavan työtoiminnan sisältöä koskevan säännöksen mukaan palvelukokonaisuuteen tulee kuulua henkilön elämänhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä edistäviä palveluita. Säännöksessä edellytetään myös, että palveluun tulee sisältyä aina henkilön tarvitsema tuki ja ohjaus. Käytännössä toiminta on usein tapahtunut työpajaympäristössä, mutta kuntouttavaa työtoimintaa voi toteuttaa muillakin tavoilla. Kuntouttava työtoiminta on viimesijainen palvelu muihin mahdollisiin työllistymistä tai osaamisen edistämistä tukeviin palveluihin nähden. Lainsäädäntöä on täsmennetty vuoden 2021 alusta lukien ja tehtyjen muutosten tarkoitus on varmistaa, että kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuvat ne pitkään työttömänä olleet henkilöt, jotka eivät muilla palveluilla tule autetuiksi tai, jotka nimenomaisesti tarvitsevat sosiaalihuollon tukea osana palveluprosessiaan.

Kunnalla on oikeus saada kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä valtion korvauksena 10,09 euroa päivää ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvaa henkilöä kohti. Kuntouttava työtoiminta poikkeaa muista sosiaalihuollon palveluista sen suhteen, että se on nimenomaisesti myös työllistymistä edistävä palvelu. Henkilön osallistuminen kuntouttavaan työtoimintaan vähentää kunnan työmarkkinatukimenoja.

Sosiaalihuoltolain 17 §:ssä säädetään sosiaalisesta kuntoutuksesta. Sen mukaan sosiaalisella kuntoutuksella tarkoitetaan sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen keinoin annettavaa tehostettua tukea sosiaalisen toimintakyvyn vahvistamiseksi, syrjäytymisen torjumiseksi ja osallisuuden edistämiseksi. Säännös sosiaalisesta kuntouksesta on varsin väljä eikä sen kohderyhmää ole erikseen rajattu. Säännös mahdollistaa sisällöltään monen tyyppisen toiminnan eikä palveluun osallistumiseen liity velvoitteita. Nuoret, jotka saavat Kelan kuntoutusrahaa, eivät kuulu kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmään, mutta heille voidaan tarjota sosiaalista kuntoutusta. Sosiaalisen kuntoutuksen rahoitukseen ei liity erillistä valtion korvausta ja palvelu rahoitetaan kunnan peruspalvelujen valtionosuuden kautta.

Keskeiset muutokset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseen uudistuksen seurauksena

Kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus ovat sosiaalihuollon palveluita. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiesityksen mukaan kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut siirtyvät hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Uudistuksen voimaapanolakiesityksen mukaan kuntien ja kuntayhtymien sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö siirtyy kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueelle liikkeenluovutuksen periaattein. Tämä koskee myös sosiaali-

ja terveydenhuollon tukitehtävien henkilöstöä, jos tehtävää hoitavan henkilön tosiasiallisista tehtävistä vähintään puolet on sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen tehtävien tukitehtäviä. Kuntien voimassaolevat sopimukset sote-palvelun tuottamisesta siirtyvät hyvinvointialueen nimiin. Näin ollen, jos esimerkiksi järjestöllä on sopimus sote-palvelun tuottamisesta kunnan kanssa, sopimus siirtyy hyvinvointialueen vastuulle. Hyvinvointialue vuokraa kunnilta niiden omistukseen jäävät sosiaali- ja terveydenhuollon toimitilat siirtymäajaksi (3 vuotta ja yhden vuoden optio). Hyvinvointialue ja kunta voivat kuitenkin sopia sopimusten ja toimitilojen siirtymisen osalta myös toisin.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiesityksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuolto on suunniteltava ja toteutettava sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaisina kuin asiakkaiden tarve hyvinvointialueen alueella edellyttää. Palvelut on toteutettava yhdenvertaisesti, yhteen sovitettuina palvelukokonaisuuksina sekä hyvinvointialueen väestön tarpeet huomioon ottaen lähellä asiakkaita. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja toteutettaessa on edistettävä niiden esteettömyyttä ja saavutettavuutta. Palveluja voidaan koota hyvinvointialueen alueella suurempiin kokonaisuuksiin, kun palvelujen saatavuus ja laadun turvaaminen edellyttävät erityisosaamista tai kalliita investointeja palvelujen tarkoituksenmukainen, kustannusvaikuttava ja tehokas toteuttaminen edellyttävät palvelujen kokoamista. Velvollisuus järjestää palvelut lähellä asiakkaita sisältää myös velvollisuuden huolehtia lähipalvelujen asianmukaisesta toteuttamisesta. Lähipalvelut ovat palveluja, joita asiakkaat käyttävät usein ja ainakin osa asiakkaista käyttää niitä toistuvasti, jopa päivittäin, minkä vuoksi sellaisia palveluja on perusteltua saada läheltä jokapäiväistä elinympäristöä. Myös harvoin tarvittavat ja keskitetysti tuotetut palvelut voivat olla asiakkaan luokse tai lähelle tuotavia lähipalveluja.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtymisen seurauksena hyvinvointialueiden ja kuntien välillä muodostuu useita keskeisiä yhdyspintoja. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen olisi jatkossa sekä kuntien että hyvinvointialueiden lakisääteinen tehtävä. Esimerkiksi varhaiskasvatus, opetus, nuorisotyö ja kulttuuripalvelut taas jäisivät kuntaan. Tähän liittyen säädettäisiin, että hyvinvointialueen olisi osaltaan yhteen sovitettava sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujaan kunnallisten ja valtion palvelujen kanssa sekä edistettävä palvelujensa yhteensovittamista muiden toimijoiden (esim. järjestöt) palvelujen kanssa. Hyvinvointialueen ja alueen kuntien olisi neuvoteltava vähintään valtuustokausittain tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Hyvinvointialueen olisi toimittava hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä yhteistyössä alueen kuntien ja muiden toimijoiden (esim. järjestöt) kanssa sekä edistettävä järjestöjen toimintaedellytyksiä ja vaikutusmahdollisuuksia. Hyvinvointialueen valtion ohjauksessa tarkasteltaisiin myös hyvinvointialueen ja kuntien sekä muiden toimijoiden välisen yhteistyön toteutumista.

Sote-järjestämislakikokonaisuudessa säädettäisiin nykyistä tarkemmin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuusta ja ostopalvelujen käytöstä. Hyvinvointialue tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut itse, yhteistyössä muiden hyvinvointialueiden kanssa tai hankkii ne muilta lain tarkoittamilta tuottajilta lainsäädännön asettamien reunaehtojen puitteissa. Hyvinvointialueella on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen on huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi hyvinvointialueella on oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä

henkilöstö, hallinnassaan asianmukaiset toimitilat, toimintavälineet muut tarvittavat toiminta-edellytykset. Lisäksi hyvinvointialueella on oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palveluntuotanto.

Monituottajuus on edelleen mahdollista lainsäädännön reunaehdot huomioiden. Palveluja voidaan hankkia yksityiseltä palveluntuottajalta, jos se on tarpeen tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hankittavien palvelujen on oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa asianmukaisesta toteuttamisesta. Yksityisiltä palveluntuottajilta voidaan hankkia kaikkia palveluja, joiden hankkimista ei ole erikseen laissa kielletty (kiellettyjä olisivat esimerkiksi palvelut, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä, ellei tästä ole laissa erikseen säädetty, sekä sosiaalityö). Hyvinvointialueen tulee varmistaa, että sen järjestämisvastuulle kuuluvia palveluja tuottavalla muulla palveluntuottajalla on riittävät ammatilliset, toiminnalliset ja taloudelliset edellytykset huolehtia palveluiden tuottamisesta. Vaatimukset suhteutetaan hyvinvointialueen hankkimien palvelujen sisältöön ja laajuuteen. Hyvinvointialueen tulee ottaa hallintosääntönsä ja yksityisten palveluntuottajien kanssa tehtäviin sopimuksiin hyvinvointialueen järjestämisvastuun toteuttamiseksi tarvittavat määräykset. Hyvinvointialueen tulee ohjata ja valvoa sen järjestämisvastuulle kuuluvaa palvelutuotantoa.

Kunnilla ei voi säilyä järjestämisvastuuta sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä, koska ne siirtyvät hyvinvointialueiden vastuulle. Kunta voi kuitenkin omalla verorahoituksellaan järjestää asukkailleen sote-palveluja yleisen toimialansa puitteissa myös jatkossa. Kunta voisi myös tuottaa sote-palveluja hyvinvointialueelle ostopalvelusopimuksen perusteella. Toimittaessa kilpailuilla markkinoilla kuntien on voimassa olevan kuntalain (410/2015) 15 luvun kilpailuneutraliteetisääntelyn perusteella kuitenkin pääsääntöisesti annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi (yhtiöittämisvelvollisuus). Toisaalta hyvinvointialueen olisi pääsääntöisesti kilpailutettava hankintansa hankintalainsäädännön perusteella, jolloin kunnan yhtiön olisi osallistuttava hyvinvointialueen järjestämään kilpailutukseen, jossa sillä ei olisi erityis-asemaa muihin palveluntuottajiin nähden. Sen sijaan, mikäli kunta päättäisi tarjota asukkailleen sote-palveluja yleisen toimialansa puitteissa omalla verorahoituksellaan, tämä ei edellyttäisi toiminnan yhtiöittämistä.

Työpajatoiminnan toteuttaminen uudistuksen jälkeen

Järjestämisvastuun siirtyminen kunnalta hyvinvointialueelle ei muuta kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen asemaa lakisääteisinä sosiaalihuollon palveluina. Kuten edellä on esitetty, hyvinvointialueella on jatkossa velvollisuus järjestää asiakkaiden tarpeiden mukaiset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja turvata myös tarvittavat lähipalvelut. Siltä osin kuin kyse on työpajoista, joissa ei tällä hetkellä järjestetä muita kunnallisia palveluja kuin kuntouttavaa työtoimintaa ja sosiaalista kuntoutusta, työpajan toiminta siirtyy kokonaisuudessaan hyvinvointialueelle ja toiminta voisi käytännössä jatkua entisellään. Hyvinvointialue tekisi tarvittavaa yhteistyötä myös valtion palveluiden, kuten työllisyyspalveluiden, kanssa.

Kunnilla ei voi säilyä järjestämisvastuuta sosiaalihuollon tehtävissä, koska ne siirtyvät hyvinvointialueiden vastuulle. Toisaalta kunta ei voi saada enää valtion korvausta kuntouttavan työtoimin-

nan järjestämisestä, koska kunnalla ei ole enää vastuullaan kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen liittyviä kustannuksia. Kuntouttava työtoiminta ja sosiaalinen kuntoutus voisivat kuitenkin jatkaa nykyisissä monialaisissa kunnallisissa työpajoissa hyvinvointialueen ja kunnan yhteistyönä. Kunta voi myös tuottaa kuntouttavan työtoiminnan palveluja hyvinvointialueelle ostopalvelusopimuksen perusteella lainsäädännön sallimissa rajoissa. Lisäksi kunnan olisi mahdollista järjestää kuntouttavaa työtoimintaa asukkaalleen omalla verorahoituksellaan yleisen toimialansa puitteissa.

Yhteistyömallissa kunnallinen työpajatoiminta voisi jatkaa nykyisellään, mutta työpajassa järjestettävän kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen järjestäjä vaihtuisi hyvinvointialueeksi. Tämä tarkoittaa, että hyvinvointialue toisi palvelut kunnalta vuokraamaansa tilaan, jossa kunnan ja hyvinvointialueen rajapintatyötä tehdään yhdessä (esimerkiksi nuoristyön ja sosiaalihuollon yhteistyönä). Kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen palvelut olisivat kuitenkin kokonaan hyvinvointialueen käsissä. Kunta voisi tuoda omat palvelunsa (nuoriso, vapaa-ajan toiminta, opetus tms.) hyvinvointialueen järjestämän palvelun rinnalle yhteisiin tiloihin tai muuten palvelun yhteyteen. Nuorisolain mukainen kunnallinen työpaja voisi jatkaa toimintaansa, kuten ennenkin, mutta jos tällaisella työpajalla on järjestetty toimintaa kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lain perusteella, kunnan tulisi sopia toiminnan organisoinnista tältä osin hyvinvointialueen kanssa.

Kuntouttavaa työtoimintaa koskeva laki kieltää kuntouttavan työtoiminnan hankkimisen yritykseltä kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla henkilöllä annettavaa tukea ja ohjausta lukuun ottamatta. Mikäli kunta haluaisi toimia kuntouttavan työtoiminnan palveluntuottajana ja myydä palveluaan hyvinvointialueelle, se voisi tarjota hyvinvointialueelle tukea ja ohjausta koskevaa palvelua ja organisoida sen yrityksen muotoon. Jos kunta haluaisi tuottaa muutakin kuin tuki- ja ohjauspalvelua (esim. kokonaisen palvelukokonaisuuden), sen tulisi organisoida toiminta säätiön tai yhdistyksen muotoon. Molemmissa tuottamismalleissa hyvinvointialue vastaisi palvelun järjestämisestä. Se laatisi hankintakriteerit ja huolehtisi palveluiden hankkimisesta. Lisäksi hyvinvointialue vastaisi kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden palveluprosessista ja muista palveluun liittyvistä viranomaistehtävistä. Kunnalla ei olisi hyvinvointialueen kilpailutuksessa erityisasemaa suhteessa muihin palveluntuottajiin.

Sote-uudistus ei vaikuta välittömästi järjestöjen tuottamaan kuntouttavaan työtoimintaan. Hyvinvointialueen ollessa kuntouttavan työtoiminnan järjestäjä, järjestöt voivat toimia ostopalveluntuottajina, kuten muutkin toimijat. Tällöin palvelu hankitaan sopimukseen pohjautuen hankintalainsäädännön mukaisesti sekä sote-järjestämislain säännöksiä noudattaen. On huomattava, että silloin, kun järjestö tuottaa kuntouttavan työtoiminnan lakisääteistä palvelua, se rinnastuu palveluiden palveluntuottajana mihin tahansa toimijaan. Esimerkiksi STEA ei myönnä rahoitusta sellaiseen toimintaan, joka kohdistuu jonkin lakisääteisen tehtävän hoitamiseen. Mikäli kunnilla on järjestöjen kanssa voimassa olevia sopimuksia kuntouttavan työtoiminnan tuottamisesta, sopimukset siirtyisivät kunnilta hyvinvointialueiden nimiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuun siirtyessä.

Järjestöt voivat toteuttaa myös lakisääteistä toimintaa täydentävää toimintaa. Esimerkiksi erilaiset matalan kynnyksen kohtaamispaikat ovat tällaisia. Kuntouttavan työtoiminnan asiakas saattaisi ohjautua vaikkapa järjestöjen vapaaehtoistoimintana pyörittämään kahvilaan kokeilemaan

tuetusti ja ohjatusti siellä työskentelyä. Tässä tapauksessa kahvila on lähinnä toimintaympäristö, missä henkilö osana kuntouttavan työtoiminnan kokonaisuutta toimii. Hyvinvointialueilla olisi osana hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötään velvollisuus edistää järjestöjen toimintaedellytyksiä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi järjestöjen toiminnasta tiedottamista, asiantuntija-avun tarjoamista, toimitilojen luovuttamista järjestöjen käyttöön tai hyvinvointialueen harkinnan mukaan myös avustusten myöntämistä järjestöille. Vastuu asiakkaan kuntouttavan työtoiminnan palvelukokonaisuudesta on hyvinvointialueen sosiaalihuollolla. Silloin, kun on kyse kuntouttavan työtoiminnan lakisääteisen palvelun hankkimista järjestöltä, hyvinvointialue hankkisi palvelun edellä kuvatulla tavalla ostopalvelusopimukseen perustuen.