



Kuntoutussäätiö
Kuntoutuksen suunnannäyttävä

LAUSUNTO

30.6.2021

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

Viite: VN/698/2021

Asia: Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

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

Lisätietoja: Soile Kuitunen, toimitusjohtaja, soile.kuitunen@kuntoutussaatio.fi, p. 0447813117
Kuntoutussäätiö

Soile Kuitunen
Toimitusjohtaja, valt.tri.

Yleistä lausuttavaa esitetyistä muutoksista

Verrattuna muihin Pohjoismaihin voidaan todeta, että Suomi on jäljessä työllisyyspalveluiden määrässä ja laadussa, osatyökykyisten työllistämässä ja palkkatuen käytössä.

Työvoimapalveluiden kehittäminen tätä taustaa vasten on perusteltua. Yksilöllisen, asiakaskohtaisen palvelun lisäämistä voidaan pitää kannatettavana suuntana.

Kuntoutussäätiö haluaa lausunnossaan tuoda esille seuraavat, uudistuksen toimeenpanoon liittyvät seikat, joihin säätiö toivoo kiinnitettävän erityistä huomiota.

Muutosten toimeenpano edellyttää merkittävää lisäresursointia työvoimapalveluihin. Esityksessä todetaan, että nykyisellään työnhakukeskusteluja toteutetaan vuosittain noin miljoona, mutta jatkossa niitä tehtäisiin noin 2,3 miljoonaa. On epäselvää, onko mahdollista lisätä julkisiin palveluihin resurssia esitetyssä laajuudessa. Kuntoutussäätiö katsoo, että keskustelujen lisääminen edellyttää järjestö- ja muun verkoston osaamisen hyödyntämistä tavoitetasoon pääsemiseksi.

Kuntoutussäätiö painottaa, ettei pelkkä työvoimahallinnon resurssien lisääminen välttämättä johda työnhakija-asiakkaan näkökulmasta suoraviivaisesti parempaan lopputulokseen. Vähintään yhtä oleellista työnhakukeskustelujen lisäämisen rinnalla on niiden käytännön toteutus. Laadukkaat keskustelut lähtevät arvostavasta kohtaamisesta, tavoitteellisuudesta, asiakkaan voimavarojen tunnistamisesta ja yhteensovittavasta työotteesta eli työskentelystä asiakkaan työllistymistä tukevien yhteistyötahojen kanssa. Tiivis yhteys työnantajiin ja paikallisten työmarkkinoiden tuntemus ovat luonnollisesti avainasemassa silloin kun asiakkaan tavoitteena ovat avoimet työmarkkinat.

Pidämme tärkeänä, että muutoksen toteuttamisessa huomioidaan laaja-alaisesti kuntoutus- ja muut palvelut, sekä niiden tarjoaminen yksilöllisesti ja tarvelähtöisesti. Tämä edellyttää, että TE-hallinnossa asiakastyötä tekevillä on riittävä osaaminen ihmisten työkykyä ja työllistymistä tukevista ratkaisuista ja palveluista.

Pidämme kannatettavana työllisyyden tutkijaryhmän 2021 raportissa tehtyä esitystä siitä, että uusia teknologioita hyödynnettäisiin työnhaun tuessa ja toimenpiteiden kohdistamisessa. Uusia teknologioita hyödyntämällä työvoimahallinnon työntekijät voisivat käyttää yhä suuremman osan työajastaan asiakkaiden palvelemiseen. Tämä mahdollistaisi myös sanktioiden muistutusjärjestelmän käyttöönoton.

Asiakkaalle kohdentuu esitetyissä muutoksissa uudenlaisia vaatimuksia, mm. työnhaun suhteen. Esitetty järjestelmä on varsin monimutkainen, ja voidaan kysyä, kuinka ymmärrettävänä ja selkeänä se hahmottuu asiakkaille. Monimutkaisuutta lisää se, että eri tilanteissa oleviin asiakkaisiin kohdentuu keskenään hyvin erilaisia vaatimuksia.

Erilaisia poikkeamia esitetyistä asiakkaiden palveluprosessin toteutusta koskevista periaatteista on huomattavan paljon, mikä tekee järjestelmästä monimutkaisen. Periaatteita ja poikkeamia olisi syytä tarkastella vielä uudelleen, ja selkiyttää järjestelmää tältä osin. Kuntoutussäätiö pitää tärkeänä, että työnhakuvaihtoehtoihin jätettäisiin esitettyä enemmän mahdollisuuksia yksilölliseen harkintaan niin, että asiakkaiden tilanne voidaan kokonaisvaltaisesti huomioida.

Esitetyissä muutoksissa hyvää on mm. yksilöllisten työllistymissuunnitelmien laadinta. Edelleen pidämme tarkoituksenmukaisena ja kannatettavana sitä, että työllistymissuunnitelmassa sovitaan ja siihen kirjataan myös työnhakijan tarvitsemat palvelut koulutuksen ja mm. kuntoutuksen sekä toiminta- ja työkyvyn tuen osalta.

Kuntoutus- ja työkyvyn tuen palveluiden tarve on Suomessa mittava. Suomalaisista noin 600 000 henkilöä kokee terveydentilansa rajoittavan työkykyään. Heistä työkyvyttömyyseläkkeellä on noin 240 000 ja työssä noin 300 000 (Tilastokeskus 2012).

Kuntoutussäätiö lausuu huolensa kaikista haavoittuvimmassa asemassa olevien tilanteesta. Työhaun prosessit käynnistyvät myös niillä, jotka ovat työkokeilussa, palkkatuetussa työssä ja opiskelevat työttömyysetuudella. Pidämme suunniteltuja työnhakijoiden palveluprosesseja haastavina erityisesti osatyökykyisillä ja erityisesti niillä henkilöillä, jotka käytännössä ovat työkyvyttömiä, mutta joiden työkyvyn ongelmia ei ole selvitetty ja joihin he eivät myöskään ole saaneet riittävää apua ja tukea.

Osatyökykyisten tai työkyvyttömiä työttömien määrästä Suomessa ei ole tarkkaa tietoa, mutta tiedämme, että monet heistä jäävät palvelujärjestelmässä tunnistamatta ja siten vaille tarvitsemaansa tukea. Pitkäaikaistyöttömistä noin viidenneksen työkykyä voidaan kohentaa hoidoilla tai kuntoutuksella. Noin 1/3 pitkäaikaistyöttömistä on avoimille työmarkkinoille työkyvyttömiä. (Kerätär 2016).

Esitetyssä työnhakumallissa lähdetään siitä, että osa-aikatyössä oleville osatyökykyisillekin asetetaan vaatimukseksi kokoaikatyön hakeminen. Pidämme tätä lähtökohtaa ongelmallisena. On todettu, että monelle osatyökykyisille kahdeksan tunnin työpäivä voi osoittautua liian raskaaksi. Toisaalta moni osatyökykyinen voisi hyötyä nykyistä laajemmista osa-aikatyön mahdollisuuksista. Esimerkiksi Tilastokeskuksen vuonna 2011 valmistuneessa tutkimuksessa todettiin, että jopa viidennekselle ei-työllisistä terveysongelman kanssa elävistä kevyempi työ, lyhemmät työajat tai etätyömahdollisuudet edistäisivät osallistumista työelämään (ks. esim. julkaisussa Vajaakuntoisesta osatyökykyiseksi, osatyökykyisestä työkykyiseksi - Puheenvuoroja työkyvystä ja osatyökykyisyydestä Suomessa kuntoutussäätiö.fi)

Kuntoutusmahdollisuuksien ja osasairauspäivärahan nykyistä laajamittaisempi käyttö edistäisi osatyökykyisten työllistymistä ja tukisi heidän sosiaalista osallisuuttaan. Palveluissa moniammatillisen työryhmän tuki on keskeistä, samoin se, että yhteistyötä ja tietoa siirretään tehokkaasti työryhmässä ja asiantuntijoiden kesken (Vuorento ja Terävä 2014). Toimintamalleista esimerkiksi työkykykoordinaattorikonsepti on osoittautunut tulokselliseksi ja vaikuttavaksi. Kuntoutussäätiö näkee tärkeänä sen, että työkykykoordinaattoreiden käyttöä lisättäisiin työvoimahallinnossa työnhakupalveluiden muutoksen tukena. Työkykykoordinaattoreiden täydennyskoulutus on keskeistä, koska järjestelmiin, etuuksiin ja palveluihin tulee koko ajan muutoksia.

Kuntoutussäätiö painottaa, että suunnitellussa työnhakumallissa on tarkoituksenmukaista hyödyntää laajamittaisesti työllisyydenhoitoon osallistuvien toimijoiden resursseja. Suomessa julkista työttömyyspalveluiden järjestelmää täydentää kolmas- ja yrityssektori.

Kolmannella sektorilla on runsaasti ja syvällistä työllisyydenhoidon osaamista sekä erityisesti haavoittuvimmassa asemassa oleville ihmisille kohdennettavia palveluita ja muuta tukea työllistymiseen. On tärkeää, että järjestöt integroidaan työttömien työllistymisen palvelu- ja tukiprosesseihin niiden kiinteänä osana.

Kuntoutussäätiö pitää tärkeänä, että kolmannen sektorin toimijat ja muut yleishyödylliset yhteisöt voivat jatkossa toimia myös palvelutuottajina. Esityksessä palvelutuottajien rooli on rajattu pitkälti täydentäviin työnhakukeskusteluihin ja tältä osin ainoastaan niihin palveluprosessien osa-alueisiin, joissa kyse ei ole viranomaistehtävän toteuttamisesta. Näemme, että yleishyödyllisillä toimijoilla voi olla roolia esitettyä laajemmin, erityisesti yksilöllisen tuen antamisessa asiakkaiden tarpeiden mukaisesti.

Esityksessä todetaan, että yksilöllisten valmennuspalveluiden kysyntä voi vähentyä työnhakukeskustelujen laajentuessa. Pidämme tärkeänä, että yksilöllisiä valmennuspalveluita käytetään ja hankitaan myös jatkossa. Tämä pätee erityisesti osatyökykyisiin.

Työllisyyden tutkijatyöryhmän väliraportissa 2021 todetaan, että tuetun työllistymisen eli työhönvalmennuksen käyttöä kannattaa lisätä osatyökykyisten työllistämässä. Erityisesti IPS-mallin vaikuttavuudesta on näyttöön perustuvaa tietoa. IPS-malli perustuu erityisesti tuettuun työllistymiseen keskittyneisiin työvalmentajiin, työllistymistavoitteen asettamiseen avoimille työmarkkinoille, nopeaan työnetsintään ja palveluintegraatioon. Tutkimusten mukaan IPS-malli lisäsi työllistymistä henkilöillä, joilla oli erilaisia mielenterveyden häiriöitä (Davis ym. 2018; Harkko ym. 2018; Metcalfe ym. 2018; Suijkerbuijk ym. 2017; Waghorn ym. 2014), sekä joillakin muilla ryhmillä (esim. kognitiivisia rajoitteita kokevilla, syöpää sairastavilla, pitkäkestoista kipua kokevilla) (Dowler ym. 2014; Rødevand ym. 2017; Sveinsdottir ym. 2020).

Suomeen esitetty työnhaun malli muistutuksineen on lähellä sanktioiden varoitusjärjestelmää. Sanktioiden varoitukset tai muistutukset ovat inhimillisempi kannustin kuin varsinaiset sanktiot. Niiden arvioidut työllisyysvaikutukset ovat kuitenkin samaa tasoa kuin varsinaisissa sanktioissa. Lisäksi varoitusjärjestelmällä saattaa olla sanktioita myönteisempiä vaikutuksia työttömyyden jälkeisten työsuhteiden laatuun.

Kuntoutussäätiö yhtyy työllisyyden tutkijatyöryhmän (TEM 2021) näkemykseen siitä, että sanktioiden varoitusjärjestelmän mahdollisen käyttöönoton yhteydessä on tärkeää varmistua, että varoitusten johdosta mahdollisesti työnhakuaan tehostavien työttömien tukemiseen on TE-palveluissa olemassa riittävät resurssit. Lisäksi itse varoitusjärjestelmän kehittämiseen tulee varata riittävästi voimavaroja.

Kuntoutussäätiö pitää tärkeänä toimenpiteiden laajaa, toisiaan tukevaa kokonaisuutta ja kokonaisvaikutusten ennakoarviointia. Työllisyyden tutkijatyöryhmän (TEM 2021) mukaan esimerkiksi sanktioiden varoitus-/muistutusjärjestelmä yhdistettynä aiempaa tiheämpiin ja aikaistettuihin tapaamisiin voivat olla tehokas yhdistelmä.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; taloudelliset vaikutukset

Asiakkaiden haastatteluihin tarvitaan merkittävä henkilöressurssien lisäys, mikä lisää taloudellisia kustannuksia. On tärkeää selvittää teknologian hyödyntämisen mahdollisuuksia erityisesti TE-palveluissa niin, että henkilökohtaiseen palveluun ja haastatteluihin saadaan irrotettua riittävä määrä henkilökuntaa.

Kuntoutussäätiö pitää tarkoituksenmukaisena yleishyödyllisten toimijoiden osaamisen hyödyntämistä työnhakukeskusteluissa ja muissa palveluprosesseissa. Vaikuttavien toimintamallien ja kumppanien käyttö tehostaa asiakasprosesseja ja säästää myös kustannuksissa.

Asiakkaiden haastatteluihin tarvitaan merkittävä henkilöressurssien lisäys, mikä lisää taloudellisia kustannuksia. On tärkeää selvittää teknologian hyödyntämisen mahdollisuuksia erityisesti TE-palveluissa niin, että henkilökohtaiseen palveluun ja haastatteluihin saadaan irrotettua riittävä määrä henkilökuntaa.

Kuntoutussäätiö pitää tarkoituksenmukaisena yleishyödyllisten toimijoiden osaamisen hyödyntämistä työnhakukeskusteluissa ja muissa palveluprosesseissa. Vaikuttavien toimintamallien ja kumppanien käyttö tehostaa asiakasprosesseja ja säästää myös kustannuksissa.

Lausuttavaa vaikutusten arvioinnista; muut vaikutukset

Kuntoutussäätiö pitää tärkeänä kokonaisvaikutusten ennakoarviointia. Toimenpiteiden kokonaisuus voi johtaa yhteisvaikutuksiltaan parempiin lopputuloksiin kuin esimerkiksi pelkän sanktioiden varoitusjärjestelmän tai muun yksittäisen toimenpiteen käyttöönotto. Tästä syystä on syytä arvioida laajaa toimenpiteiden kokonaisuutta ja kokonaisuuden taloudellisia, työllisyys- ja muita sosiaalisia sekä inhimillisiä vaikutuksia.