Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Viite Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain-muuttamisesta (HE 3/2020 vp)

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Yleisesti ottaen kuntouttavan työtoiminnan tarkoituksena on parantaa siihen osallistuvan henkilön elämänhallintaa ja luoda edellytyksiä työllistymiselle sekä julkisiin työvoimapalveluihin osallistumiselle. Usein pitkittyvän työttömyyden riskitekijänä ja työllistymisen esteenä on tunnistamaton tai puutteellisesti hoidettu sairaus (esim. Kerätär 2016). Lisäksi todennäköisyyttä työttömyyden pitkittymiseen lisäävät ikä (esim. Kokko 2001) ja ammatillisen koulutuksen puute tai vanhentuneisuus (Pihlaja 2005). Hallituksen esityksessä kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta on toiminnan sisällön osalta otettu näistä riskitekijöistä vain työ- ja toimintakyvyn ongelmat.

Työttömät ovat keskimäärin sairaampia verrattuna muuhun saman ikäiseen väestöön (Heponiemi ym. 2008). Tämä johtuu sekä työttömyyteen valikoitumisesta että työttömyyden aiheuttamaista muutok-sista terveydessä. Heikomman terveyden omaavat jäävät ja ohjautuvat työmarkkinoiden ulkopuolelle ja terveimmät pääsevät työhön. Samalla työttömyys heikentää terveyttä ja lisää sairastavuutta.

Heikentyneen terveyden ja pitkään jatkuvan työttömyyden seurauksena on syrjäytyminen työvoimasta ja myös rapauttaa työ- ja toimintakykyä. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (Leemann ym. 2018) teki vuonna 2017 kyselytutkimuksen, joka kohdistui heikoimmassa asemassa oleviin työikäisiin. Kyselyyn vastasi 789 henkilöä. Suuri osa vastaajista oli ollut pitkään työttömänä, osa oli kyselyn hetkellä kuntouttavassa työtoiminnassa. Vastaajista hieman yli 16 % oli pitkäaikaisesti sairaana. Työkyvyttömyyseläkkeellä, kuntoutustuella tai pitkäaikaisesti sairaana oli hieman yli 16 %. Kyselyyn vastanneista 55 % arvioi terveydentilansa keskitasoiseksi tai sitä huonommaksi, kun koko väestöstä vastaava osuus on 28 %. Myös taloudelliset vaikeudet olivat yleisiä. Lähes 60 % koki hankalaksi kattaa kotitalouden menot. Osuus on lähes kaksinkertainen koko väestöön verrattuna. Lähes joka neljäs vastaaja

tunsi itsensä jatkuvasti tai melko usein yksinäiseksi. Osuus on jopa kolminkertainen koko väestöön verrattuna.

Kerättären (2016) selvityksen perusteella työvoiman palvelukeskuksen asiakkailla esiintyy varsin usein mm. erilaisia mielenterveyden häiriöitä. Hälyttävin tulos oli se, että kukaan selvitykseen osallistuneista ei saanut mielenterveyden häiriöönsä hoitosuositusten mukaisesta hoitoa. Paltamon täystyöllisyyskokeilussa (Kokko 2013) todettiin, että työllistettyjen toimintakyvyn ongelmat ja kuntoutustarpeet ovat moninaiset. Erityisesti psykososiaalisen kuntoutuksen tarve nousi vahvasti esille. Mielenterveyden, päihteiden käytön, sosiaalisten taitojen ja elämänhallinnan ongelmia esiintyi paljon. Tämän vuoksi monien työllistettyjen sen hetkinen realistinen näkymä ei ollut kohti työllistymistä ja avoimia työmarkkinoita.

Oivo ja Kerätär (2018) päätyvät arvioon, että pitkäaikais- ja toistuvaistyöttömissä olisi työkyvyttömiä noin 26 000-35 000. Osan työkyky olisi kuitenkin palautettavissa kuntouttavin toimin. Työkyvyn ongelmiin tulee kuitenkin puuttua mahdollisimman nopeasti, koska pitkittynyt työttömyys on yhteydessä vaikeampiin työkykyongelmiin.

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta sisältää merkittäviä muutoksia, joilla työttömän työllistymisedellytyksiä voidaan parantaa työ- ja toimintakyvyn näkökulmasta. Edellä esitetyn perusteella palvelun sisällön vahvistaminen tässä näkökulmassa on perusteltua.Lakiesityksessä ehdotetaan (9 §), että kuntouttavan työtoiminnan tavoite kirjataan aktivointisuunnitelmaan tai monialaiseen työllistymissuunnitelmaan. Kun edelleen pykälässä edellytetään kirjausta siitä, milloin viimeistään arvioidaan kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksia henkilön työllistymissuunnitelmaan, korostetaan voimakkaasti toiminnan tavoitteellista luonnetta. Edelleen pykälässä säädettäisiin kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalle henkilölle annettavasta tuesta ja ohjauksesta. Tämän odotetaan paitsi muistuttavan, että tuki ja ohjaus kuuluvat olennaisesti kuntouttavaan työtoimintaa, mutta myös varmistaa sen saatavuutta. Ehdotettu 13 § 2 momentti, jossa mahdollistettaisiin tuen ja ohjauksen hankkimisen palvelua tuottavalta yritykseltä edelleen lisää palvelun saatavuutta.

Kuntouttavan työtoiminnan sisällöstä säädettäisiin hallituksen esityksessä 13 a §:ssä siten, että kuntouttavaan työtoimintaan kuuluu erilaisia henkilön elämänhallintaa sekä työ- ja toimintakykyä edistäviä palveluita. Säännöksen mukaan nämä voitaisiin tuottaa sekä yksilö- että ryhmämuotoisena palveluna. palveluihin voisi kuulua yksilö- ja ryhmämuotoista toimintaa, jota voidaan toteuttaa erilaisissa toimintaympäristöissä. Säännös tarkentaisi kuntouttavan työtoiminnan oikeaa kohdentumista henkilöille, jotka eivät kykene osallistumaan julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin tai työhön.

Lisäksi säädettäisiin kuten aiemminkin, että kuntouttava työtoiminta on sovitettava yhteen henkilön tarvitsemien sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen, julkisten työvoimapalvelujen sekä muiden palvelujen ja tukitoimien kanssa. Tämä kannustaa kuntouttavan työtoiminnan järjestäjiä suunntaaman toimintaa palvelukokonaisuuksien palvelukokonaisuksiksi. Esityksen mukaan palvelun oikean kohdentamisen varmistamiseksi kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä vastaava kunta voisi näin huolehtia siitä, että henkilön työ- ja toimintakyky arvioidaan mahdollisimman kattavasti.

Osaamisen muuntaminen ja/tai uudelleen koulutus ovat monesti välttämättömiä työllistymismahdollisuuksien parantamisen kannalta. Hietala ym (2014) esittävät mm. kuntouttavan työtoiminnan osalta oppilaitosyhteistyön lisäämistä ja syventämistä. Pajojen ja ammatillisten oppilaitosten yhteistyössä voisi kehittää joustavia tapoja suorittaa ammattitutkinto, sen osia tai tutkinnon osia pienempiäkin osia. Vaikka tällainen toiminta onkin kuntouttavassa työtoiminnassa mahdollinen, voisi siitä säätämisellä vahvistaa tämän näkökulman toteutumista Kuntouttavassa työtoiminnassa.

Lähteet

Heponiemi T ym. (2008) Katsaus työttömyyden ja terveyden välisiin yhteyksiin. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 14/2008.
Hietala, H. ym. (2014)Kuntouttavan työtoiminnan kehittäminen osana palvelurakennetta. VATES-säätiö.
Kerätär R (2016). Kun katsoo kauempaa, näkee enemmän – Monialainen työkyvyn ja kuntoutustarpeen arviointi pitkäaikaistyöttömillä. Väitöskirja. Oulun yliopisto.
Kokko, Katja (2001) Antecedents and consequences of long-term unemployment. Jyväskylä studies in education, psychology and social research. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
Kokko R-L ym. (2013) Työllisyys, terveys ja hyvinvointi – Paltamon työllistämismallin vaikutusten arviointitutkimus 2009–2013. Hankeen loppuraportti. THL Raportti 18/2013.
Leemann, L. ym. (2018) Työelämän ulkopuolella olevien osallisuus ja hyvinvointi. Kyselytutkimuksen tuloksia. THL:n työpaperi 17/2018.
Oivo, T. & Kerätär, R. (2018) Osatyökykyisten reitit työllisyyteen – etuudet, palvelut, tukitoimet. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 43/2018

Laatija: erityisasiantuntija Patrik Tötterman, TEM/TTM

TIEDOKSI

TEM/ KOY
osastopäällikkö Antti Neimala, TEM/TTM