Kuntoutussäätiö
Kuntoutuksen suunnannäyttäjä

LAUSUNTO

7.10.2021

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan työ- ja elinkeinojaosto
Viite: Lausuntopyyntö 29.9.2021

Asia: Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat, osaavan työvoiman saatavuuden turvaamisen toimenpiteet ja osatyökykyisten työllistymisen parantaminen valtion vuoden 2022 talousarvioehdotuksessa (PL 32). Lisäksi lausunnossa on mukana hallinnonalan innovaatiopolitiikkaa koskevia huomioita.

Kuntoutussäätiö on kuntoutuksen suunnannäyttäjä. 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.

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



Soile Kuitunen
Toimitusjohtaja

Kuntoutussäätiön lausunto

Työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmat ja osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen

Suomen työmarkkinoilla on merkittäviä kohtaanto-ongelmia. Vuosina 2013-2016 seutukohtaisessa analyysissa voitiin havaita, että työmarkkinoiden kohtaanto heikentyi seutukohtaisesti tarkasteltuna erityisesti seitsemässä suuressa seutukunnassa: Helsingissä, Turussa, Tampereella, Kuopiossa, Oulussa, Jyväskylässä ja Seinäjoella[1].

Tilastokeskuksen työ- ja elinkeinoministeriölle keräämän haastatteluaineiston perusteella työvoimaa hakeneista toimipaikoista 40 prosentilla oli rekrytointiongelmia vuonna 2020. Rekrytointiongelmien taustalla olivat etenkin osaamiseen liittyvät puutteet ja työpaikkoihin liittyvät syyt. Toimipaikoissa jäi työllistämättä yhteensä lähes 60 000 työntekijää. Suomessa työvoimapula koskettaa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuoltoa.

Laajakantoisimmat vaikutukset kohtaanto-ongelmista aiheutuvat työttömyyden kustannuksista. Julkiselle sektorille työttömyydestä aiheutuvat kustannukset ovat vuositasolla noin kuusi miljardia euroa. Kohtaanto-ongelmilla on vaikutuksia myös talouskasvuun sekä ihmisten hyvinvointiin ja terveyteen. Esimerkiksi työttömien toimeentulon ja ostovoiman heikentyessä on sillä seurauksia kulutuskysyntään. Pitkittyneestä työttömyydestä aiheutuu yksilöille ja yhteiskunnalle paljon muitakin seurauksia kuten syrjäytymistä, terveydellisiä pulmia ja työkyvyn alentumista.

Suomessa on samanaikaisesti työvoimapulaa ja edelleen useimpia Pohjoismaita korkeampi työttömyysaste. Vaikka työllisyys on parantunut, on pitkäaikaistyöttömien määrä kuitenkin kaksinkertaistunut noin 40 prosentilla viimeisen vuoden aikana. Yli 50 000 suomalaista on pudonnut vaikeasti työllistyvien joukkoon verrattuna koronaa edeltäneeseen aikaan.

Talousarvioesityksessä 2022 työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmaa halutaan ratkoa monilla, erityisesti vaikeasti työllistyviin, maahanmuuttajiin ja työkyvyn tukeen kohdentuvilla toimenpiteillä.

Kuntoutussäätiö pitää esitettyä toimenpiteiden kokonaisuutta laajana ja monipuolisena. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin osalta Kuntoutussäätiö on aiemmin jättämässään lausunnossa todennut mallin vaativan selkiyttämistä, järjestöjen ammatillisen työllistämistoiminnan ymmärtämistä ja erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien työnhakija-asiakkaiden huomioimista. Välittäjä Oy:n/Työkanava Oy:n toiminnassa on tärkeää huomioida laaja toimijoiden joukko, joka osatyökykyisten työllistämiseen ja työkyvyn tarjoamiseen osallistuu. Näitä ovat erityisesti järjestöt, yleishyödylliset säätiöt sekä yhteiskunnalliset yritykset.

Kokonaisuudessaan Kuntoutussäätiö katsoo, että kohtaanto-ongelman ratkaiseminen edellyttää Suomessa vahvempaa ekosysteemiajattelua työllistämiseen. Järjestöjen, yleishyödyllisten säätiöiden, osuuskuntien sekä muiden yhteiskunnallisten yritysten osaaminen, palvelut ja innovaatiot pitää tunnistaa ja hyödyntää aiempaa paremmin. Yhteistyötä näiden toimijoiden sekä kuntien ja valtion välillä tulee lisätä niin, että resurssit ja osaaminen ovat nykyistä tehokkaammassa käytössä.

Kuntoutussäätiö painottaa, että työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmista iso osa johtuu siitä, ettei työnhakijoiden osaaminen vastaa niitä tarpeita, joita työnantajilla on. Jatkuvan oppimisen käytäntöjen kehittäminen sekä informaalin ja non-formaalin oppimisen tunnistaminen aiempaa laajemmin on osa kohtaanto-ongelmien ratkaisemista.

[1] Pehkonen, J. et. al. (2018): Kohtaanto työmarkkinoilla – havaintoja ja politiikkajohtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 15/2018. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160608/15-2018-Kohtaanto%20tyomarkkinoilla.pdf.

Osaamismerkit ovat tapa tunnistaa non-formaalia ja informaalia oppimista. Tätä voi tapahtua työssä oppien, mutta myös harrastuksissa, vapaaehtoistoiminnassa jne.[2] Non-formaali ja informaali oppiminen voivat olla entistä tärkeämpiä niillä työnhakijoilla, jotka eivät ole työssä. Kun työyhteisöä ei ole, uupuvat myös tuki osaamisen päivittämiseen ja syventämiseen niin, että uudistetulla osaamisella voisi vastata muuttuneisiin työn vaatimuksiin[3]. Tätä ongelmaa voidaan osaltaan ratkaista osaamisen laaja-alaisella tunnistamisen tuella.

Osaamismerkkijärjestelmää on alettu hyödyntää erityisesti järjestösektorilla, mutta myös ammattikorkeakouluissa. Näitä hyödynnetään myös erikoistumis- ja täydennyskoulutuksiin osallistuvilla. (Ks. esim. HAMK, Osaamismerkit HAMKissa - Digipedaohjeet). Kuntoutussäätiö on yhdessä Taitotalon kanssa kehittänyt osaamismerkkien hyödyntämistä vaikeasti työllistyvillä.

Talousarvioesityksessä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla kohtaanto-ongelman yhtenä osaratkaisuna on työvoimapalveluiden siirto kuntiin. Kuntoutussäätiö pitää muutosta tarkoituksenmukaisena. Kuntien vahvuuksia ovat elävät yhteydet alueen ja paikkakunnan elinkeinoelämään sekä koulutusorganisaatioihin. Kohtaanto-ongelmien ratkaisussa kuntien nykyistä aktiivisempi rooli työllisyydenhoidossa ja alueen työvoimatarpeiden ennakoinnissa on tarpeen. Kunnille tarvitaan myös uudistetut taloudelliset insentiivit huolehtia vaikeasti työllistyvien työllistämisestä. Nämä ovat valmistelussa.

Kuntoutussäätiö katsoo, että työperäisen maahanmuuton lisääminen ja maahanmuuttajien kotoutumisen tehostaminen ovat välttämättömiä Suomen työllisyysasteen nostamiseksi ja kohtaanto-ongelmien lieventämiseksi. Kuntoutussäätiö painottaa tässä seuraavia toimenpiteitä:

1. systematisoidaan maahan muuttaneiden osaamisen kartoittamista ja parannetaan sen kattavuutta,
2. järjestellään TE-palveluita palvelemaan maahan muuttaneita tehokkaammin,
3. kannustetaan ja tuetaan työnantajia maahanmuuttajien työllistämisessä sekä
4. lisätään kotoutumiskoulutuksen joustavuutta, jotta se soveltuu paremmin erilaisiin elämäntilanteisiin ja tarpeisiin[4].

Työllisyyskriteereitä hyödyntävät julkiset hankinnat voivat edistää kohtaanto-ongelman ratkaisemista, kun osatyökykyiset ja muutoin vaikeasti työllistettävät työllistyvät aiempaa paremmin. Suomessa sosiaalisia ja ympäristökriteereitä hyödynnetään hankinnoissa edelleen liian vähän, ja kriteerien laajamittaisempi käyttö edellyttäisi lisätukea esimerkiksi kuntien hankintoja valmisteleville viranhaltijoille. KEINO-osaamiskeskus on edistänyt kestävyyskriteerien käyttöönottoa julkisissa hankinnoissa, ja myös perustettava yhteiskunnallisten yritysten osaamiskeskus tulee osaltaan tukemaan hankintojen kehittämistä sosiaaliset ja ympäristökriteerit paremmin huomioivaan suuntaan. Kuntien osaamista ja vaikuttavuushankintoja on edistetty myös julkisten hankintojen vauhditusohjelmassa, jota on koordinoinut Kuntaliitto.

Työkyvyn tuella voidaan vähentää kohtaanto-ongelmaa. Kuntoutussäätiö korostaa, että työkyvyttömyyseläkkeiden ja sairauspoissaolojen vähentämiseen on olemassa runsaasti koko työyhteisön tasoisia, organisaation rakenteisiin liittyviä, johtamiseen ja esihenkilöiden toimintaan sekä työntekijöihin ja heidän toimintaansa liittyviä keinoja ja toimintamalleja.

Tutkimusnäytön perusteella onnistunut työhyvinvointia ja -kykyä tukeva toiminta sisältää mm. seuraavia tekijöitä ja ominaisuuksia: toimenpiteen perustana on tutkittu tieto ja tarkoituksenmukainen viitekehys, toimenpiteet suunnataan korkean työkyvyttömyysriskin henkilöihin, organisaatiot sitoutuvat työkyvyn ja -hyvinvoinnin tukemiseen ja myös johto tunnistaa asian strategisen merkityksen, työntekijöitä motivoidaan ja heillä on laajoja osallistumisen mahdollisuuksia vaikuttaa työhön ja sen kehittämiseen sekä osapuolten

[2] Yleistä osaamismerkeistä - Opintokeskus Sivis ok-sivis.fi)
[3] Pakarinen, J. julkaisussa Vajaakuntoisesta osatyökykyiseksi, osatyökykyisestä työkykyiseksi. Puheenvuoroja työkyvystä ja osatyökykyisyydestä Suomessa (toim. Kuitunen & Oivo) (2021). https://kuntoutussaatio.fi/assets/files/2021/06/puheenvuoroja_osatyokykyisyydesta_0906_valmis.pdf.
[4] Shemeikka, R. et. al. (2021). Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 29. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

välillä työpaikalla vallitsevat luottamukselliset ja avoimet vuorovaikutussuhteet. Viime kädessä vastuuta työhyvinvoinnista ja työkyvystä on työntekijöillä itsellään. Tässä korostuvat elämäntavat ja -valinnat, joilla vaikutetaan työssä jatkamiseen[5].

Osatyökykyisten työllistymisen parantaminen

Suomen työllisyysasteen nostaminen ja työllisten määrän kasvattaminen ei onnistu ilman osatyökykyisten nykyistä laajempaa työllistymistä. Osatyökykyisten työllisyysasteen nostaminen on tärkeä sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävän yhteiskunnan tavoite.

OECD:n vuonna 2010 julkaiseman Suomen kansallisen raportin mukaan osatyökykyisten osuus oli Suomessa suurempi kuin useissa muissa OECD-maissa. Raportissa kiinnitettiin huomiota mm. julkisten työvoimapalveluiden heikkoon tarjontaan osatyökykyisille, kuntoutusjärjestelmän pirstoutuneisuuteen ja yksilöllisen palveluohjauksen tarpeeseen. Näihin kysymyksiin Suomessa onkin etsitty ratkaisuja 2010- ja 2020-luvuilla mm. laajojen kansallisten politiikkaohjelmien sekä kuntoutuksen uudistamiskomitean työn avulla.

Hallituksen vuoden 2022 talousarvioesityksessä on monia osatyökykyisten työllistymistä edistäviä toimenpiteitä. Kuntoutussäätiö pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että toimenpiteet sisältävät rakenteellisia uudistuksia, mutta painottaa, että näiden rinnalle tarvitaan myös toimintamalliuudistuksia työpaikoille ja julkisen sektorin organisaatioihin.

Näyttöön perustuvia osatyökykyisten työllistymistä edistäviä toimintamalleja ja malleja, joiden tuloksellisuudesta on tutkimustietoa, ovat mm. työvalmennus ja erityisesti IPS-malli, psykoterapian käyttö työhön suuntaavissa interventioissa, työn muokkauksen hyödyntäminen osatyökykyisten työllistymisen tuessa sekä ammatillisen koulutuksen roolin vahvistaminen[6]. Kyseisten mallien käyttöönottoa ja kokeilua on tärkeää tukea myös kansallisesti koordinoiduissa toimenpiteissä, esim. työkykyohjelmassa.

Työ- ja toimintakyvyn arviointi on edelleen puutteellista työllisyyttä edistävissä palveluissa ja toiminnoissa, ja se voi estää merkittävästi työllistymistä ihmisillä, joilla on erilaisia hyvinvoinnin ja terveyden haasteita. Vuonna 2020 valmistuneen OECD:n raportin mukaan työttömien terveysongelmat ovat yleinen työllistymistä haittaava tekijä Suomessa[7].

Pohjoismaisen työnhakumallin osalta Kuntoutussäätiö on jättänyt lausuntonsa, jossa se painotti mm. mallin selkiyttämistä ja laatutekijöiden huomioimista. Esimerkiksi mallin ydinasiana olevien keskustelujen lisääminen ei sinänsä välttämättä johda työnhakijan näkökulmasta aiempaa parempaan lopputulokseen. Riittävän määrän lisäksi on varmistettava työnhakukeskustelujen sisältö ja laatu. Toimiva keskustelu lähtee arvostavasta kohtaamisesta, tavoitteellisuudesta ja asiakkaan voimavarojen tunnistamisesta.

Kuntoutussäätiö painottaa, että työnantajat kaipaavat edelleen paljon tukea ja apua osatyökykyisten työllistämiseen. Myönteistä on, että työnantajien asenteet osatyökykyisiä työnhakijoita kohtaan ovat muuttuneet 2000-luvulla aiempaa positiivisemmiksi. Työnantajia kiinnostavat ennen kaikkea työnhakijan motivaatio, asenne ja osaaminen. Osatyökykyisyys ei itsessään vaikuta näihin seikkoihin. Yritykset kaipaavat tietoa osatyökykyisten työnhakijoiden taustoista, mutta myös tarjolla olevista tukimahdollisuuksista ja etuuksista[8]. Tietoa on koostetusti tarjolla Tie työelämään -verkkopalvelussa. Myös yhteiskunnallisten

---

[5] Työeläkelaitosten työkyvyttömyysriskin hallintatoimien vaikuttavuuteen liittyvä selvitys. Työterveyslaitos ja Kuntoutussäätiö (2021). https://www.tela.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/tela/embeds/telawwwstructure/34374_Tyoelakelaitosten_tyokyvyttomyysriskin_hallintatoimien_vaikuttavuuteen_liitt.pdf.

[6] Shemeikka R. & Pärnänen, A. (2021): Toimenpide-ehdotukset osatyökykyisten työllistymistä edistävistä tukikeinoista julkaisussa Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti 2021:40. Työ- ja elinkeinoministeriö.

[7] Faces of joblessness in Finland. OECD reports 2020. https://stm.fi/documents/1271139/2013549/Finland+FOJ_FINAL+updated+9+October+2020.pdf/1b0913b3-5222-3e97-dd61-de4e33333e11/Finland+FOJ_FINAL+updated+9+October+2020.pdf?t=1602238273788.

[8] Osatyökykyisistä osaavaa työvoimaa. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2017:42. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160229/TEMjul_42_2017_verkkojulkaisu.pdf.

yritysten osaamiskeskuksen toiminnalla tuetaan osatyökykyisten työllistämistä yhteiskunnallisiin yrityksiin ja työllistäviä yrityksiä toistensa kanssa entistä tiiviimmin verkottaen.

Hyvinvoinnin ja sosiaalisen kestävyyden edistäminen innovaatiopolitiikassa

Kuntoutussäätiö lausuu myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvasta innovaatiopolitiikasta talousarvioesityksessä seuraavasti.

Suomen kasvupolitiikka nojaa YK:n jäsenmaiden vuonna 2015 hyväksymän tavoiteohjelman mukaisesti taloudellisesti, ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestävään kehitykseen. Tämä on lähtökohta myös hallituksen vuoden 2022 talousarvioesitykselle.

Maailmanlaajuisesti on havaittu, ettei pelkkä talouskasvu takaa sosiaalista ja ekologista hyvinvointia. Talouskasvusta huolimatta käsissä on ympäristökriisi, eivätkä ihmisten kokemat pahoinvoinnin, syrjäytymisen ja osattomuuden ongelmat ole taloudellisen hyvinvoinnin lisääntyessä kadonneet.

Tieteen, tutkimuksen ja teknologian mahdollisuudet ratkaista ympäristö-, talous- ja sosiaalisia pulmia ovat kiistattomat. Toisen maailmansodan jälkeen on kuitenkin havaittavissa painopisteen muutosta siinä, minkälaisena tieteen, teknologian, innovaatioiden ja yhteiskunnallisen hyvinvoinnin välistä suhdetta on alettu jäsentää. Perinteistä tiede- ja teknologiapoliittista paradigmaa on haastanut innovaatiojärjestelmä-lähestymistapa, ja uusimpana transformatiivinen tai missiolähtöinen innovaatiopolitiikan paradigma.

Talouskasvun ja siihen liittyvien varausten rinnalla on alettu edellyttää sitä, että innovaatiopolitiikka edistää kestävää kehitystä, sosiaalisia innovaatioita teknologisten innovaatioiden rinnalla, yhteiskunnallisten toimijoiden kuten kansalaisjärjestöjen nykyistä laajempaa osallisuutta innovaatiotoiminnassa sekä taloudellisten panostusten tavoitteellista kohdentamista[9].

Transformatiivisen innovaatiopolitiikan katsotaan edellyttävän valtiolta huomattavasti aiempaa aktiivisempaa roolia. Valtion tulisi toimia proaktiivisesti ja olla visionäärinen, tavoitteellinen ja määrätietoinen ohjatessaan kehittämistoimintaa[10]. Ruotsissa valtio on tarttunut yhteiskunnallisiin haasteisiin perustamalla strategisia innovaatio-ohjelmia, ja samaa on toteutettu myös Hollannissa. Suomen TKI-tiekartassa painottuvat erityisesti ympäristön kestävyyteen liittyvät näkökulmat, tätä vähemmän sosiaalisen hyvinvoinnin kuten hyvinvointi- ja terveyserojen ja syrjäytymisen ehkäisyn tavoitteenasettelut.

Hallituksen vuoden 2022 talousarvioesityksessä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla painotetaan yritysten tki-toiminnan tukemista sekä niiden yhteistyötä tutkimusorganisaatioiden kanssa. Tavoitteena on uuden teknologian soveltaminen ja luominen sekä erilaisten osaamisten yhdistäminen ja laaja hyödyntäminen kansantalouden kasvua tukien. Hallinnonalan toimenpiteissä painottuvat ympäristökestävyyden ja ilmastonmuutoksen torjunnan toimenpiteet. Talousarvioesityksessä sosiaalinen kestävyys määrittyy korostuneesti työllisyyden sekä työllisyysasteen noston ja työllisten määrän kasvun tavoitteina.

Kuntoutussäätiö tuo esiin lausunnossaan, että työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla ja yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa sen on mahdollista vaikuttaa kestävään kehitykseen laaja-alaisesti - taloudellisen, ympäristö- ja sosiaalisen kestävyyden kannalta. Työllisyys ja työllisten määrän kasvattaminen ovat yhteiskuntapoliittisesti ja kestävän kasvun kannalta välttämättömiä tavoitteita.

Kansalaisyhteiskunnan nykyistä laajamittaisempi osallisuus on tärkeää niin työllisyys- kuin innovaatiopolitiikassakin. Järjestöjen osaaminen, verkostot ja yhteistyö yksityisen ja julkisen sektorin

[9] Schot, J. & Steinmuller, E.W. (2019): Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. Research Policy 47 (9), 1554-1567. Lemola, T. (2021): Transformatiivinen innovaatiopolitiikka. Tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan uusi paradigma. Yhteiskuntapolitiikka 86:4.

[10] Lemola, T. (2021): Transformatiivinen innovaatiopolitiikka. Tiede-, teknologia- ja innovaatiopolitiikan uusi paradigma. Yhteiskuntapolitiikka 86:4. Mazzucato, M. (2021): Mission Economy. A moonshot guide to changing capitalism. Allen Lane.

toimijoiden kanssa hyödyttää myös innovaatiopolitiikkaa. Järjestöt tunnistavat ihmisten hyvinvointiin ja osallisuuteen liittyviä haasteita usein jo ennen kuin ne tulevat viranomaisten tietoon.

Yleishyödylliset järjestöt ja säätiöt toimivat elävässä, jatkuvassa yhteydessä omiin viiteryhmiinsä, ja kerryttävät arvokasta kokemusperäistä tietoa palveluiden ja toiminnan kehittämiseen. Yleishyödyllisten yhteisöjen on myös usein helppoa käytännössä kokeilla erilaisia palvelukonsepteja ja toimintamalleja. Monet suomalaisten arkeen juurtuneet innovaatiot, palvelut ja toimintatavat ovat syntyneet järjestöjen ja vapaaehtoisten kehittämistyöstä[11].

Missiolähtöinen innovaatiopolitiikka tarvitsee yleishyödylliset kolmannen sektorin toimijat mukaan kehittämään ratkaisuja yhteiskunnallisiin ongelmiin. Sosiaaliset innovaatiot, joita nämä yhteisöt kehittävät, juurruttavat käyttöön ja skaalaavat, voivat tulevaisuudessa olla nykyistä keskeisempi osa suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan elävyyttä ja muutosdynamiikkaa[12].

[11] Kuitunen, S. & Stranius, L (2019): Järjestöissä syntyy arvokkaita innovaatioita. https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006196526.html.
[12] Ks. Kuitunen, S. & Oivo, T. (2021): Vajaakuntoisesta osatyökykyiseksi, osatyökykyisestä työkykyiseksi - Puheenvuoroja työkyvystä ja osatyökykyisyydestä Suomessa (kuntoutussaatio.fi)