Kuntoutussäätiö
Kuntoutuksen suunnannäyttäjä

LAUSUNTO

9.11.2021

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
Viite: HE 198/2021

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Työkanava Oy -nimisestä osakeyhtiöstä ja siihen liittyvistä laeista

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.

Soile Kuitunen
Toimitusjohtaja, valtiotieteiden tohtori

1. Lakiesityksen perimmäiset tavoitteet ovat kannatettavia

Kuntoutussäätiö näkee lakiesityksen perimmäiset tavoitteet ja sen perusteet erittäin kannatettavina. Osatyökykyisten työllisyysasteen nostaminen on tärkeää suomalaisen yhteiskunnan sosiaalisen ja taloudellisen kestävyyden kannalta.

Osatyökykyisten työllistämistä voidaan perustella sosiaali-, työvoima- ja hyvinvointipoliittisilla näkökulmilla, ja osaltaan myös elinkeinopoliittisesti. Nyt tarkasteltu lakikokonaisuus nojaa erityisesti sosiaali- ja työvoimapoliittisiin lähtökohtiin. Yritysten osaavan työvoiman saantiin sekä yritysten kasvun ja uudistumisen mahdollisuuksiin lakikokonaisuudessa ei juuri ole viittauksia.

Osatyökykyisten työllisyysasteen nostaminen on tärkeää ihmisten hyvinvoinnin ja terveyden näkökulmista. Tutkimustieto osoittaa, että työssä käyvien hyvinvointi ja terveys ovat paremmalla tasolla kuin työttömillä, erityisesti pitkään työelämän ulkopuolella olevilla. Tuore FinSote-tutkimus (2021) vahvistaa asiaa. Työssä käyvillä on vahvempi positiivinen mielenterveys kuin työttömillä ja työkyvyttömillä, ja he ovat terveempiä kuin työttömät.

OECD-maiden keskinäisessä vertailussa Suomi sijoittuu keskikastiin vammaisten ja osatyökykyisten työllisyysasteessa. Kuntoutussäätiö kuitenkin painottaa, ettei tämä tarkoita sitä, että Suomessa tilanne olisi tyydyttävä, tai ettei kehittämistä ja isoja rakenteellisia uudistuksia tarvittaisi.

2. Osatyökykyisyyden määrittely on lakiesityksessä tarkoituksenmukainen – viimesijaisuuden kirkastaminen tärkeää

Osatyökykyisyyteen liittyy määrittelyhaasteita. Nykyään vajaakuntoisuuden ja osatyökyvyn sijaan painotetaan työkyvyn vaihtelua normaalina elämään kuuluvana asiana. Vamma tai sairaus ei muutoinkaan välttämättä aiheuta absoluuttista työkyvyn ongelmaa. Johonkin tehtävään osatyökykyinen voi olla jossakin toisessa työtehtävässä täysin työkykyinen. Osatyökykyisyyden sijaan on alettu käyttää täsmätyökyvyn käsitettä.

Katsomme, että lakikokonaisuudessa omaksuttu lähtökohta siitä, että osatyökykyisen henkilön sairaus tai vamma ei yksin olisi riittävä peruste tulla työllistetyksi Työkanava Oy:hyn, on kannatettava ja tarkoituksenmukainen. Lakiehdotuksessa on määritelty, että toiminta kohdistuisi henkilöihin, joiden kohdalla terveydellisen ongelman seurannaisvaikutukset näkyvät merkittävinä vaikeuksina saada työtä palveluista huolimatta. Pidämme tätä määrittelyä tarkoituksenmukaisena.

Lakiesityksessä lähdetään siitä, että perustettavaan yhtiöön sijoittuminen olisi viimesijaista. Kuntoutussäätiö näkee rajauksen ehdottoman kannatettavana.

Lausuntokierroksella saadussa palautteessa osa lausunnonantajista toi esille viimesijaisuuden tulkinnanvaraisuuden. Monitulkintaisuutta on haluttu vähentää sillä, että työpaikan tarjoaminen Työkanava Oy:öön on mahdollista vain yhdelle viranomaiselle.

Esityksen mukaan käytännössä yhdelle työ- ja elinkeinotoimistolle annettaisiin työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella tehtäväksi osoittaa Työkanava Oy:öön työllistettävät osatyökykyiset henkilöt koko maan alueella. Tämä edellyttää luonnollisesti riittävää resurssointia kyseiseen te-toimistoon. Kun tavoitteena on maanlaajuinen toiminta monipaikkaisesti ja digitaalisesti, saattaa keskittämisperiaate toimia, mutta ainakin alkuvaiheessa työntekijöiden valinta voi ruuhkautua tai aiheuttaa muita haasteita.

Voidaan myös kysyä, miten keskittämisperiaatteella toimittaessa voidaan huomioida riittävästi alueiden elinkeino- ja palvelurakenteiden väliset erot osatyökykyisiä työntekijöitä valittaessa. Työkanava Oy:n tavoitteena on saada aikaan myytävää palvelutoimintaa. Palvelutoiminnassa onnistumista määrittää osaltaan alueen markkinatilanne ja elinkeinorakenne.

Pidämme tärkeänä, että laissa todetaan nykyistä esitystä vielä selkeämmin sosiaalihuollon palvelujen kuten kuntouttavan työtoiminnan, työllistymistä edistävien palvelujen ja Työkanava Oy:n tarjoamien työsuhteiden etusijajärjestys. Tämä on tärkeää, sillä kuntouttavaan työtoimintaan voidaan sisällyttää merkittävästi samansisältöistä toimintaa kuin Työkanava Oy:n työsuhteessa tarjoamaan palkkatyöhön.

Kuntoutussäätiö painottaa, että työllistymistä edistävä toiminta on Suomessa hyvin monimuotoista. Työllistymistä tukevaa toimintaa ovat paitsi julkisen sektorin kilpailuttamat palvelut myös erilaiset matalan kynnyksen palvelut ja tukimuodot, esimerkiksi digiosaamista ja sosiaalista osallisuutta edistävät avoimet toiminnot, joilla voidaan merkittävästi edistää työllistymisen edellytyksiä. Tämän tyyppisille työllistymisedellytyksiä vahvistaville toiminnoille on myös entistä suurempi kysyntä mm. digitalisaatiokehityksen myötä.

Kuntoutussäätiössä on havaittu, että digiosaamisen vahvistaminen edellyttää etenkin pidempään työelämässä poissa olleiden kohdalla riittävän laajaa ja monipuolista valmentamista. Ohjaajien tulisi myös ymmärtää työkyvyn haasteita niin, että he pystyvät mukauttamaan sisällöt kunkin osallistujan tilanteeseen sopivaksi. Vain tällä tavoin oppiminen on tehokasta ja vaikuttavaa.

3. Osatyökykyisille tarvitaan tukitoimia Työkanava Oy:ssä

Suomessa osatyökykyisten työllistymistä haittaavat muita OECD-maita useammin terveyden ongelmat. Vuonna 2020 julkaistussa OECD:n raportissa todettiin, että terveysrajoitteet (45 %), tulokseton työnhaku (30 %) ja muusta kuin työnteosta saatavat merkittävät tulot (28 %) olivat tyypillisiä työttömän väestön työllistymistä haittaavia esteitä erityisesti Suomessa.

Aiemmista tutkimuksista tiedämme, että pitkäaikaistyöttömistä noin viidenneksen työkykyä voidaan kohentaa hoidoilla tai kuntoutuksella. Noin yksi kolmasosa pitkäaikaistyöttömistä on avoimille työmarkkinoille työkyvyttömiä. (Kerätär 2016)

Tutkimustiedon valossa voidaan todeta, että osatyökykyisten työllistymisen ja työssä jatkamisen kannalta tuloksellista on se, että osatyökykyisillä on käytettävissään riittävä henkilökohtainen tuki ja apu, sekä erilaisia räätälöityjä toimenpiteitä (ks. Shemeikka & Pärnänen 2021, s. 39-41, http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-868-4).

Tiedämme tutkitun tiedon perusteella myös, että työpaikoilla ja koko yhteiskunnassa osatyökykyisten työllistymiseen vaikuttavat keskeisesti asenteet ja motivaatiotekijät (Ala-Kauhaluoma ym. 2017, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160229/TEMjul_42_2017_verkkojulkaisu.pdf). Osatyökykyisyys edellyttää usein joustavuutta niin esihenkilöiltä kuin koko työyhteisöltäkin (ks. esim. Kuitunen & Oivo 2021, https://kuntoutussaatio.fi/assets/files/2021/06/puheenvuoroja_osatyokykyisyydesta_0906_valmis.pdf).

Hallituksen esityksessä todetaan, että Työkanava Oy:n työntekijöiden käytettävissä ovat normaalit työterveyshuollon palvelut. Työkanava Oy:llä ei olisi erityistä palvelutoimintoyksikköä sille osoitettujen osatyökykyisten valmennukseen. Työkanava Oy:n palvelutoiminnot rajattaisiin yhtiössä työskentelyn tukemiseen ja yhtiössä työskentelevien osatyökykyisten henkilöiden kehittämistä toteutettaisiin ensisijaisesti osana olemassa olevia työvoimapalveluja.

Hallituksen esityksen mukaan Työkanava Oy voisi kuitenkin kehittää työntekijöidensä valmiuksia samalla tavalla kuin muutkin yritykset. Työkanava Oy voisi tuottaa palveluja itse tai tarvittaessa ostaa täydentäviä palveluita esimerkiksi muilta välityömarkkinatoimijoilta, järjestöiltä ja muilta palveluntuottajilta hankintalain mukaisesti kilpailuttamalla. Palvelut tulisivat osatyökykyiselle tarjottavaksi osana työn tekemistä. Yhtiön palveluksessa oleviin osatyökykyisiin sovellettaisiin normaaliin tapaan esimerkiksi työterveyshuoltolain (1383/2001) säännöksiä.

Pidämme erittäin tärkeänä, että Työkanava Oy varaa resurssia osatyökykyisten työntekijöiden työkyvyn tukemiseen, työtehtävien muokkaukseen ja räätälöintiin, sekä muihin vaikuttaviksi osoittautuneisiin toimenpiteisiin. Työterveyshuollon mahdollisuudet tarjota räätälöityjä ja yksilöityjä työkyvyn tuen palveluita osatyökykyisille ovat varsin rajalliset, ja ne keskittyvät pitkälti kolmikantaneuvotteluihin, työkyvyn arviointiin sekä erilaisiin fyysisten työskentelyolosuhteiden muokkauksiin.

Järjestöillä, yleishyödyllisillä säätiöillä ja yhteiskunnallisilla yrityksillä on laajamittaista työkyvyn tuen toimintamallien kehittämis-, innovaatio- sekä palvelutoimintaa, jota on tärkeää hyödyntää myös Työkanava Oy:ssä. Monet vammais- ja muut järjestöt ovat erikoistuneet oman viiteryhmänsä tukimuotojen kehittämiseen, ja niiden osaamisen hyödyntäminen on ensiarvoisen tärkeää uudessa yhtiössä huomioiden sen kohderyhmät. Palveluiden hankintaan tulee varata resurssia.

Työkanava Oy toteuttaa tärkeää yhteiskunnallista tehtävää. Yhteiskuntavastuun ja erityisesti sosiaalisen vastuun toteuttaminen koskee kaikkea yhtiön toimintaa ja työtehtäviä.

Kuntoutussäätiö haluaa painottaa, että tutkitun tiedon perusteella mm. seuraavat toimenpiteet ovat osoittautuneet vaikuttaviksi osatyökykyisten työllistymisen ja työssä jatkamisen kannalta (ks. Shemeikka & Pärnänen 2021, s. 39-41):

- tuettu työllistyminen auttaa kehitysvammaisia henkilöitä työllistymään avoimille työmarkkinoille. Myös autisminkirjon henkilöillä erilaiset tuetun työllistymisen palvelut näyttäisivät edistävän työllistymistä. Psyykkisiä häiriöitä sairastavat työllistyivät pitkä aikavälin seurannassa verrokkeja todennäköisemmin EIDP-tuetun työllistymisen ohjelmaan osallistumalla (Cook ym. 2016).
- Räätälöity työllistyminen (Riesen ym. 2015) perustuu yksilön vahvuuksiin, tarpeisiin ja kiinnostuksen kohteisiin ja sen tavoitteena on, että vammaisen henkilön kyvyt ja työnantajan tarpeet sovitetaan yhteen. On viitteitä, että tämä edistää vammaisten henkilöiden työllistymistä.
- Lisätty tuettu työllistyminen (augmented SE = tuettu työllistyminen yhdistettynä johonkin toiseen (kuntoutus-) interventioon, kuten esimerkiksi kognitiiviseen harjoitteluun), on mahdollisesti pelkkää IPS:ää tehokkaampaa sellaisten henkilöiden kohdalla, joilla on vakavia mielenterveyden häiriöitä (Suijkerbuijk ym. 2017).
- IPS-malli lisäsi työllistymistä henkilöillä, joilla oli erilaisia mielenterveyden häiriöitä (ks. 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).
- Työllistymistä edistäviä kuntoutuksen keinoja ovat mm. psykoterapiat yhdistettynä työorientoituneeseen interventioon (Mattila-Holappa ym. 2016), kognitiivinen kuntoutus (O'Connor ym. 2016), erilaiset toimintaterapian alaan kuuluvat interventiot (Smith ym. 2016), kognitiivis-behavioraalinen harjoittelu (Dibben ym. 2018) ja motivoiva haastattelu (Park ym. 2018).
- Matalan kynnyksen psykoterapiapalvelut ovat tärkeitä nuorten mielenterveysongelmien ehkäisyssä ja hoidossa ja siten myös mielenterveyssyistä johtuvien työkyvyttömyyseläkkeiden ehkäisyssä.
- Toisen asteen koulutus lisää kehitysvammaisten työllistymistä, kun koulutus sisältää työharjoittelua ja henkilökohtaisen tuen palveluita (Nevala ym. 2019). Ammatillinen uudelleenkoulutus on yhteydessä työllisyystilanteen parantumiseen henkilöillä, joilla toimintakyvyn rajoitteita (Echarti ym. 2019).
- Tietyt työn tai työolosuhteiden muokkauksen toimenpiteet edistävät työllisyyttä henkilöillä, joilla on jokin pysyvä vamma. Fyysisiä toimintakyvyn rajoitteita kokevien henkilöiden työllistymistä lisäsivät muun muassa erilaiset ohjaustoimenpiteet (esim. ammatillinen neuvonta ja koulutus), toisilta saatu apu sekä työaikataulun muutokset. Lisäksi se, että vammaiset henkilöt edustivat itseään ja saivat tukea työnantajalta ja muulta yhteisöltä oli keskeistä työllistymisen edistämisen kannalta. Tärkeää oli myös saadun koulutuksen ja ohjauksen määrä, työaikataulujen ja

työorganisaation joustavuus sekä työtovereiden ja työnantajan asenteet, ymmärrys ja työntekijän vammaan tai sairauteen liittyvät tietämys.
- Työkykykoordinaattori-toimintakonseptilla voidaan edistää osatyökykyisten työllistymistä ja palveluohjausta.

4. Työkanava Oy tarvitsee yhteistyöverkostoja ja alihankkijoita

Pidämme tarkoituksenmukaisena hallituksen esityksessä tehtyä palvelutoiminnan rajaamista liiketoimintaan. Kuntoutussäätiö katsoo, että yhtiön on välttämätöntä hankkia erilaisia palveluita erityistehtävänsä vaikuttavan toteuttamisen tueksi kumppaniverkostosta ja markkinasta.

Työkanava Oy tarjoaa, kuten hallituksen esityksessä todetaan, yrityksille joustavan keinon osallistua yhteiskuntavastuullisesti työllistämiseen. Kaikista parhain vaikuttavuus voidaan saavuttaa sillä, että Työkanava Oy hyödyntää Suomessa jo olevaa laajaa ja monipuolista osaamista ja kumppaneita työllistämistoiminnassaan sekä työntekijöidensä työkyvyn ja koko työyhteisön tukemisessa. Tällaisia Työkanavan hankkimia palveluita voivat olla erilaiset koulutus-, konsultointi- ja kehittämispalvelut.

Monimuotoisen työyhteisön kehittäminen on keskeisessä roolissa yhteiskuntavastuun ja erityisesti sen sosiaalisen vastuun toteutumisessa. Tähän Työkanavan on tarkoituksenmukaista hankkia osaamista alan keskeisiltä toimijoilta, erityisesti järjestöiltä, säätiöiltä ja yhteiskunnallisilta yrityksiltä.

5. Työkanava Oy tarvitsee systemaattiset tavat kehittää osatyökykyisten osaamista

Sanna Marinin hallituksen tahtotilana on nostaa kaikkien suomalaisten osaamistasoa ja tarjota kaikille jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia. Tämä koskee myös osatyökykyisiä.

Oppimista tapahtuu työssä, vapaa-ajalla ja erilaisissa harrastuksissa. Kuntoutussäätiö näkee tärkeänä sen, että non-formaalin ja informaalin oppimisen mahdollisuudet tunnistetaan aiempaa laajemmin myös osatyökykyisillä. Tätä voidaan toteuttaa osaamismerkkien ja muiden osaamisen tunnistamisen keinoilla.

Jatkuvaan ja joustavaan oppimiseen kuuluu myös oppimisympäristöjen hyödyntäminen laaja-alaisesti. Toisella asteella oppiminen on siirtynyt yhä enemmän työpaikoille, jotka toimivat oppimisympäristöinä. Kuntoutussäätiö painottaa, että myös Työkanava Oy:n työpaikat tulisi nähdä tällaisina oppimisympäristöinä.

Työkanava Oy:n tulee luoda toimivat ja jatkuvat yhteistyösuhteet ammatillisiin oppilaitoksiin, jotta näyttöjen ja tutkinnon osien suorittamisesta tulee osa niiden toimintaa. Järjestöissä on paljon kokemusta opinnollistamisen hyvistä ja toimivista malleista.

Hallituksen esityksessä todetaan, että yhtiö toimisi monipaikkaisesti ja osaltaan digitaalisesti. Tämä edellyttää panostuksia digitaitoihin ja räätälöityä tukea osatyökykyisille. Riittävät digitaidot ovat välttämättömyys toimittaessa monipaikkaisessa ja paikoitellen virtuaalisessa toimintaympäristössä.

6. Yhtiön toimintaa ja sen markkinaehtoista palveluiden hinnoittelua tulee tarkastella koko ajan

Kuntoutussäätiö pitää tärkeänä, että yhtiön toimintaa arvioidaan jatkuvasti sen varmistamiseksi, ettei se häiritse yksityisten markkinoiden toimintaa. Kuntoutussäätiö pitää tarkoituksenmukaisena ehdotusta siitä, että kilpailullisuuden ja markkinaehtoisen hinnoittelun varmistamiseksi yhtiöllä olisi erillinen neuvottelukunta.

Hallituksen esityksessä ei määritellä eksaktisti toimialoja, joille perustettava yhtiö toimintansa kohdistaisi. Esimerkit ja suunnittelut toimialakokonaisuudet kuitenkin ovat sellaisia, joissa kilpailu on kovaa. Väistämättä on niin, että mitä kilpaillummasta toimialasta on kyse, sitä vaikeampi yhtiön on kasvattaa liikevaihtoa vaikuttamatta alan kilpailuun. Yhtiö ei voi hinnoitella palveluitaan kattamaan omia keskimääräistä korkeampia kulujaan, mutta ei toisaalta voi käyttää asemaansa valtion erikoistehtäväyhtiönä saadakseen kilpailuetua.

Pidämme haastavana palveluiden hinnoittelua niin, että yhtiö pääsisi taloudellisesti tasapainoiseen tulokseen huomioiden markkinatilanne, hinnoittelu sekä työllistettävien kohderyhmien erityistarpeet. Ilman talouden tasapainoa liiketoiminnan kasvattaminen voi olla mahdotonta toteuttaa.

Kuntoutussäätiö pitää välttämättömänä sitä, että yhtiö laatii markkina-analyyseja ja toteuttaa markkinakartoituksia aina ennen kuin se päättää mahdollisesta toimintansa laajentamisesta uudelle toimialalle tai käynnistää toimintaa uudella maantieteellisellä alueella.

Markkinakartoituksissa tulee huomioida laajasti alueen ja toimialojen osaamisen, sekä liike- ja palvelutoiminnan tulevaisuuden näkymät. Järjestöjen ja yleishyödyllisten säätiöiden kanssa on tärkeää käydä vuoropuhelua, jotta päällekkäisiltä toiminnoilta vältytään eikä viedä pohjaa järjestöjen toimintaedellytyksiltä.

7. Neuvottelukunnalle myös kehittämistehtävä

Kuntoutussäätiö pitää tärkeänä, että neuvottelukunnalla olisi myös laajempi kehittämistehtävä arviointi-, kontrollointi- ja seurantafunktioiden lisäksi. Neuvottelukuntaan tarvitaan laaja-alainen eri sidosryhmien edustus ja mahdollisuus yhteiskehittämiseen näiden kesken.

Käynnissä on paljon työllistämiseen liittyviä rakenteellisia uudistuksia, mm. pohjoismaisen työnhakumallin käyttöönotto ja työllisyyden kuntakokeilut. Myös yhteiskunnallisten yritysten osaamiskeskustoiminnalla halutaan edistää osatyökykyisten työllistymistä ja levittää työllistämisen toimintamalleja.

On tärkeää, että Työkanava Oy:n toimintaa käynnistettäessä arvioidaan muiden rakenteellisten uudistusten vaikutuksia ja reagoidaan uudistusten edetessä mahdollisiin muutostarpeisiin yhtiössä.

Pidämme hyvänä esitystä käytettävistä toiminnan arvioinnin mittareista. On tärkeää, että mittarit mittaavat myös osatyökykyisille annettavien palveluiden laatua, kuten esityksessä todetaan. On kuitenkin epäselvää, mitä työkykyä ja työn edellytyksiä käytännössä kohentavat palvelut olisivat, joita yhtiö käyttäisi. Sen tehtävänä ei lakiesityksen mukaan ole ainakaan itse tuottaa tällaisia palveluita osatyökykyisille.

Kuten aiemmin olemme tässä lausunnossa todenneet, pidämme työkyvyn tuen toimintamalleja välttämättömänä huomioiden yhtiön erityistehtäväluonne ja toiminnan tavoitellut vaikutukset ja vaikuttavuus. Katsomme tarkoituksenmukaisimmaksi sen, että tällaista palvelua ja osaamista hankitaan kumppaneilta, erityisesti järjestöiltä, säätiöiltä ja yhteiskunnallisilta yrityksiltä.

Kuntoutussäätiö esittää harkittavaksi neuvottelukuntien perustamista myös alueellisesti, ainakin yhtiön perustamisvaiheessa.