Etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikkö

5.11.2024

Asianumero KELA 6912/2024

Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Kansaneläkelaitoksen lausunto koskien tarkastuskertomusta 16/2023 ”Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut – Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus”

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta (Kela) asiantuntijalausuntoa koskien tarkastuskertomusta 16/2023 ”Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut – Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus”.

Pyydettynä lausuntonaan Kela esittää kunnioittaen seuraavaa.

Arvio tarkastuskertomuksesta ja siinä esitetyistä suosituksista

Tarkastuskertomuksessa suositellaan, että työ- ja elinkeinoministeriön tulisi edistää lainsäädännöllä ja mahdollisilla ohjeistuksilla TE-palvelujen henkilöstöresurssien kohdentumista nykyistä enemmän asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti. Tarkastuskertomuksen mukaan myös määrällistä työnhakuvelvollisuutta koskevaa lainsäädäntöä ja ohjeistuksia tulisi yksinkertaistaa, jotta velvoitteen asettaminen olisi asiantuntijoille yksiselitteistä.

Työ- ja elinkeinoministeriö on keväällä 2024 laatinut työvoimapalveluiden palveluprosessin uudistamistarpeesta arviomuistioluonnoksen, jossa viitataan VTV:n tarkastuskertomuksen havaintoihin ja suosituksiin. Arviomuistioluonnoksen mukaan palveluprosessi perustuisi jatkossa nykyistä selvemmin työnhakijan palvelutarpeeseen. Muun muassa täydentävien työnhakukeskustelujen määrä ja työnhakuvelvollisuuden laajuus määräytyisivät työnhakijan palvelutarpeen mukaisesti.

Kela toteaa, että työnhakijan palvelutarve on luonnollinen lähtökohta palveluprosessin kehittämiselle. Työvoimapalveluiden resursseja on perusteltua käyttää erityisesti niihin työnhakijoihin, jotka todennäköisimmin hyötyvät henkilökohtaisesta asioinnista ja erilaisista työllistymistä edistävistä palveluista. Työelämää lähellä olevat työnhakijat eivät välttämättä tarvitse yhtä tiivistä henkilökohtaista palvelua kuin pidempään työttömänä olleet, joiden työllistymiseen liittyy erilaisia esteitä. Erityisen tärkeää on, että työtön ei missään tilanteessa jää kokonaan työvoimapalveluiden ulkopuolelle siten, että hänen toimeentulonsa on pitkäaikaisesti vain viimesijaiseksi tarkoitetun etuuden eli perustoimeentulotuen varassa. Kelan toimeenpanossa tekemien havaintojen perusteella tällaisiakin tilanteita ilmenee nykyisin.

Kela kiinnittää myös huomiota siihen, että työvoimaviranomaisten lisäksi myös muilla viranomaisilla kuten Kelalla voi olla työnhakijan palvelutarpeen arviointiin vaikuttavaa tietoa. Kelan näkemyksen mukaan tällaisen tiedon nykyistä paremmat hyödyntämismahdollisuudet tulisi arvioida.

Kela
PL 450, 00056 Kela
Puhelin 020 634 11
etunimi.sukunimi@kela.fi

FPA
PB 450, 00056 FPA
Telefon 020 634 11
fornamn.efternamn@fpa.fi

www.kela.fi | www.fpa.fi

Kelan arvion mukaan Kelan kuntoutuspalvelujen tarvetta voidaan ajatella olevan noin 15-30 %:lla työttömistä. Ammatillisen kuntoutuksen osalta kuntoutustarve voi olla korkeampikin. Työvoimaviranomaiset voisivat tunnistaa kuntoutustarvetta työnhakija-asiakkaiden palveluprosessissa etenkin, jos tunnistamiseen saadaan kehitettyä muun muassa segmentointityökalua. Jos palveluprosessissa pystytään tunnistamaan kuntoutuksen tarpeessa olevia työnhakija-asiakkaita, niin heidät ohjattaisiin hakemaan Kelan kuntoutusta.

Kela näkemyksen mukaan, Pohjoismaisessa työvoimapalvelumallissa (myöhemmin Poma-malli) asiakkaiden tiiviimpi kontaktointi on ollut tärkeä tavoite. Vaikeasti työllistyvien työttömien kohdalla tapaamisten tulisi suurelta osalta keskittyä työ- ja toimintakykyä koskevien asioiden tunnistamiseen. Tunnistamisen jälkeen tulisi tehdä yhteistyötä aktiivisesti esimerkiksi terveydenhuollon ja Kelan asiantuntijoiden kanssa. Yhteistyöllä löydettäisiin asiakkaalle soveltuva, oikea-aikainen ja tarkoituksenmukainen palvelu. Samalla vältyttäisiin päällekkäisten suunnitelmien laatimiselta ja palvelujen järjestämiseltä ja samalla saataisiin aikaan säästöjä.

Useimpien Kelan kuntoutuspalvelujen saaminen edellyttää todennettua sairautta ja ajankohtaista tietoa terveydentilasta. Tämän ajankohtaisen tiedon saaminen edellyttää työttömän asiakkaan asioimista terveydenhuollossa. Kuten 16/2023 tarkastuskertomuksessa todetaan, asiakkaat joutuvat jonottamaan kohtuuttoman pitkiä aikoja saadakseen arviota terveydentilastaan, jota hyödynnetään työllistymistä edistävien palveluiden suunnittelussa.

Yhteistyö Kelan ja työvoimapalveluiden välillä

Kela ja Työ- ja elinkeinoministeriö ovat tehneet pitkäjänteistä yhteistyötä työttömien asiakkaiden työ –ja toimintakykyhaasteiden sekä työllistymiskysymysten selvittämiseksi. Yhteistyössä on laadittu yhteisiä ohjeita Kelan ja Työvoimapalveluiden asiantuntijoiden käyttöön. Näistä viimeisin on 06/2023 julkaistu Kelan ja Työ- ja elinkeinoministeriön infokirje Kelan kuntoutuspalveluiden sekä TE-palveluiden välisestä asiakasohjauksesta, jossa on huomioitu Poma-malli.

Syksyllä 2023 käynnistettiin Kelan työkykyasiantuntijoiden ja TE-palvelujen aluetyökykykoordinaattoreiden välinen yhteistyö. Tavoitteena oli muun muassa lisätä Kelassa tietoa TE-palvelujen mahdollisuuksista. Yhteistyön johdosta järjestettiin kelalaisille 2.10.2024 webinaari ’TE-palvelun tuki asiakkaalle, jolla on haasteita työkyvyssä’. Kelan ja TE-palveluiden aluetyökykykoordinaattoreiden välisessä yhteistyössä on keskusteltu myös asiakasprosessien kehittämisen mahdollisuuksista.

Myös Kela on järjestänyt vuodesta 2023 lähtien kumppaneilleen eri asiakasryhmiä koskevia työkykywebinaareja (esim. ”Työikäisen työkykypolku” 05/2023 ja ”Nuoren työkykypolku” 11/2023), joihin TE-palveluiden asiantuntijoiden on ollut mahdollista osallistua. Kela järjestää myös helmikuussa 2025 verkkoseminaarin kuntoutukseen ohjaaville yhteistyötahoille, jossa tiedotetaan uusista ammatillisen kuntoutuksen palveluista (työkokeilu ja työhönvalmennus) sekä muista ajankohtaisista asioista Kelan ammatillisen kuntoutuksen tiimoilta. Tilaisuuden tarkoituksena on mm. tiedon lisääminen sekä asiakasohjautumisen sujuvoittaminen.

Työkykyhaasteiden tunnistamista, työkykyä edistävää yhteistyötä ja ymmärrystä työttömien asiakkaiden vaikeista tilanteista on pyritty lisäämään edellä esitellyillä toimilla. Huomioitava on, että yhteisillä koulutuksilla sekä webinaareilla pystytään vaikuttamaa työntekijöiden osaamiseen kertaluonteisesti. Ratkaisuja pysyvämpään ja säännönmukaisempaan yhteistyöhön tulee edelleen kehittää. Esimerkiksi TE-palveluiden aluetyökykykoordinaattorit ovat toivoneet Kelan paikallistasolta vastinpareja ja käytännön tekijöiden mukaantuloa. Toimia paikallisen yhteistyön lisäämiseksi on Kelan sisällä aloitettu.

Yhteistyö Kelan ammatillisen kuntoutuksen palvelujen kehittämisessä

Kela on toteuttanut ammatillisen kuntoutuksen palveluvalikoiman uudistamistyön alkuvuodesta 2023. Palveluvalikon uudistamistyö pohjautui Kuntoutuksen uudistamiskomitean ehdotukseen. Uudistamistyöhön liittyen tehtiin laajaa yhteistyötä eri tahojen kanssa, näistä yksi on ollut Työ- ja elinkeinoministeriö. Uudistamistyön taustalla oli tarve arvioida Kelan nykyisiä ammatillisen kuntoutuksen palveluja suhteessa muiden tahojen järjestämiin palveluihin, selkeyttää palveluvalikkoa ja sujuvoittaa asiakasohjausta. Palveluvalikoiman uudistamistyön pohjalta on uudistettu muun muassa vuoden 2025 alussa alkavia työhönvalmennusta ja työkokeilua.

Myös edellä mainittujen palveluiden palvelumuotoilun yhteydessä on tehty yhteistyötä useiden eri tahojen kanssa. Yhteistyöllä on pyritty varmistamaan muun muassa sitä, että suunnitellut palvelut vastaavat asiakastarpeeseen ja ettei niissä ole päällekkäisyyksiä muiden tahojen tarjoamiin palveluihin nähden. Palvelujen ja palveluvalikoiman selkeyttämisellä tavoitellaan positiivisia vaikutuksia myös asiakasohjautumiseen (oikea-aikaiset ja tarkoituksenmukaiset palvelut, kohderyhmän tunnistaminen).

Vuonna 2025 alkavien työhönvalmennuksen ja työkokeilun hankinnassa on otettu huomioon kasvava asiakasmäärä ja pyritty turvaamaan palveluiden saatavuus aikaisempaa paremmin (hankinta-alueet, palveluntuottajien määrä jne.). Esimerkiksi palveluntuottajien määrää oli tarve kasvattaa ja palveluntuottajia saatiin hankinta-alueittain vähintään se määrä, jota tavoiteltiin. Lisäksi tulevalla sopimuskaudella on huomioitu palveluntuottajien mahdollisuudet reagoida kasvaviin asiakasmääriin.

Kela varmistaa yhteistyön ja palveluiden toimivuuden vuonna 2025

Osana TE2024 uudistusta uudistuu myös Laki työllistymisen monialaisesta edistymisestä (381/2023, jatkossa TYM-laki). Kela on yhtenä toimijana TYM-palvelussa. Uudistuksen yhteydessä asiakaskriteerit lievenevät ja tämä on arvioitu kasvattavan TYM-asiakasmääriä. Kelassa on arvioitu myös työttömien kuntoutukseen ohjaamisen määrien nousevan. Kela on ollut mukana kaikkien 45 työllisyysalueen TYM-valmisteluissa mukana muun muassa sopimusten laatimisessa ja johtoryhmävalmistelussa. Lisäksi Kela on valmistautunut varaamaan riittävän henkilöstöresurssin TYM-työhön. Kela on ollut myös aktiivisesti mukana KEHA-keskuksen yhteiskehittämishankkeessa, jossa on muun muassa tuotettu tukimateriaali TYM-verkostoille.

Kelassa on toteutettu hankekokonaisuutta, jossa suunniteltiin erillinen palvelumalli Kelan TYM-työhön, sekä varmistettiin osallistuminen alueelliseen valmisteluun sekä paikalliseen yhteistyöhön. Palvelumallissa Kela lisää henkilökuntaa arvioimaan työttömien palvelutarvetta. Osana valmistelua Kela tulee parantamaan yhteydenpitoa TYM-toimijoiden kesken etätyövälineiden avulla, helpottamaan tiedonsaantia muille TYM-toimijoille annettavilla etuustietojen katseluoikeuksilla, tarkemmin seuraamaan asiakkuuden etenemistä Kelassa, päivittämään Kelan sisäisen ohje- ja koulutusmateriaalin ja kehittämään tiedolla johtamista.

Kelan sisäisten ohjeiden lisäksi Kela toivoisi yhteisiä soveltamisohjeita TYM-lain tulkintaan. Yhteisiä soveltamisohjeita tarvitaan muun muassa sen määrittelemiseen milloin kyseessä on TYM-palvelujen piiriin kuuluva asiakas ja milloin asiakkaan tilanteessa riittää kahdenvälinen konsultaatio. Kelan näkökulmasta on tärkeää yhdessä sopia myös esimerkiksi siitä, mitä tietoja kirjataan yhteiseen asiakasrekisteriin.

Osana TE24 uudistusta Kelassa tehdään myös järjestelmämuutoksia kuntalaskutuksen toimeenpanoon sekä rakennetaan uusia rajapintoja järjestelmiin, joiden perusteella kunnat tarkistavat työttömyyden kestoon liittyviä tietoja. Järjestelmämuutoksia tehdään myös tietojen välittämisen ja asiakkuuksien seuraamisen kehittämiseksi. Nämä uudistukset kohdentuvat enimmäkseen Kelan sisäiseen tarpeeseen ja asiakkuuksien hallintaan.

Kela on tiedottanut TE24 uudistusten vaikutuksista omilla verkkosivuillaan. Tietoa on annettu sekä henkilöasiakkaille (esimerkiksi uudistuksen vaikutuksesta asiointiin) että yhteistyökumppaneille. Myös jatkossa Kela tulee viestimään Kelan roolista sekä palvelukanavista ja etuuksista.

Mikko Toivanen

Työ- ja toimintakykyetuuksien osaamiskeskuksen päällikkö