

# Työelämäosallisuuden lisääminen

---

## ON YHTEINEN ASIA

Asiantuntijaryhmän ehdotukset heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden lisäämiseksi



# KUVAILULEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	6.4.2011
Tekijät	Toimeksiantaja
Kari Ilmonen, STM Päivi Kerminen, TEM Erja Lindberg, Suomen Kuntaliitto	Sosiaali- ja terveysministeriö HARE-numero ja toimeksiantamispäivä STM028:00/2010, 3.3.2010

## Muiston nimi

Työelämäosallisuuden lisääminen on yhteinen asia  
Asiantuntijaryhmän ehdotukset heikossa työmarkkina-asetmassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden lisäämiseksi

## Tiivistelmä

■ Sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja Suomen Kuntaliitto asettivat maaliskuussa 2010 asiantuntijaryhmän selvittämään heikossa työmarkkina-asetmassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden lisäämistä. Ryhmän tuli tarkastella niitä toimenpiteitä, joilla voidaan lisätä pitkäaikaisesti työttömien, vaikeasti työllistyvien ja syrjäytymisuhan alla olevien sekä vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia aktiiviseen työelämäosallisuuteen, kuntoutukseen ja parempaan hyvinvointiin ja yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Selvityksen tuli valmistua siten, että se on käytettävissä tulevan hallitusohjelman valmistelussa.

Asiantuntijaryhmä esittää seuraavan hallituksen ohjelmaan toimenpidekokonaisuutta heikossa työmarkkina-asetmassa olevien työelämäosallisuuden lisäämiseksi. Ryhmän näkemyksen mukaan ongelman ratkaisemisessa keskeinen tekijä on poliittinen sitoutuminen kaikkien työikäisten työelämäosallisuuden mahdollistamiseen. Vain näin voidaan taata heikossa työmarkkina-asetmassa olevien henkilöiden hyvinvoinnin lisääntyminen ja yhteiskunnallisen osallisuuden kasvu, sekä samalla turvata työvoiman saatavuus väestön ikääntyessä.

Asiantuntijaryhmän näkemyksen mukaan useilla eri toimenpiteillä voidaan edistää heikossa työmarkkina-asetmassa olevien kysyntää työmarkkinoilla. Ryhmä esittää työnantajille kohdennettujen palvelujen lisäämistä, työvalmentajapalvelujen laajempaa käyttöä, julkisen hallinnon ja työnantajajärjestöjen yhteistyön tiivistämistä uusien työpaikkojen synnyttämiseksi, avustavien työtehtävien lisäämistä kuntasektorilla sekä sosiaalisten, työllistämiseen liittyvien kriteereiden käytön vahvistamista julkishankintojen kilpailuttamisessa. Lisäksi ryhmä esittää, että työllistymiseen liittyvien etuusjärjestelmien yhteensovittamista joustavoitetaan työttömyysetuuk-sien maksatuksessa sekä palkan ja sosiaaliturvan yhteensovittamisessa. Lainsäädännöllä esitetään varmistettavaksi se, että koko maassa on käytössä TE-hallinnon, kunnan ja KELA:n moniammatilliseen verkostotyöhön pohjautuva toimintamalli.

Asiantuntijaryhmä katsoo, että sosiaalisen työllistämisen lainsäädäntö tulee koota yhdeksi laiksi. Kuntout-tavan työtoiminnan lainsäädäntö tulee uudistaa, kuntouttavaa työtoimintaa koskevaa kuntaohjausta tehostaa ja valtionosuusjärjestelmä uudistaa. Kuntoutuksen asemaa ja tavoitetta heikossa työmarkkina-asetmassa olevien henkilöiden työ- ja toimintakyvyn edistämiseksi tulee selkeyttää. Ryhmä esittää, että kuntien aikuissosiaali-työn toimintaresursseja vahvistetaan ja osaamista tuetaan erillishankerahoituksen avulla ja osana sosiaalihuol-tolain kokonaisuudistusta. Lisäksi esitetään asiakkaita osallistavien menetelmien käyttöön ottoa palveluiden suunnittelussa ja arvioinnissa TE-hallinnossa ja kunnissa.

## Asiasanat

Kuntoutus, osallisuuden vahvistaminen, pitkäaikaistyöttömät, sosiaali- ja terveyspalvelut, sosiaalinen työllis-täminen, työllisyys, työelämäosallisuus, työvoimapalvelut

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:4	Muut tiedot <a href="http://www.stm.fi">www.stm.fi</a>
ISBN 978-952-00-3160-2 (PDF) URN:ISBN:978-952-00-3160-2	Kokonaissivumäärä 35
	Kieli Suomi

## PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	6.4.2011
Författare	Uppdragsgivare
Kari Ilmonen, SHM Päivi Kerminen, ANM Erja Lindberg, Finlands Kommunförbund	Social- och hälsovårdsministeriet Projektnummer och datum för tillsättandet av organet SHM028:00/2010, 3.3.2010
Rapportens titel	
Ökat deltagande i arbetslivet är en gemensam sak Expertgruppens förslag till att öka deltagandet i arbetslivet för personer med svag ställning på arbetsmarknaden	
Referat	
<p>■ Social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringslivsministeriet och Finlands Kommunförbund tillsatte i mars 2010 en expertgrupp för att utreda hur man kan öka deltagandet i arbetslivet för personer med svag ställning på arbetsmarknaden. Gruppen skulle se över åtgärder genom vilka man kan öka möjligheterna till aktivt deltagande i arbetslivet, rehabilitering och bättre välfärd och samhälleligt deltagande för långtidsarbetslösa, svårssysselsatta och personer som hotas av utslagning samt personer med funktionsnedsättning. Utredningen skulle bli färdig så att den kan användas vid beredningen av nästa regeringsprogram.</p> <p>Expertgruppen föreslår en åtgärdsplan för nästa regeringsprogram för att öka deltagandet i arbetslivet för dem med svag ställning på arbetsmarknaden. Att förbinda sig politiskt för att göra det möjligt för alla i arbetsför ålder att delta i arbetslivet är enligt gruppen en central faktor för att lösa problemet. Endast på det här sättet kan en ökning av både välfärden och det samhälleliga deltagandet för personer med svag ställning på arbetsmarknaden garanteras, och tillgången på arbetskraft när befolkningen blir äldre samtidigt säkerställas.</p> <p>Enligt expertgruppen kan man med flera olika åtgärder främja efterfrågan på personer med svag ställning på arbetsmarknaden. Gruppen föreslår att antalet tjänster riktade till arbetsgivare ökas, större utnyttjande av arbetstränartjänster, samarbetet mellan offentlig förvaltning och arbetsgivarorganisationer för att skapa nya arbetstillfällen fördjupas, assisterande arbetsuppgifter inom kommunsektorn ökas samt sociala kriterier med anknytning till sysselsättning vid konkurrensutställning av offentlig upphandling fastställs. Dessutom föreslår gruppen att samordningen av förmånssystemen med anknytning till sysselsättning görs mer flexibel vid utbetalning av arbetslöshetsförmåner samt samordning av lön och social trygghet. Det föreslås att man genom lagstiftning säkerställer att hela landet använder den verksamhetsmodell som baserar sig på arbets- och näringsförvaltningens, kommunens och FPA:s yrkesövergripande nätverksarbete.</p> <p>Expertgruppen anser att lagstiftningen om social sysselsättning ska slås samman till en lag. Lagstiftningen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte ska revideras, styrningen av kommuner avseende arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte effektiviseras och statsandelssystemet reformeras. Ställning och mål för rehabiliteringen vid främjande av arbets- och funktionsförmågan för personer med svag ställning på arbetsmarknaden ska förtydligas. Gruppen föreslår att verksamhetsresurserna för kommunernas socialarbete för vuxna ökas och kunskapsstöds med hjälp av finansiering av separata projekt och som en del av totalrevideringen av socialvårdslagen. Dessutom föreslås att metoder som gör klienterna delaktiga införs vid planering och utvärdering av tjänster inom arbets- och näringsförvaltningen och kommunerna.</p>	
Nyckelord	
arbetskraftsservice, deltagande i arbetslivet, långtidsarbetslösa, rehabilitering, social- och hälsotjänster, social sysselsättning, sysselsättning, öka deltagandet i arbetslivet	
Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2011:4	Övriga uppgifter <a href="http://www.stm.fi/svenska">www.stm.fi/svenska</a>
ISBN 978-952-00-3160-2 (PDF) URN:ISBN:978-952-00-3160-2	Sidoantal 35
	Språk Finska

## Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	<b>5</b>
1.1	Asiantuntijaryhmän toimeksianto .....	5
1.2	Tehtävän rajaus ja muu heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden palvelujen kehittämiseen liittyvä valmistelutyö.....	6
<b>2</b>	<b>Palvelujärjestelmän nykytila</b> .....	<b>7</b>
2.1	Työllistymistä vaikeuttavat tekijät .....	7
2.2	Julkiset työvoimapalvelut .....	11
2.3	Sosiaali- ja terveystyöpalvelut.....	12
2.4	Kuntoutuspalvelut .....	16
2.5	Välityömarkkinat.....	18
2.6	Palvelujärjestelmän rahoitus .....	19
2.7	Esimerkkejä muista pohjoismaista .....	20
<b>3</b>	<b>Monitoimijainen yhteistyö</b> .....	<b>21</b>
3.1	Työvoiman palvelukeskus .....	21
3.2	Aktivointisuunnitelma .....	23
3.3	Kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmä.....	24
<b>4</b>	<b>Johtopäätökset ja toimenpide-esitykset</b> .....	<b>26</b>
4.1	Johtopäätökset.....	26
4.2	Asiantuntijaryhmän esitykset hallinnon, ohjausjärjestelmän ja lainsäädännön kehittämiseksi .....	29

# 1 JOHDANTO

## 1.1 ASIANTUNTIJARYHMÄN TOIMEKSIANTO

Sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä Suomen Kuntaliitto asettivat 3.3.2010 asiantuntijaryhmän selvittämään toimenpiteitä, joilla voidaan lisätä pitkäaikaisesti työttömien, vaikeasti työllistyvien ja syrjäytymisuhan alla olevien sekä vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia aktiiviseen työelämään osallistumiseen, kuntoutukseen sekä parempaan hyvinvointiin ja yhteiskunnalliseen osallisuuteen viranomaisten yhteistyömuotoja kehittämällä niin valtion viranomaisten keskinäisessä kuin valtion ja kuntaviranomaisten välisessä yhteistyössä.

Asiantuntijaryhmän työn tavoitteena oli esittää arvio nykyisen yhteiskunnalliseen osallisuuteen tukevan sekä työelämään aktivoivan työvoima- ja elinkeinohallinnon sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ylisektoriaalisen palvelu- ja kuntoutusjärjestelmän toimivuudesta. Arvion pohjalta tuli laatia ehdotus järjestelmässä tarvittaviksi uudistuksiksi, joka sisältää sekä yhteiskunnallisia tavoitelinjauksia että yksityiskohtaisia muutosesityksiä nykyjärjestelmän hallinnollisiin rakenteisiin, toiminnan ohjaukseen ja käytännön asiakastyön toteutukseen.

Keskeinen ja läpileikkaava tavoite oli parantaa sekä hallinnonalojen että hallintotasojen välistä yhteistyötä sekä selkeyttää vastuuta asiakkaiden elämäntilanteiden kokonaisuuden huomioon ottamisessa ja yhteiskuntaosallisuuden tukemisessa. Tässä tuli kiinnittää huomioita myös järjestelmän monitoimijaiseen yhteistyöhön julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä.

Asiantuntijaryhmän tehtävänä oli selvittää toimenpiteitä, joilla voidaan lisätä pitkäaikaisesti työttömien, vaikeasti työllistyvien ja syrjäytymisuhan alla olevien sekä vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia aktiiviseen työelämäosallisuuteen, kuntoutukseen sekä parempaan hyvinvointiin ja yhteiskunnalliseen osallistumiseen:

1. Kokoamalla yhteen työ- ja elinkeinohallinnon ja sosiaali- ja terveydenhuollon nykyisestä työllistämis-, aktivointi-, koulutus-, kuntouttamis- ja osallistamistoiminnasta tutkimuksen ja arvioinnin avulla sekä muulla tavalla (esim. tilastot) kerättyä tietoa.
2. Arvioimalla edellä mainitun tiedon perusteella toimenpiteiden kohteina olleiden asiakkaiden asemaa ja toimenpiteistä syntyvän työelämäosallisuuden, hyvinvoinnin, yhteiskunnallisen osallisuuden ja elämäntilanteen lisääntymistä.
3. Arvioimalla edellä mainitun tiedon perusteella nykyisiin hallinnollisiin sekä käytännön toimintarakenteisiin sisältyviä esteitä, jotka hidastavat toimenpiteille asetettujen työllistämis-, aktivointi-, koulutus-, kuntoutus- ja osallisuustavoitteiden saavuttamista.
4. Tarkastelemalla työ- ja elinkeinohallinnon ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä peruspalvelujärjestelmän että erityispalvelujärjestelmän toimivuutta, yhteensopivuutta ja saumattomuutta asiakkaan kokonaisvaltaisen tuen mahdollistamiseksi.
5. Arvioimalla eri toimijatahojen keskinäisen työn- ja vastuunjaon selkeyttä sekä ylisektoriaalisen yhteistyön toimivuutta.
6. Selvittämällä nykyisen toimintajärjestelmän rahoituksen ohjausvaikutuksia käytännön toiminnalle.

7. Tekemällä ehdotuksia tarvittavista, järjestelmän rakenteisiin sekä käytännön toimintatapoihin kohdistuvista muutoksista, jotka tulee konkretisoida esityksiksi hallinnon, ohjausjärjestelmän ja nykyisen lainsäädännön muutoksiksi ja toimenpide-ehdotuksiksi tulevan hallitusohjelman valmisteluun.

Asiantuntijaryhmän muodostivat johtaja Kari Ilmonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitusneuvos Päivi Kerminen työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä erityisasiantuntija Erja Lindberg Suomen Kuntaliitosta. Neuvotteleva virkamies Eveliina Pöyhönen sosiaali- ja terveysministeriöstä on osallistunut asiantuntijaryhmän tukena loppuraportin laatimiseen. Asiantuntijaryhmä kuuli seuraavia tahoja: SAK, STTK, Suomen Yrittäjät, Elinkeinoelämän keskusliitto, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, Työttömien valtakunnallinen yhteistyöjärjestö, Vates-säätiö, Valtakunnallinen työpajayhdistys, Meri-Lapin työhönvalmennussäätiö, Honkalampisäätiö, SOTEK-säätiö sekä Raha-automaattiyhdistys. Asiantuntijaryhmä vieraili Tuusulan kunnassa ja Kainuun työvoiman palvelukeskuksessa, tutustui Paltamon Työtä kaikille hankkeeseen Paltamon Työvoimatalossa ja osallistui elokuussa 2010 työvoiman palvelukeskusten johdon foorumiin.

## 1.2 TEHTÄVÄN RAJAUS JA MUU HEIKOSSA TYÖMARKKINA-ASEMASSA OLEVIEN HENKILÖIDEN PALVELUJEN KEHITTÄMISEEN LIITTYVÄ VALMISTELUTYÖ

Työryhmän raportissa pääpaino on niiden heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden palvelujen kehittämisessä, joiden työllistymisen tukemisessa tarvitaan työvoimapalvelujen lisäksi muita, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon, palveluita. Heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymistä vaikeuttavat osaamisen ja ammattitaidon puutteiden lisäksi usein työ- ja toimintakyvyssä olevat puutteet. Työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimisto) asiakkaista tarkastelun piiriin kuuluvat työmarkkinoille kuntoutuvat ja ns. etuusasiakkaat. Edellä mainittuja asiakassegmenttejä on käsitelty tarkemmin luvussa 2.3. Raportissa tarkastellaan myös vammaisten henkilöiden työelämäosallisuutta tukevaa sosiaalista työllistämistä ja sitä koskevaa lainsäädäntöä.

Tässä raportissa ei nosteta esille julkisten työvoimapalvelujen kehittämistarpeita eikä tehdä esityksiä työvoimapalvelujen kehittämisestä, koska työ- ja elinkeinoministeriössä (TEM) on valmisteltu työvoimapalvelujen kehittämislinjaukset rakenteellisen työttömyyden alentamiseksi ja ennalta ehkäisemiseksi. Ehdotukset koskevat pitkäaikaistyöttömiä ja niitä työttömiä työnhakijoita, joiden työttömyys uhkaa pitkittyä (yhtäjaksoinen työttömyys kestänyt vähintään kuusi kuukautta). Seuraavat linjaukset, joihin sisältyy konkreettisia toimenpide-ehdotuksia, koskevat myös tässä raportissa tarkasteltuja työttömiä: 1) ongelmalähtöisestä tarkastelusta vahvuuksien esille nostamiseen; 2) lisätään työvoiman kysyntää parantamalla työnantajien palveluja; 3) parannetaan osaavan työvoiman saatavuutta lisäämällä palvelutarjonnassa ammatillista koulutusta ja koulutuksen tukipalveluja; 4) parannetaan vaikuttavuutta kehittämällä yhteistyötä välityömarkkinatoimijoiden kanssa; 5) tehostetaan palveluprosessia ja 6) kehitetään ja laajennetaan moniammatillista yhteistyötä. Koska sosiaalipalveluilla voidaan merkittävästi parantaa työllistymisedellytyksiä, linjauksissa nostetaan esille sosiaalipalvelujen kehittämistarpeita.

Työryhmä ei ole käsitellyt työttömien terveystalvveluja eikä tee niitä koskevia ehdotuksia, koska TEM:n kesäkuussa 2010 asettama työryhmä antoi helmikuun 2011 alussa ehdotukset työttömien työkyvyn arviointi- ja terveystalvvelujen järjestämisestä. Asiantuntijaryhmä pitää tärkeänä, että TEM:n asettaman työryhmän ehdotukset toteutetaan.

Työryhmä ei ole myöskään käsitellyt osatyökykyisten työllistymisen edistämiseen liittyviä kysymyksiä, koska sosiaali- ja terveystministeriön (STM) asettama selvityshenkilö Markku Lehto jätti helmikuussa 2011 raporttinsa osatyökykyisistä työmarkkinoilla. Selvityshenkilön ehdotus on, että keskeiset toimijat arvioivat, millaisen painon ne antavat osatyökykyisten työllistymiselle. Jos osatyökykyisten työllistäminen arvioidaan tärkeäksi, on käynnistettävä usean vuoden kestävä kattava toimintaohjelma, joka vakiinnuttaa osatyökykyisille luontevan aseman työmarkkinoilla. Tavoitteena on, että osatyökykyiset eivät ole "vaikeasti työllistettäviä", vaan tarjoavat uusia mahdollisuuksia erilaistuvilla työmarkkinoilla. Asiantuntijaryhmä yhtyy Lehdon näkemykseen yhteisen tahtotilan välttämättömyydestä osatyökykyisten työllistymisen esteiden purkamiseksi.

## 2. PALVELUJÄRJESTELMÄN NYKYTILA

### 2.1 TYÖLLISTYMISTÄ VAIKEUTTAVAT TEKIJÄT

Heikossa työmarkkina-asemassa olevia ryhmiä, joiden työllistämiseen tarvitaan usein eri palvelujärjestelmien ja toimijoiden yhteistyötä, ovat esimerkiksi seuraavat:

- fyysisesti vaikeavammaiset
- kehitysvammaiset
- mielenterveyskuntoutujat
- päihdeongelmaiset
- ihmiset, joiden elämänhallinta ja toimintakyky ovat alentuneet sosiaalisista syistä
- nuoret, joiden perus- ja/tai ammatillinen koulutus on keskeytynyt
- pitkäaikaistyöttömät ja toistuvaistyöttömät
- ikääntyneet työnhakijat, joiden koulutus ja kokemus eivät vastaa työelämän vaatimuksia
- osin maahanmuuttajat ja etniset vähemmistöt

Julkisesta työvoimatalvvelusta annetussa laissa (JTPL, 1295/2002) määritellään pitkäaikaistyötön, vaikeasti työllistytvä ja vajaakuntoinen. Pitkäaikaistyöttömällä tarkoitetaan työtöntä työnhakijaa, joka on ollut yhtäjaksoisesti 12 kuukautta työttömänä työnhakijana sekä työnhakijaa, joka on ollut useammassa työttömyysjaksossa yhteensä vähintään 12 kuukautta työttömänä työnhakijana ja joka työttömyyden toistuvuuden ja kokonaiskeston perusteella on rinnastettavissa yhtäjaksoisesti 12 kuukautta työttömän olleeseen. Vaikeasti työllistytvällä tarkoitetaan työmarkkinatukeen oikeutettua työtöntä työnhakijaa, joka on saanut työmarkkinatukea työttömyytensä perusteella vähintään 500 päivältä ja jonka oikeus työttömyyspäivärahaan on päättynyt työttömyysturvalain 6 luvun 7 tai 9 §:ssä tarkoitettun enimmäisajan johdosta. Vajaakuntoisella tarkoitetaan henkilöasiakasta, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun vamman, sairauden tai vajavuuden takia. Vajaakuntoiseksi määrittelemisen edellyttää

lääkäriin tai muun asiantuntijan lausuntoa vammasta, sairaudesta tai vajavuudesta. Pitkäaikaistyöttömien ja vaikeasti työllistyvän määritelmät perustuvat työttömyyspäivien kertymään eivätkä kerro suoraan mitään työttömyyden pitkittymisen syistä.

Työ- ja elinkeinohallinto seuraa laajan rakennetyöttömyyden tilastoinnilla niiden työttömien määrää, joilla on vaikeuksia sijoittua avoimille työmarkkinoille ja riski syrjäytyä työmarkkinoilta. Vuonna 2010 laaja rakennetyöttömyys käsitti noin 139 000 työtöntä työnhakijaa ja osuus kaikista työttömistä oli 57 %. Laajaan rakennetyöttömyyteen luetaan pitkäaikaistyöttömät (osuus 39 %), toistuvaistyöttömät (12 kk työttömyyttä 16 kk aikana, 29 %), työvoimapolitiittisten toimenpiteiden jälkeen työttömäksi palaavat (25 %) ja toistuvasti toimenpiteisiin osallistuvat (7 %).

Rakennetyöttömyys voi johtua osaamisen kohtaanto-ongelmista, alueellisesta kohtaanto-ongelmasta, työvoimakustannuksista ja työn tuottavuudesta sekä työn kannustavuuteen liittyvistä tekijöistä. Rakennetyöttömyys liittyy kiinteästi työmarkkinoilla ja työelämässä tapahtuneisiin muutoksiin. Rakennetyöttömyyden taustalla on nähtävissä elinkeino- ja tuotantorakenteen muutos sekä talouden kansainvälistyminen. Osa työvoimasta on tilanteessa, jossa ammattitaito ei enää vastaa työmarkkinoiden tarvetta. Yksinkertaiset, suorittavat tehtävät ovat vähentyneet. Työelämän tehokkuus- ja tuottavuusvaatimukset asettavat haasteita henkilöille, joiden työn tuottavuus ei eri syistä ole keskimääräisellä tasolla. Osalle työvoimaa työttömyys on muodostunut pysyvähäköksi olotilaksi.

Työttömyyden pitkittyminen ja työllistymisen vaikeutuminen ovat usein seurausta monista yhtä aikaa vaikuttavista tekijöistä. Työllistymistä vaikeuttavat koulutuksen ja ammattitaidon puute, alentunut työkyky (terveydentila, vammaisuus ja toimintakyky) sekä heikko suomen kielen taito (maahanmuuttajat). Koulutuksen ja ammattitaidon puute on erityisesti ikääntyneiden työttömien ongelma. Työllistymistä vaikeuttavat myös päihdeongelmat, velkaantuminen, vaikea perhetilanne ja psyykkiset vaikeudet. Esimerkiksi velkaantuminen voi heikentää motivaatiota työllistyä. Psyykkiset ongelmat ja niiden aiheuttama yleinen avuttomuus saattavat vaikeuttaa omien asioiden hoitamista.

Useat kansalliset ja kansainväliset tutkimukset osoittavat, että työttömillä on huomattavan paljon terveydellisiä ongelmia sekä tarvetta työkykyä edistäviin ja palauttaviin toimenpiteisiin. Pitkittyessään työttömyys usein lisää sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia ja heikentää työkykyä. Työttömyydellä ja heikkenevällä terveydellä näyttäisi tutkimusten mukaan olevan toisiaan vahvistava kierre. Eräiden tutkimusten mukaan kaksi vuotta näyttää olevan kriittinen piste työttömyyden yhtäjaksoisessa kestossa. Tämän jälkeen henkilön työkyky laskee voimakkaasti.

Korkea ikä ja alhainen koulutus muodostuvat monen työttömän työnhakijan kohdalla merkittäviksi työllistymisen esteiksi. Stakesin tutkimuksen mukaan (Antti Parpo: Työllistymisen esteet, 2007) ikääntyneiden heikot työllistymisedellytykset johtuvat työmarkkinoiden vakiintuneesta käytännöstä, jossa työhönotossa suositaan nuorempia henkilöitä. Tutkimuksen johtopäätös on, että ikääntyneiden työttömien työllistymisedellytysten lisäämisen mahdollisuudet ovat rajallisia ilman merkittävää muutosta työmarkkinoiden toimintakulttuurissa.

Vammaisten henkilöiden pääsy työelämään on yhä huomattavasti vaikeampaa kuin heidän vammattomien ikätovereidensa. Eri tutkimusten mukaan vammaisista ja osatyökykyisistä henkilöistä löytyy merkittävä työvoimareservi, joka on Suomessa pääosin hyödyntämättä. Tämä johtuu, ei vain työnantajien asenteista, vaan myös valitusta yhteiskuntapolitiikasta, jonka seurauksena monet vammaiset ja osatyökykyiset päätyvät eläkkeelle sen sijaan, että he tekisivät töitä jäljellä olevan työkykynsä mukaan. Vammaisten henkilöiden eläkkeelle ohjaaminen on ongelmallista siksi, että osatto-



muus työelämästä johtaa helposti syrjäytymiseen myös muusta yhteiskunnan toiminnasta. Nuorena eläkkeelle päätyminen tarkoittaa yleensä myös koko elämän pituista köyhyyttä. Stakesin vuoden 2006 tutkimuksen (Linnakangas, Suikkanen, Savtschenko, Virta: Uuden alussa vai umpikujassa? Vammaiset matkalla yhdenvertaiseen kansalaisuuteen) mukaan vammaisten työelämäosallisuutta kehittämissä hankkeissa ja ohjelmissa on kiinnitetty huomiota lähinnä vain työvoiman tarjontaan. Merkittävän läpimurron aikaansaamiseksi olisi lisättävä työvoiman kysyntää siten, että työmarkkinoilla olisi sijaa myös vammaisille ja pitkäaikaissairaille henkilöille.

Pääkaupunkiseudulla toteutetuissa, kuntien työllisyys- ja työhölkuntoutuspalveluiden asiakkaista koostuneissa asiakasraadeissa tuli vahvasti esiin työttömien huoli omasta työllistymisestään. Oma tilanne koettiin hankalana, koska työmarkkinoille etsittiin raatilaisten kokemusten mukaan aina erilaista työnhakijaa kuin mitä he itse edustivat. Raatilaiset kokivat olevansa liian vanhoja tai liian nuoria, he kokivat, että heillä oli vääränlaista työkokemusta tai koulutusta tai sitten heillä ei ollut sitä lainkaan. Työmarkkinoilla tarvittavia kykyjä ja ominaisuuksia osa raatilaista piti liian vaativina.

TEM:n tilaamassa tutkimuksessa (Eeva Terävä, Petri Virtanen, Petri Uusikylä ja Lassi Köppä: Vaikeasti työllistyvien tilanne ja palvelut, 2011) haastateltiin 30 vaikeasti työllistyvää, jotka olivat olleet palkkatuetussa työssä korkeimmalla korotetulla palkkatuella. Suurin osa heistä oli ollut jo vuosia tai jopa vuosikymmeniä työttömänä tai työllistämistoimenpitein sijoitettuna. Suurimmiksi syiksi työttömyyden jatkumisella haastateltavat näkivät ikäänsä ja terveydentilaansa liittyvät tekijät. Seuraavaksi eniten vaikeasti työllistyvät puhuivat omaan motivaatioon tai työnhakukäyttäytymiseen liittyvistä tekijöistä ja yleisestä työmarkkinatilanteesta. Jälkimmäisen osalta viitattiin alueellisen työllisyystilanteen asettamiin rajoitteisiin sekä työelämän muuttamiseen erityisesti määräaikaaisuuden lisääntymisen osalta. Lisäksi syinä mainittiin ammatillisen osaamisen tai työkokemuksen puute, perhesyyt ja puutteet kielitaidossa.

### *Työhallinnon virkailijoiden näkemyksiä*

Työnhakijoiden työllistymisen esteitä kartoitettiin TEM:n TE-toimistojen virkailijoille syksyllä 2008 tekemällä kyselyllä. Virkailijoita pyydettiin arvioimaan otokseen valittujen noin 72 000 työnhakijan työllistymisen esteitä. Työllistymisen esteinä, joihin työvoimapalveluilla ei voida vastata, nousivat esille päihde- ja mielenterveysongelmat, motivaation puute ja erilaiset sosiaaliset ongelmat. Terveystilanteen ja sosiaalihuollon palveluja tarvitsevat asiakkaat olivat pääosin iältään 25–50-vuotiaita. Mielenterveyden häiriöiden osuus työllistymisen esteistä oli korkea 20–39-vuotiailla. Erilaiset sosiaalisten ongelmien ja elämäntilanteen kriisien katsottiin vaikeuttavan erityisesti 15–34-vuotiaiden työllistymistä.

Edellä mainitussa TEM:n tilaamassa tutkimuksessa selvitettiin JTPL:ssa vaikeasti työllistyviksi määriteltyjen asiakkaiden tilannetta ja palveluja. Tutkimuksessa järjestettiin ryhmähaastattelut, joihin kutsuttiin erityisesti vaikeasti työllistyvien palveluun erikoistuneita työvoimavirkailijoita TE-toimistoista ja työvoiman palvelukeskuksista (TYP). Haastatteluihin osallistui yhteensä noin 90 virkailijaa. Virkailijoiden mukaan vaikeasti työllistyvät ovat usein iäkkäitä, heillä on alhainen koulutustaso ja osaaminen saattaa olla hyvinkin kapea-alaista. Tämä koituu erityisesti suurten ikäluokkien kohdaksi, sillä uudelleen koulutautuminen pitkän ja yksipuolisen työuran jälkeen voi olla virkailijoiden näkemyksen mukaan monelle haastavaa tai liki mahdotonta. Virkailijoiden mukaan osaamisvajae koituu yhä useamman työllistymistä hidastavaksi tekijäk-

si. Tämän katsotaan johtuvan hyvin pitkälti myös työelämän asettamista yhä tiukemmista osaamisvaatimuksista. Myös passivoitumisen ongelma nousi esille. Monilla taantuman seurauksena teollisuudesta työttömäksi jääneillä pitkään korkeana pysytellyvä ansioturvan taso johtaa virkailijoiden mukaan siihen, että työnhakuun aktivoidutaan usein vasta siinä vaiheessa, kun työmarkkinatuelle tippuminen lähestyy, vaikka työnhaku tai uuden työuran suunnittelu olisi ollut hyvä aloittaa jo huomattavasti aiemmin.

Virkailijoiden näkemyksen mukaan osaamisen puutteiden lisäksi on muita, jopa huomattavasti osaamisvajetta merkittävämpiä työllistymistä estäviä tekijöitä, jotka liittyvät pääosin asiakkaan henkilökohtaiseen elämäntilanteeseen. Monet näistä tekijöistä on niin arkaluontoisia, että ne eivät välttämättä tule virkailijan tietoon vasta kuin pidemmällä aikavälillä. Virkailijat toivat esiin esimerkiksi pähteiden käyttöön, velkaongelmiin ja jopa harmaassa taloudessa työskentelyyn liittyviä tekijöitä. Esimerkiksi asiakkaan alkoholi- ja huumeriippuvuus saattavat paljastua virkailijalle vasta pidemmällä aikavälillä, sillä useinkaan asiakas ei asian arkaluontoisuuden vuoksi halua keskustella asiasta tai ei välttämättä ole edes tiedostanut ongelmaa. Myös ylivelkaantuminen on ongelma, joka vaikeuttaa työllistymistä entisestään. Koska työmarkkinatuki ei ole palkkatulojen tapaan ulosottokelpoista, ylivelkaantuneet saattavat vältellä työllistymistä tulotason laskun vuoksi. Ylivelkaantuneiden osalta kasvavana erityisryhmänä nähdään peliriippuvaiset nuoret.

Myös muita arkaluontoisia ja vaikeasti puututtavia kokonaiselämäntilanteeseen liittyviä tekijöitä on paljon. Näiden osalta virkailijat toivat esiin yhtenä merkittävänä tekijänä sosiaaliset rajoitteet, kuten epäsäännöllisen vuorokausirytmien ja siisteyteen liittyvät tekijät. Virkailijat halusivat korostaa erityisesti sitä, että vaikka nämä tekijät saattavat kuulostaa kokonaisuuden kannalta vähäpätöisiltä, voivat ne kuitenkin olla asioita, jotka ulosmittaavat työllistymisen mahdollisuudet täysin. Jos elämäntilanteeseen liittyvät haasteet eivät ole liian suuria, pitävät virkailijat asiakkaan mahdollisuutena esimerkiksi kuntouttavaa työtoimintaa, jonka avulla voidaan korjata epäsäännöllistä päivärytmiä ja saattaa myös muita elämäntilanteeseen liittyviä tekijöitä kuntoon. Motivaatioon liittyvät tekijät liittyvät usein myös niin sanottuun perhemalliin, jossa koko perhe saattaa olla työttömänä jopa kolmessa eri sukupolvessa. Tällaiseen työelämästä ulosjäämisen kulttuuriin pureutumisen nähdään liki mahdottomana.

Terveydelliset rajoitteet ovat niin ikään yleinen työllistymistä estävä tekijä. Yleensä se, tulevatko terveydelliset rajoitteet virkailijan tietoon, riippuu sairauden luonteesta. Esimerkiksi fyysisistä rajoitteista kerrotaan yleensä avoimesti, mutta vastaavasti mielenterveyteen liittyvät häiriöt tulevat ilmi harvemmin ja yleensä epäsuorasti.

Virkailijat nostivat ennakoasenteet esiin vammaisten ja vajaakuntoisen osalta. Virkailijoiden näkemyksen mukaan ensisijaisen tärkeää olisi se, että työnantajille välittyisi yhä enemmän positiivisia kokemuksia erityisryhmien työllistämistä. Myös muita yksittäisiä työllistymisen esteitä nostettiin esille. Esimerkiksi liikkumiseen liittyvät haasteet koituvat virkailijoiden mukaan monilla kynnyksilyönteiksi. Tämä ongelma tulee esille haja-asutusalueilla, joilla joukkoliikennettä ei ole riittävästi. Tilannetta pahentaa se, että monilla työttömyydestä kärsivillä ei ole varaa omaan autoon, mikä estää toisella paikkakunnalla avautuvien harjoittelu, palkkatuki- tai koulutusmahdollisuuksien hyödyntämisen täysin. Myös perhesyyt työllistymistä estävinä tekijöitä haluttiin tuoda esille. Esimerkiksi omaisten hoito, yksinhuoltajuus ja jopa parisuhdeongelmat mainittiin tekijöiksi, jotka estävät asiakkaita osallistumista työllistymistoimenpiteisiin tai aktiiviseen työnhakuun.

## *Tulo- ja byrokratialoukut*

Työttömälle lyhytkestoisten määräaikaisten ja osa-aikaisten töiden vastaanottaminen ei tällä hetkellä ole houkuttelevaa tulo- ja byrokratialoukkujen vuoksi. Monelle käteen jäävät tulot eivät paljokaan kasva lyhyiden työjaksojen ansiosta, koska tuet vastaavasti pienenevät. Sen sijaan epäsäännöllisten työtulojen hankkimisesta seuraa vaara tukien katkeamisesta, maksatuksen viivästyksistä ja paperisodasta. Tulonsiirtojen varassa elävälle pitkäaikaistyöttömälle tämä vaara tukien viivästyisestä, katkeamisesta tai takaisinperinnästä sekä sovitellun työmarkkinatuen suuritöisyys toimivat tehokkaana esteenä pienten työtulojen hankkimiselle.

Työttömän kohtaamat kannustinloukut ovat erityisen vaikeita lyhytkestoisten ja osa-aikatöiden vastaanottamisen kohdalla. Nämä niin sanotut silpputyömarkkinat ovat kuitenkin pitkäaikaistyöttömälle usein ensimmäinen ja ainoa realistinen askel työelämään, koska niiden kautta saadaan työkokemusta, joka toimii työmarkkinoilla eteenpäin vievänä voimana.

Työmarkkinatukea ja asumistukea saavien henkilöiden osalta verotuksen ja toimeentuloturvan yhteensovituksen yhteisvaikutuksena tuloloukku on sangen korkea jo pientenkin työtulojen kohdalla. Toisin sanoen osa-aikaisella ja tilapäisellä työllä hankitut pienet työtulot eivät sanottavasti lisää käteen jääviä tuloja.

Sosiaaliturvan ja pienten epäsäännöllisten ansiotulojen huonolla yhteensovituksella on siis kaksi seurausta. Ensinnäkin, pitkäaikaistyöttömällä ei kaikissa tilanteissa ole mahdollista parantaa taloudellista tilannettaan lyhytaikaisilla tai osa-aikatoilla. Toiseksi, lyhytkestoisten töiden vastaanottoon liittyvien tulo- ja byrokratialoukkujen vuoksi pitkäaikaistyöttömän usein ainoa realistinen väylä pysyvään työsuhteeseen kapeutuu.

## 2.2 JULKISET TYÖVOIMAPALVELUT

TE-toimiston tehtävät määritellään JTPL:ssa. Lain mukaan työvoimaviranomainen järjestää tai hankkii julkisena työvoimapalveluna työnvälityspalveluita, työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta ja muita ammatillisen kehittymisen palveluita sekä edistää työttömien työllistymistä työllistämistuen avulla. Julkisen työvoimapalvelun tavoitteena on auttaa työnhakijaa saamaan työtä ja koulutusta.

Työttömän työnhakijan palveluprosessi käynnistyy TE-toimistossa alkukartoituksella, jossa määritellään segmentti, jonka palvelut vastaavat parhaiten asiakkaan tilanteeseen ja tarpeisiin. Alkukartoituksessa selvitetään asiakkaan tilanne ja palvelutarpeet karkealla tasolla. Perusteellisesti asiakkaan tilanteeseen paneudutaan työnhakijan haastattelussa, jossa määritellään myös asiakkaalle tarjottavat palvelut. JTPL:n mukaan ensimmäinen haastattelu järjestetään kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta. Myöhemmät haastattelut järjestetään työnhakijan yksilöllisen tarpeen mukaisesti. JTPL:n mukaan työnhakijan haastattelu tulee aina järjestää, kun yhtäjaksoista työttömyyttä on jatkunut kolme ja kuusi kuukautta. Kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen työnhakijaa tulee haastatella kuuden kuukauden välein. Asiakassegmentin määrittämisen jälkeen työnhakijan palveluprosessi jatkuu segmenttikohtaisena. Työnhakijan asiakassegmentti tarkistetaan säännöllisesti palvelun edetessä ja muutetaan tarvittaessa. TE-hallinnon määrittelemiä henkilöasiakassegmenttejä on kolme:

1. *Suoraan työmarkkinoille suuntaavat:* asiakkaiden ammattitaito, osaaminen ja/tai työkokemus tarjoavat edellytykset sijoittua suoraan avoimille työmarkkinoille ja työmarkkinoilla on asiakkaiden osaamista vastaavia työmahdollisuuksia.
2. *Osaamisen kehittämisen kautta työmarkkinoille suuntaavat:* asiakkaiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille tai yrittäjiksi edellyttää osaamisen ja työkyvyn arviointia, ammatillisten valmiuksien parantamista, urasuunnittelua, koulutusta tai ammatillista kuntoutusta.
3. *Työmarkkinoille kuntoutuvat:* asiakkaiden työllistymisen tukemiseen eivät riitä yksinomaan julkisten työvoimapalveluiden ratkaisut, vaan niiden lisäksi asiakkaat tarvitsevat monisektorista palvelua ja heillä voi olla työllistymiseen vaikuttavia erilaisia työ- tai toimintakykyyn tai yleiseen elämänhallintaan liittyviä rajoitteita.

Edellä mainittujen segmenttien ulkopuolella ovat *etuusasiakkaat* eli asiakkaat, joiden työllistymistä ei katsota voitavan auttaa TE-toimiston keinoin. Useimmiten etuusasiakas-vaihtoehto tulee kysymykseen vasta pitkään jatkuneen tuloksettoman palveluprosessin seurauksena. Joissain tapauksissa etuusasiakkaan voi tunnistaa jo alkukartoituksessa. Etuusasiakkaat ryhmään asiakas voi kuulua silloin, kun 1) TE-toimisto, TYP ja yhteistyötahot ovat pitkään jatkuneen työttömyyden aikana tuloksetta pyrkineet edistämään asiakkaan työllistymistä; 2) työnhakijalla on vaikeita päihde- tai mielen-terveysongelmia tai asianmukaisesti todettuja vakavia terveydellisiä rajoitteita, jotka estävät työvoimapalvelujen käytön; 3) työnhakijalla on tullut täyteen 300 sairauspäivärahapäivää ja hänen eläkehakemuksensa on hylätty eikä hänen terveydentilassaan ole tapahtunut muutoksia eikä hänen työllistymisedellytyksiään voida edistää esim. ammatillisen kuntoutuksen keinoin.

## 2.3 SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUT

Julkisen vallan velvoite edistää kansalaisten hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta lähtee perustuslaista. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, jos hän ei itse kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa. Julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Palvelujen järjestämisvastuu on kunnilla.

Sosiaalihuoltolaissa säädetään, miten ja mitä sosiaalipalveluja kunnan on tuotettava. Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista määrittelee keskeiset menettelytavat asiakastyössä ja tietosuojakysymyksissä. Sosiaali- ja terveyspalveluja säädellään myös erityislaeilla, kuten lailla vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista ja lailla kuntouttavasta työtoiminnasta.

Terveydenhuollon palveluista säädetään kansanterveyslaissa ja erikoissairaanhoitolaissa. Kansanterveyslaissa säädetään terveyskeskuksissa annettavista perusterveydenhoidon palveluista. Erikoissairaanhoitolaki säätelee sairaanhoitopiirien tehtäviä ja niiden tuottamia sairaanhoitopalveluja. Erityislaeilla on säädetty työterveyshuollosta, mielen-terveyspalveluista sekä tartuntatautien ehkäisystä ja hoidosta. Terveydenhuollon palvelujen käyttäjän asemaa turvaa laki potilaan asemasta ja oikeuksista.

Kansalaisbarometrin mukaan sosiaali- ja terveyspalveluiden riittävyys on suomalaisille useammin ongelma kuin niiden laatu tai sijainti. Useampi kuin viides

suomalainen katsoo kuntansa sosiaali- ja terveystalveluiden riittävyyden olevan huonoa tai melko huonoa. Väestöryhmittäin tarkasteltuna palveluita eniten riittämättöminä pitävät yksin asuvat työttömät sekä yksin asuvat eläkeläiset. (Kansalaisbarometri 2009).

## *Sosiaalinen työllistäminen*

Työllistäminen ja työllistämisen tukitoimet kuuluvat ensisijaisesti työ- ja elinkeinohallinnon vastuulle ja sen toimenpitein tuetaan heikossa työmarkkina-asetnassa olevien henkilöiden työllistymistä. Sosiaalihuollon vastuulla on kansalaisten sosiaalisesta turvallisuudesta ja hyvinvoinnista huolehtiminen. Sosiaalihuollolla on kuitenkin merkittävä tehtävä heikossa työmarkkina-asetnassa olevien henkilöiden toimintakyvyn parantamisessa ja työllistymisedellytysten tukemisessa.

Sosiaalisella työllistämisellä tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla tuetaan vaikeasti työllistettävien työllisyyttä ja toimintakyvyn ylläpitoa (Sosiaalisen työllistämisen työryhmä, STM 2004). Sosiaalisen työllistämisen toimialaa käytetään usein yhteiskäsitteenä heikossa työmarkkina-asetnassa olevia henkilöitä työllistäville ja heidän työllistymismahdollisuuksiaan sekä toimintakykyään parantaville tai ylläpitäville erityistyöllistämisen yksiköille, työllistymistä tukeville projekteille sekä sosiaalisille yrityksille. Erityistyöllistämisen yksiköitä ovat mm. tuotannolliset työkeskukset, työllistämisen monipalvelukeskukset, työpajat, eri kohderyhmille suunnatut työtoimintayksiköt, tuetun työllistämisen yksiköt ja palvelut sekä mielenterveyskuntoutujien klubitalot. Heikossa työmarkkina-asetnassa olevien henkilöiden työllistämisessä kolmannella sektorilla ja erilaisilla projekteilla on keskeinen rooli. Valtion ja kuntien lisäksi eri toimijoiden kehittämistyötä ovat rahoittaneet mm. Raha-automaattiyhdistys sekä Euroopan sosiaalirahasto.

Sosiaalisen työllistämisen lainsäädäntö perustuu sosiaalihuoltolakiin (710/1982), kehitysvammaisten erityishuollosta annettuun lakiin (519/1977) sekä lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001). Vammaispalvelulain (380/1987) 8 §:ssä määritellään kunnan velvollisuudeksi järjestää vammaiselle henkilölle päivätoimintaa, johon kuuluu kodin ulkopuolella järjestettyä itsenäisessä elämässä selviytymistä tukeva ja sosiaalista vuorovaikutusta edistävä toiminta. Päivätoimintaa järjestettäessä vaikeavammaisena pidetään työkyvyttöntä henkilöä, jolla vamman tai sairauden aiheuttaman erittäin vaikean toimintarajoituksen vuoksi ei ole edellytyksiä osallistua sosiaalihuoltolain 27 e §:ssä tarkoitettuun työtoimintaan ja jonka toimeentulo perustuu pääasiassa sairauden tai työkyvyttömyyden perusteella myönnettäviin etuuksiin.

Sosiaalihuoltolain 27 d §:n mukaan vammaisten henkilöiden työllistymistä tukevalla toiminnalla tarkoitetaan erityisien työhön sijoittumista edistävien kuntoutus- ja muiden tukitoimien järjestämistä. Toimintaa järjestetään henkilölle, jolla on vamman tai sairauden tai muun vastaavan syyn johdosta on pitkäaikaisesti erityisiä vaikeuksia suoriutua tavanomaisista elämän toiminnoista ja jotka tarvitsevat TE-hallinnon palvelujen ja tukitoimien lisäksi muita tukitoimia työllistyäkseen avoimille työmarkkinoille. Säännöksellä korvattiin vuonna 2002 aikaisempi Invalidihuoltolain suojatyösäännös ja toiminnan osana järjestetään myös työsuhteista työtä muun työllistymistä tukevan toiminnan ohella.

Työsuhteista työtä ja työhön valmentavaa kuntoutusta, mm. työhönvalmentajan palveluita, tarjoavat esimerkiksi työkeskukset. Toiminnan tavoitteena on valmentaa vammaisia henkilöitä avoimille työmarkkinoille, mutta työskentely työkeskuksissa on

yleisesti pysyvä ratkaisu. Työhönvalmentajatoiminta on jäänyt varsin vähäiseksi, vaikka siitä saadut kokemukset ovatkin yleisesti myönteisiä.

Kunnat järjestävät työtoimintaa lakisääteisenä sosiaalipalveluna sekä vammaisille henkilöille että pitkäaikaistyöttömille. Sosiaalihuoltolain 27 e §:n mukaista vammaisten henkilöiden työtoimintaa järjestetään tilanteissa, joissa vammaisella henkilöllä ei ole vamman vuoksi mahdollisuutta osallistua työsuhteiseen työhön ja henkilön toimeentulo perustuu pääosin sairauden tai työkyvyttömyyden vuoksi myönnettäviin etuuksiin. Sosiaalihuoltolakiin perustuvaa työtoimintaa on perinteisesti tarjottu mm. mielenterveyskuntoutujille. Työtoiminnan tavoitteena on toimintakyvyn ylläpitäminen ja edistäminen. Sosiaalihuoltolaissa ei ole säännöstä työtoiminnan sisällöstä tai kestosta eikä myöskään työtoimintaan osallistuvalla henkilölle suoritettavista korvauksista, esim. matkakorvauksista tai työosuusrahasta.

Kehitysvammalain 2 §:ssä työtoiminta liitetään asumisen järjestämiseen ja muihin yhteiskuntaan sopeutumista edistäviin palveluihin. Asumispalvelujen ja työtoiminnan järjestämisellä vastataan yleisesti kehitysvammaisen henkilön aikuisiän palvelutarpeisiin ja merkityksellisen arjen haasteeseen. Kehitysvammalain 35 §:n 2 momentin mukaan erityishuollon tarpeessa olevalle on pyrittävä järjestämään työhönvalmennusta, työtoimintaa sekä muuta virikkeitä antavaa toimintaa. Erityishuollon lainsäädännöllä ei tarkemmin ohjata työtoiminnan järjestämistä.

Sosiaalihuolto- ja kehitysvammalain perusteella järjestetty työtoiminta perustuu siihen osallistuvan henkilön ja toiminnan järjestäjän väliseen huoltosuhteeseen eli erityishuollon tai sosiaalitoimen asiakkuuteen. Tällöin työtoimintaan osallistuminen katsotaan ennen kaikkea palvelun käyttämiseksi sen työnomaisen toiminnan luonteesta huolimatta. Kehitysvammaisten erityishuollosta annetun asetuksen (988/1977) 24 §:n mukaan henkilön erityishuollon yksikössä tekemä työ tai sen toimesta hänen tehtäväkseen järjestetty työ jää toimintayksikön hyväksi. Työtoimintaan osallistuvalla voidaan kuitenkin suorittaa työosuusrahaa. Lisäksi erityishuolto-ohjelmassa voidaan työn tuloksen määrätä jäävän erityishuoltoa saavan henkilön hyväksi.

Työtoimintaa järjestetään kuntien, kuntayhtymien, säätiöiden ja yksityisten toimijoiden ylläpitämissä työ- ja toimintakeskuksissa ja samoissa yksiköissä järjestetään yleisesti myös päivätoimintaa vaikeimmin vammaisille henkilöille. Kehitysvammaiset henkilöt osallistuvat työ- ja päivätoimintaan tavallisesti koko aikuisikänsä ajan. Osa on sijoitettu työtoimintaan työkeskuksen ulkopuolelle. Näillä huolto-suhteisilla sijoituksilla pyritään lisäämään kehitysvammaisen henkilön integroitumista tavanomaiseen työyhteisöön ja lisäämään tehtävien mielekkyyttä verrattuna työkeskuksen yksinkertaisempiin tehtäviin.

### *Kuntouttava työtoiminta*

Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain 17 §:n mukainen sosiaalipalvelu, jonka tavoitteena on estää pitkään jatkuvan työttömyyden kielteiset vaikutukset asiakkaan toimintakykyyn. Kuntouttava työtoiminta voi luoda väyliä työelämään, auttaa toimintakyvyn palauttamisessa tai jäljellä olevan toimintakyvyn ylläpitämisessä.

Kuntouttavasta työtoiminnasta vuonna 2001 annetun lain tavoitteena on osana laajempaa työttömyysturvaa, toimeentuloturvaa ja julkisista työvoimapalveluista muodostuvaa kokonaisuutta lisätoimenpiteenä tehostaa työvoimapalveluja ja työllistymistä edistäviä aktiivitoimia pitkäaikaistyöttömyyden estämiseksi ja vähentämiseksi sekä edistää ja kannustaa pitkään työttömänä olleiden henkilöiden pääsyä avoimille työmarkkinoille. Kuntouttavasta työtoiminnasta annettu laki muodostaa heikossa työ-

markkina-asemassa oleville henkilöille aktivointijärjestelmän, joka pyrkii tukemaan ja kannustamaan myös asiakasta itseään toimimaan oman työmarkkina-asemansa parantamiseksi.

Kuntouttavaa työtoimintaa koskeva laki velvoittaa kunnat ja TE-toimistot yhteistyössä suunnittelemaan kullekin asiakkaalle sopivan aktivoivan palvelukokonaisuuden eli tekemään aktivointisuunnitelman (lisää aktivointisuunnitelmasta luvussa 3.2). Kuntouttava työtoiminta on yksi palvelu, johon asiakas voidaan aktivointisuunnitelmalla ohjata. Kuntouttavasta työtoiminnasta annettu laki lähtee siitä, että asiakkaan palvelutarve määrittää, missä vaiheessa kuntouttavaa työtoimintaa tarjotaan. Lain 1 §:n mukaan laissa säädetään toimenpiteistä, joilla parannetaan pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimille työmarkkinoilla sekä edistetään hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja muuhun työhallinnon tarjoamaan työllistymistä edistävään toimenpiteeseen. 2 §:n mukaan kuntouttavalla työtoiminnalla tarkoitetaan kunnan järjestämää toimintaa, jonka tarkoitus on parantaa henkilön elämänhallintaa sekä luoda edellytyksiä työllistymiselle. 8 §:n 2 momentin mukaan aktivointisuunnitelmaa laadittaessa on ensiksi selvitettävä mahdollisuus tarjota työtä tai työllistymistä edistäviä toimenpiteitä. 8 §:n 3 momentin mukaan asiakkaalle tehtävään aktivointisuunnitelmaan tulee sisältyä kuntouttava työtoiminta, jos TE-toimisto arvioi, ettei henkilölle voida viimeistään kolmen kuukauden kuluessa tarjota työtä tai työllistymistä edistäviä toimenpiteitä. Edellä mainitut säännökset tarkoittavat sitä, että kuntouttava työtoiminta voi ajallisesti edeltää työvoimapalveluja ja sen tarjoaminen voi olla edellytys julkisten työvoimapalvelujen käytölle.

Kunta on velvollinen järjestämään kuntouttavaa työtoimintaa laissa määritellyt edellytykset täyttävälle henkilölle 3–24 kuukauden mittaiseksi jaksoksi kerrallaan. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvan toimeentulo turvataan siitä etuusjärjestelmästä, jonka piirissä hän on ollut välittömästi ennen kuntouttavan työtoiminnan aloittamista ts. työmarkkinatuella tai toimeentulotuella. Lisäksi kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla maksetaan aktivointikorotusta (ylläpitokorvaus tai toimintaraha). Ylläpitokorvauksen ja toimintarahaa määrä on 9 €/päivä. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla maksetaan myös toimeentulotuesta matkakustannukset halvimmalla matkustustavan mukaan.

Kuntouttavan työtoiminnan paikkoja on sekä kunnissa että järjestöissä. Noin puolet työtoiminnasta järjestetään kunnan omana toimintana ja noin puolet ostopalveluna. Kierrätystoimintaan kytketty työtoiminta on ollut hyvin yleistä. Kuntouttavan työtoiminnan paikkoja on kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa (noin puolet kuntien paikoista), teknisen toimen yksiköissä, opetus- ja kulttuuritoimessa, sekä työpajoilla. Paikkoja on kautta koko maan, mutta niiden jakautuminen kunnittain on epätasaista. Paikkoja ei ole riittävästi olemassa olevaan tarpeeseen nähden.

Kuntouttavan työtoiminnan käytöstä ei ole kattavaa tilastotietoa. Työmarkkinatukea koskevien tilastojen mukaan kuntouttavaan työtoimintaan osallistutaan työttömyyden kestänytä varsin pitkään. Vuotta 2009 koskevien tilastojen mukaan noin puolet kuntouttavaan työtoimintaan siirtyneistä oli saanut työmarkkinatukea vähintään 1 000 päivää. Kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuudesta on vähän tutkimustietoa. TE-hallinnon tietojen mukaan vuonna 2007 kuntouttavassa työtoiminnassa olleista vajaa 20 % oli vuonna 2008 työvoimapalveluissa tai työmarkkinoilla. Viimeaikaiset tutkimukset pääkaupunkiseudulta osoittavat, että kuntouttavan työtoiminnan työllisyysvaikutukset ovat heikot, vaikutusten ollessa pääasiassa hyvinvointipoliittisia.

TE-toimistot ja TYP:t ovat tuoneet kuntouttavan työtoiminnan kehittämiseksi esille seuraavia asioita: kuntouttava työtoiminta järjestetään työttömien työnhakijoiden näkökulmasta usein liian myöhään; työtoimintaa ei järjestetä määrällisesti riittävästi eikä se ole kestoaltaan riittävä; työtoiminta ei ole sisällöltään sellaista, että se tarjoaisi yksilöllistä tukea elämänhallinnassa; työtoiminta ei paranna edellytyksiä osallistua työvoimapolitiikkaan. Lisäksi on tuotu esille se, ettei kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain nimi kuvaa lain sisältöä. Merkittävä osa lain pykälistä koskee viranomaisten yhteistyötä, jonka lopputuloksena on aktivointisuunnitelma.

Sosiaaliturvan uudistamiskomitean asettama valmisteluryhmä esitti vuonna 2009 kuntouttavan työtoiminnan jakamista työmarkkinoille paluuta edistäviin toimenpiteisiin eli aktivoivaan työtoimintaan ja työ- ja toimintakykyä ylläpitävään työtoimintaan. Valmisteluryhmä toi esille, että ”kuntouttavan työtoiminnan tulisi tarjota uusia välineitä varhaiseen puuttumiseen, kun todetaan henkilön työ- ja toimintakyvyn alentuneen niin, ettei hänelle voida tarjota työtä tai työllistämistä edistäviä työvoimapolitiittisia toimenpiteitä. Tällöin henkilö tulisi työttömyyden kestoista riippumatta ohjata joko aktivoivaan työtoimintaan, työ- ja toimintakykyä ylläpitävään toimintaan tai sellaisten sosiaali- ja terveystalveluiden piiriin, joiden avulla voidaan edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua myöhemmin muihin aktiivitoimiin ja työelämään.” Valmisteluryhmä ei ollut kuitenkaan yksimielinen kehittämissuunnitelmista. Kriittisen kannan esitettyyn malliin ottivat Kuntaliitto ja valtionvarainministeriö.

Asiakkaiden tulkintoja ja kokemuksia työllisyyttä edistävästä ns. aktiivitoimenpiteistä on selvitetty pääkaupunkiseudulla asiakasraadin ja asiakaskyselyin vuonna 2010. Selvitysten mukaan erilaisia toimenpiteitä toteutetaan pääsääntöisesti kohtuullisen hyvin ja asiakkaita ohjataan heidän tilannettaan vastaaviin toimenpiteisiin. Kuntouttavasta työtoiminnasta oli hyviä kokemuksia erityisesti sen vapaaehtoisuuden vuoksi<sup>1</sup>. Kuntouttava työtoiminta koettiin hyväksi kuntoutumisen välineeksi. Sen tavoitteiksi asiakkaat asettivat yleisimmin mielekkään tekemisen sekä työ- ja toimintakyvyn parantamisen tai ylläpitämisen. Vastaavia arvioita on esitetty myös Keski-Suomessa pidetyissä asiakasfoorumeissa, joissa tärkeimpiä työtoiminnasta koettuja hyötyjä olivat päivärytmin vakiintuminen, sosiaalisten suhteiden luominen ja mielekkään sisällön tuominen arkeen. Monet asiakkaat katsovat, että kuntouttavaan työtoimintaan tulisi ohjata aiemmin kuin mitä käytännössä tapahtuu.

## 2.4 KUNTOUTUSPALVELUT

Kuntoutuksen tavoitteena on edistää sairaan, vammaisen tai osatyökykyisen ihmisen toimintakykyä, itsenäistä selviytymistä, hyvinvointia, osallistumismahdollisuuksia ja työllistymistä. Kuntoutukseen kuuluvat lääkinällinen kuntoutus, sosiaalinen kuntoutus sekä ammatillinen kuntoutus. Kuntoutusta järjestävät ja rahoittavat monet eri tahot, mm. kuntien sosiaali- ja terveydenhuolto, sosiaalivakuutus, Kansaneläkelaitos, työeläkevakuutus, tapaturma- ja liikennevakuutus, työvoimaviranomaiset sekä ammatilliset oppilaitokset.

Työkäisten kuntoutus on monitoimijainen, usean eri järjestelmän yhteensovittamista yksilöllisissä palvelutilanteissa, mikä asettaa kuntoutusjärjestelmälle korostuneita koordinaation ja kuntoutusprosessin asiakaslähtöisen ohjauksen vaatimuksia. Eri toimijoiden yhteistyö on osoittautunut kuntoutuksen pysyväksi haasteeksi. Sen toteutta-

<sup>1</sup> Lakimuutos kuntouttavan työtoiminnan velvoittavuuden laajenemisesta ei ollut tutkimuksen aikana vielä kohdistunut asiakkaisiin.



misesta on säädetty laissa kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä (497/2003), mutta asiakasprosessien tasolla yhteistyössä on edelleen usein viiveitä ja asiakkaan osallistuminen monitoimijaiseen kuntoutusprosessiin on kehittynyt hitaasti.

SATA-komitean loppuraportissa todetaan, että kuntoutustarpeen tunnistamisvaiheessa tarvitaan sektorivastuullista tai tarvittaessa eri järjestelmien yhteisvastuullista arviota toimijasta, jolla on vastuu kuntoutustarpeen perusteellisen arvion tekemisestä. Nykyinen järjestelmä, jossa henkilö ohjataan toisen järjestelmän piiriin, voi johtaa loputtomaan asian ja vastuun siirtoon. Tämä vuoksi on luotava toimintamalli, jossa viranomaisaloitteisesti selvitetään järjestelmä, jonka vastuulla on tehdä perusteellinen arvio henkilön kuntoutustarpeesta ja ratkaista käynnistetäänkö kuntoutus vai ei. Selvitysvastuu tulisi työttömien osalta olla TE-toimistolla ja muiden osalta Kelalla. Vastuullinen toimija on selvitettävä kolmen viikon kuluessa kuntoutustarpeen havaitsemisesta tai tunnistamisesta taikka asiakkaan pyynnöstä päästä kuntoutukseen. Myös ammatillisen kuntoutuksen työnjakoa koskevia säännöksiä tulee tarkistaa. Työeläkekuntoutuksen toimivuutta tulisi parantaa tarkistamalla tulevan ajan ansioiden alarajaa sekä selkeyttämällä tapaa, jolla henkilön katsotaan olevan vakiintuneesti työelämässä. Kelan kuntoutuksen osalta säännöksiä tulisi tarkistaa siten, että ne eivät olisi esteenä tarkoituksenmukaiselle kuntoutuksen toteuttamiselle.

TEM:n selvityksen mukaan (poikkileikkaus TE-hallinnon asiakkaista 8/2008) n. 62 000 rekisteröidyllä asiakkaalla arvioitiin olevan vajaakuntoisuuteen, päihteisiin, mielenterveyteen, heikkolahjaisuuteen tai sosiaalisiin ongelmiin liittyviä työllistymisen esteitä. Kuntien aktivoivat ja sosiaalista toimintakykyä vahvistavat kuntoutustoimet lääkinnällinen kuntoutus mukaan luettuna olisivat selvityksen mukaan useimmiten näille asiakkaille ensisijaisia, mutta vain osa näistä on päässyt kuntien tai Kelan järjestämiin kuntouttaviin palveluihin. Niiden järjestämisessä on viiveitä ja resurssien vähäisyyttä.

Työttömien työnhakijoiden kohdalla kuntoutustarve voidaan havaita paitsi terveydenhuollon perus- ja erikoissairaanhoidon palveluissa myös TE-hallinnon, sosiaalitoimen tai työttömien erityispalvelun yhteydessä. Työttömien kuntoutusasiakkaiden kohdalla muun kuin ammatillisen kuntoutuksen kuntoutustarpeen tunnistamisen viiveet ovat tavallisia, koska työttömällä työnhakijoilla ei ole työterveyshuollon luonteisia palveluja. Lisäksi sairauspoissaolokäytännöt eroavat suhteessa työssä oleviin, koska lääkäreiden suhtautuminen työttömien sairauspäivärahaan oikeuttaviin todistuksiin vaihtelee.

JTPL:n 3 luvun 4 §:n mukaan TE-toimiston tehtävänä on huolehtia siitä, että asiakkaalle annetaan tietoja muista kuntoutusmahdollisuuksista ja hänet ohjataan tarpeen mukaan sosiaali-, terveydenhuolto- tai opetusviranomaisten, Kelan tai muun palvelun järjestäjän palvelujen piiriin yhteistyössä niitä järjestävien tahojen kanssa. Lain 11 luvun 1 §:ssä säädetään julkisten työvoimapalvelun toimeenpanoon liittyvästä yhteistyöstä. Säännöksen mukaan työvoima-, sosiaali-, terveydenhuolto- sekä opetusviranomaisen tulee olla keskenään yhteistyössä julkista työvoimapalveluja järjestettäessä ja siihen liittyviä toimenpiteitä toteutettaessa.

Jos työttömällä työnhakijalla on lääkärintodistus terveydentilastaan, TE-toimisto voi määrittellä asiakkaan vajaakuntoiseksi. Vajaakuntoisella tarkoitetaan JTPL:ssa henkilöasiakasta, jonka mahdollisuudet saada sopivaa työtä, säilyttää työ tai edetä työssä ovat huomattavasti vähentyneet asianmukaisesti todetun (lääkärintodistuksella osoitetun) vamman, sairauden tai vajavuuden takia. Vajaakuntoiseksi määrittely tarjoaa työnhakija-asiakkaalle mahdollisuuden saada JTPL:ssa määriteltäjä ammatillisen kuntoutuksen palveluja. Ammatillisena kuntoutuksena järjestetään terveydentilaa, soveltuvuutta ja työkuntoa selvittäviä tutkimuksia, asiantuntijakonsultaatioita, työ- ja

koulutuskokeiluja, tutustumiskäyntejä ammattioppilaitoksissa, työhönsijoittumiseen ja koulutukseen liittyvää neuvontaa ja ohjaamista, valmentavaa ja ammatillista työvoimakoulutusta sekä työhönvalmennusta.

Pitkään työttömänä olleiden henkilöiden kuntoutusprosessi on usein satunnainen ja katkonainen. Lääkinnällisen ja psykososiaalisen kuntoutuksen järjestäminen kuntien sosiaali- ja terveydenhuollossa on paikkakuntakohtaista ja todennäköisimmin sitä järjestyy niillä paikkakunnilla, jotka ovat TYP-toiminnan piirissä. Ammatillisen kuntoutuksen prosessit ovat niin ikään satunnaisia ja pitkään työttöminä olleilla on usein vaikeuksia tulla ohjatuksi esim. Kelan ammatilliseen kuntoutukseen tai TE-hallinnon työvoimapolitiittiseen koulutukseen. Pitkään työttömänä olleiden henkilöiden kohdalla siirtyminen työttömyydestä työelämään kuntouttavien toimien jälkeen edellyttää usein erityisiä tukitoimia (esimerkiksi työhönvalmentajapalveluja) ja palvelujärjestelmän nimeämiä yhteyshenkilöitä, joihin asiakas prosessin kriittisissä vaiheissa voi olla yhteydessä.

## 2.5 VÄLITYÖMARKKINAT

Välityömarkkinat käsitteellä ei ole kaikkien sitä käyttävien yhteisesti hyväksymää vakiintunutta sisältöä. Työ- ja elinkeinohallinnossa välityömarkkinoilla tarkoitetaan työttömille tarjottavia määräaikaista työmahdollisuuksia joko palkkatuetussa työsuhteessa tai ilman työsuhdetta työmarkkinatoimenpiteinä. Olennaisin ero välityömarkkinoilla tarjolla olevan työn ja normaalityömarkkinoilla tarjolla olevan palkkatuetun työn ja työmarkkinatoimenpiteiden välillä on se, ettei välityömarkkinoiden työpaikkaa/tömahdollisuutta olisi olemassa ilman yhteiskunnan taloudellista tukea. Vastineeksi taloudellisesta tuesta yhteiskunta odottaa, että työntekijälle tai työmarkkinatoimenpiteeseen osallistuvalla tarjotaan normaalityömarkkinoita enemmän työnohjausta ja tukea. Normaalityömarkkinoille tarkoitetaan työpaikkoja, jotka ovat olemassa ilman yhteiskunnan tukea ja jossa palkkatuki toimii rekrytointitukena kattaen vain osan (yleensä enintään puolet) palkkauskustannuksista. Esimerkiksi yrityksille palkkatukea myönnetään tilanteessa, jossa avoimeen työpaikkaan valitaan henkilö, jonka työn tuottavuuden arvioidaan olevan työsuhteen alussa keskimääräistä alemmalla tasolla. Palkkatuki ei ole tarpeen työpaikan luomiseksi, mutta se on tarpeen, jotta esimerkiksi osatyökykyinen tulee valituksi työhön. Välityömarkkinoilla toimivia työnantajia ovat lähinnä yhdistykset ja työllistävät säätiöt.

Tavoitteena on, että työtön työnhakija voisi välityömarkkinoilla parantaa työelämävalmiuksiaan ja osaamistaan ja näin edistää mahdollisuuksiaan sijoittua avoimille työmarkkinoille. Käsite välityömarkkinat viittaa siihen, ettei työnhakija välityömarkkinoilla ollessaan ole työtön, mutta ei myöskään työssä normaalityömarkkinoilla, vaan siirtymässä välityömarkkinoiden kautta normaaleille tai avoimille työmarkkinoille (= työpaikka ilman palkkatukea). Tutkimustulokset ja muut vaikuttavuutta kuvaavat tiedot kertovat, ettei välityömarkkinoilla tarjolla oleva työ kovinkaan monen kohdalla edistä työllistymistä avoimille työmarkkinoille, vaan kysymys on enemmänkin sosiaalisesta työllistämisestä ja työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisemisestä.

Välityömarkkinoista ja sosiaalisista yrityksistä on toivottu ratkaisua niiden työttömien tilanteeseen, joilla ei ole edellytyksiä sijoittua avoimille työmarkkinoille. Koska sosiaaliset yritykset toimivat liiketaloudellisin periaattein ja saavat palkkatuen samantapaisilla ehdoilla kuin muutkin elinkeinonharjoittajat, ne eivät nykylänsäädännön puitteissa voi tarjota ratkaisua pitkäkestoista tuettua työtä tarvitsevien henkilöille vam-

maisista ja vajaakuntoisia henkilöitä lukuun ottamatta. Samankaltainen tilanne on väli-työmarkkinoiden osalta, koska nykytuotteen palkkatuki on työvoimapolitiittinen tuki ja tarkoitettu muiden kuin vammaisten ja vajaakuntoisten kohdalla siirtymien tukemiseen, mistä johtuen tukijakso on määräaikainen. Sosiaalisten yritysten toimintamallia arvioidaan parhaillaan hankkeessa, joka päättyy vuoden 2011 lopussa.

## 2.6 PALVELUJÄRJESTELMÄN RAHOITUS

Julkisten työvoimapalvelujen rahoitus sisältyy valtion talousarvioon. Talousarvion käyttösunnitelman mukaan määräraha on jaettu kolmeen pääryhmään: työvoimapolitiittinen aikuiskoulutus, työllistäminen ja julkisen työvoimapalvelujen erityistoimet. Erityistoiimiin sisältyy mm. muut ammatillisen kuntoutuksen palvelut (pl. työvoimakoulutus). Talousarvion käyttösunnitelma on suuntaa antava. Ministeriö jakaa kyseiset määrärahat ELY-keskusalueille. Määrärahan jaossa otetaan huomioon alueen työllisyystilanne. Viime kädessä TE-toimisto päättää asiakkaiden palvelutarpeiden perusteella sen, mihin yksittäisiin palveluihin määrärahat vuosittain käytetään.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoa rahoitetaan Suomessa pääasiassa kuudella tavalla: valtion ja kuntien verotuloilla, pakollisilla ja vapaaehtoisilla vakuutusmaksuilla sekä työnantaja- ja asiakasmaksuilla. Kansaneläkelaitos osallistuu sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoittamiseen pääasiassa sairausvakuutusrahaston kautta. Sairausvakuutus jakautuu sairaanhoitovakuutukseen ja työtulovakuutukseen. Sairanhoitovakuutus rahoitetaan vakuutettujen ja valtion yhtä suurella osuudella. Työtulovakuutuksen rahoittivat pääosin työnantajat, noin 70 prosenttia, palkansaajat ja yrittäjät runsaat 26 prosenttia ja valtion osuus työtulovakuutuksen rahoituksesta oli vajaat 4 prosenttia. Kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitus jakautuu kuntien saamaan valtionosuuteen, kuntien omarahoitusosuuteen sekä asiakasmaksuihin.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimuksen mukaan monikanavainen rahoitus on ongelma suomalaisessa sosiaali- ja terveydenhuollossa, sillä se vaikuttaa merkittävästi eri osapuolien päätöksentekoon, käyttäytymiseen ja valintoihin. Asiakasta koskevaan palvelupäätökseen vaikuttaa enemmän se mikä taho rahoittaa annettavan palvelun kuin palvelun tarve. Rahoituksen moninaisuus luo mahdollisuuksia siirtää kustannusvastuuta muille. Tämä synnyttää tehottomuutta ja epäoikeudenmukaisuutta. Järjestelmä kannustaa tarkastelemaan palveluratkaisuja pelkästään kunkin toimijan omasta näkökulmasta, jolloin yksittäisen asiakkaan palvelun kokonaisuus ja palvelujärjestelmän kokonaisuus saattaa kärsiä. (Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen edut, haitat ja kehittämistarpeet, THL 2010).

Monikanavainen rahoitus on osoittautunut ongelmaksi myös kuntoutuspalveluissa. Kuntoutuslaitosten tilaa selvittäneiden selvitysmiesten työssä ilmeni, että kuntoutuspalveluissa monikanavainen rahoitus mahdollistaa kuntoutus- ja kustannusvastuun siirtoa kuntien ja sairausvakuutuksen kesken, heikentää kuntoutusprosessin toimintaa, aiheuttaa tarpeettomia viiveitä kuntoutumisessa ja aiheuttaa lisäksi tarpeetonta resursikilpailua tuottajien kesken (Kuntoutuslaitos selvitys, STM 2009). Yhdeksi keskeiseksi ongelmaksi nähtiin järjestelmän kokonaisuohjauksen puute.

Kuntouttavan työtoiminnan kuntarahoitus jakautuu kolmeen osaan, sisältäen toimintapäivä- ja asiakaskohtaisen valtion korvauksen, laskennallisen valtionosuuden sekä kunnan omaan rahoitusosuuden. Kunta saa toteutuneita toimintapäiviä kohti valtion korvausta 10,09 euroa ja loppu toimintapäiväkohtaisesta kustannuksesta on valtionosuuteen oikeuttavaa kunnan menoa. Laskennallinen valtionosuus vaihtelee

kunnan erityistilanteen mukaisesti. Lisäksi kunnalle syntyy kustannuksia kuntoutettavalle maksettavista matka- ja ylläpitokorvauksista, joihin maksetaan laskennallista valtionosuutta.

Kunnille aiheutuu kustannuksia työtoimintaa järjestävien ja ohjaavien henkilöiden palkkauksesta, toimitiloista, työvälineistä, matkakorvauksista sekä toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saaville osallistujille maksettavasta toimintarahasta. Kuntouttavan työtoiminnan taloudellisia vaikutuksia kuntien talouteen arvioineessa tutkimuksessa (Kuntouttavan työtoiminnan taloudelliset vaikutukset kunnille vuonna 2006; Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 4/2008) kuntouttavan työtoiminnan kustannuksiksi arvioitiin ilman valtionkorvausta 30,78 euroa toimintapäivää kohden vuonna 2006. Vuoden 2010 osalta kuntouttavasta työtoiminnasta aiheutuvat nettokustannukset vaihtelevat kuntien oman arvion mukaan 40–55 euroa/asiakas/toimintapäivä (Kuntaliitto 2010).

Taloudellinen tilanne hankaloittaa kuntien mahdollisuuksia järjestää mielekästä ja työllisyyttä edistävää työtoimintaa. Aktivointisuunnitelman tekeminen yhdessä pitkään työmarkkinoilta poissa olleen asiakkaan kanssa on aina asiakkaalle samalla myös lupaus jostain paremmasta ja herättää asiakkaan omat odotukset tilanteen parantumisesta. Työtoiminnan laadun tulisikin olla sellaista, että se oikeasti edistää asiakkaan tilannetta ja vie häntä eteenpäin joko työhallinnon toimenpiteisiin tai avoimille työmarkkinoille. Heikkolaatuinen kuntouttava työtoiminta saattaa pahimmassa tapauksessa viedä entistä kauemmas oikeista työmarkkinoista ja edesauttaa syrjäytymistä.

## 2.7 ESIMERKKEJÄ MUISTA POHJOISMAISTA

Seuraavassa esitellään lyhyesti muutama käytännön esimerkki Tanskasta ja Ruotsista siitä, millaisia ratkaisuja heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden edistämiseksi näissä maissa on tehty. Vaikka toimintamalleja ei voi sellaisenaan siirtää Suomeen, antavat ne mahdollisuuden pohtia samansuuntaisia ratkaisuvaihtoehtoja suomalaisessa palvelujärjestelmässä. Tässä yhteydessä ei laajemmin käsitellä Tanskan ja Ruotsin palvelujärjestelmiä eikä niiden rahoitusta.

### *Tanska*

Tanskassa siirryttiin kuntauudistuksen yhteydessä järjestelmään, jossa työllisyyden hoidon määrärahat osoitettiin suoraan kunnille ja samalla kunnille siirtyi vastuu työllisyyspalveluiden järjestämisestä. Ratkaisuun päädyttiin, koska valtion keskushallinto oli osoittautunut liian raskaaksi ja kankeaksi toimiakseen tehokkaasti entistä monimuotoisemmilla ja nopeasti muuttuvilla työmarkkinoilla. Tanskassa vaikeasti työllistyvien aktivoiminen on todettu toimivan aiempaa paremmin paikallistasolla. Tanskan mallissa työllisyyspalvelut toteutetaan sekä työnhakijoille että yrityksille yhden luukun periaatteella.

Peruslähtökohtana Tanskassa on, että jokaisella työnhakijalla on jotain annettavaa työmarkkinoille. Jokainen tekee työtä omien kykyjensä, osaamisensa ja vahvuuksiensa mukaisesti. Toivottomia tapauksia ei ole, eikä ketään jätetä palveluiden ulkopuolelle. Tanskassa katsotaan, että jos henkilö pystyy tekemään töitä tunnin tai pari viikossa, hän tekee töitä tämän ajan verran. Asiakkaat, jotka eivät kykene töihin, ohjataan

muihin työllistymistä edistäviin palveluihin, joissa asiakkaan työkyvyttömyyden syitä selvitetään. Jos ongelmia esiintyy työnhaun tai aktivointijakson aikana, interventio tehdään välittömästi ja ongelmat pyritään ratkaisemaan mahdollisimman nopeasti. Myös sairausloman aikana asiakkaaseen pidetään yhteyttä ja työhön paluuta tuetaan voimakkaasti erilaisten työjärjestelyjen avulla.

Tanskalainen työllisyydenhoitomalli perustuu ajatukseen, että kaikkien pitäminen työmarkkinoilla on sekä inhimillisesti että koko yhteiskunnan näkökulmasta katsottuna tärkeää. Tanskassa työttömien työllistymistä edistetään työttömyyden aikaisemmassa vaiheessa käytettävillä palveluilla ja osatyökykyiset työllistetään avoimen sektorin työpaikkoihin julkisella tuella. Julkisen sektorin vahva panostus näkyy resursseissa, jotka Tanskassa on osoitettu aktiivisen työllisyyspolitiikan toteuttamiseen.

## *Ruotsi*

Ruotsissa otettiin 1.7.2007 käyttöön jobb- och utvecklingsgarantin -ohjelma, joka on suunnattu pitkään työmarkkinoilta poissa olleille. Ohjelmassa on kolme vaihetta. Työtön ohjataan ensimmäiseen vaiheeseen, kun hänen oikeutensa työttömyyskassan etuuksiin on päättynyt (kun etuutta on maksettu 300 päivältä). Henkilö, joka ei ole ollut oikeutettu työttömyysetuuteen, voidaan ohjata ensimmäiseen vaiheeseen, kun hän on ollut työvoimatoimiston asiakkaana vähintään 18 kuukautta. Ohjelman ajalta osallistujalla on oikeus aktiiviajan korvaukseen, joka monille osallistujille merkitsee työttömyysetuutta pienempää korvausta. Ensimmäinen vaihe kestää enintään 150 korvauspäivää. Toinen vaihe alkaa heti ensimmäisen vaiheen päätyttyä ja päättyy 450 korvauspäivän jälkeen. Kolmas vaihe alkaa toisen vaiheen päätyttyä.

Ensimmäinen vaihe sisältää palvelutarpeiden kartoituksen ja tuettua työnhakua. Toinen vaihe sisältää työharjoittelua ja työelämävalmennusta. Kolmas vaihe sisältää ei-työsuhteista työskentelyä yksityisellä tai julkisella sektorilla, sosiaalisissa yrityksissä tai aatteellisissa yhdistyksissä tehtävissä, joita muuten ei tehtäisi, mutta joita pidetään valmiuksia parantavina. Työskentely voi kestää enintään kaksi vuotta, jona aikana henkilön tulee hakea työtä työvoimatoimiston tukemana ja pitää säännöllisesti yhteyttä omaan virkailijaansa. Kahden vuoden jakson jälkeen henkilö voidaan ohjata uudelleen edellä mainittuihin tehtäviin. Työnjärjestäjä saa valtiolta 225 kruunua päivässä työnohjauksesta aiheutuviin kuluihin.

## 3. MONITOIMIJAINEN YHTEISTYÖ

### 3.1 TYÖVOIMAN PALVELUKESKUS

TYP on moniammatilliseen yhteistyöhön perustuva toimintamalli, jossa TE-toimiston, kunnan ja joissakin tapauksissa Kelan virkailijat työskentelevät samoissa tiloissa tarjoten työhön kuntouttavia palveluja TE-toimistojen, kunnan sosiaalitoimen ja Kelan ohjaamille asiakkaille. Suhteessa edellä mainittujen emo-organisaatioiden palveluihin TYP-palvelu on luonteeltaan erityispalvelua. TYP:a on yhteensä 39. Niissä on mukana 40 TE-toimistoa (itsenäisiä TE-toimistoja on yhteensä 74) ja 138 manner-Suomen kuntaa (TYP-toiminnan ulkopuolella 182 manner-Suomen kuntaa). Yhden kunnan alueella toimivia TYP:a on kuusi. Muiden toimialueet kattavat kaksi tai

useampia kuntia. TYP-toiminnan ulkopuolella on erityisesti asukasluvultaan pieniä kuntia. TYP:t ovat henkilöstömäärältään ja rakenteeltaan sekä palvelutarjonnaltaan erilaisia.

Parhaimmillaan TYP-toimintamalli tarkoittaa sitä, että työtön työnhakija saa yhdestä toimipisteestä lähes kaikki työllistymisen tukipalvelut (työkyvyn arviointipalvelut, sosiaalipalvelut ml. sosiaalinen kuntoutus, Kelan etuuksiin ja kuntoutukseen liittyvät palvelut ja työvoimapalvelut). TYP-toimintamallin vahvuus on yhden lukuun palvelun lisäksi asiakaspalvelun laadussa (esimerkiksi TE-toimistoa enemmän aikaa asiakkaalle ja vahva työhön kuntoutuksen asiantuntemus).

TEM, STM, Kela ja Suomen Kuntaliitto vahvistivat TYP-toiminnan valtakunnalliset linjaukset maaliskuussa 2010. Linjausten mukaan TYP:n asiakkaista vähintään 50 prosenttia tulisi olla henkilöitä, jotka ovat saaneet vähintään 500 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella. Pitkään työttömänä olleiden lisäksi TYP:een voitaisiin ohjata myös lyhyemmän aikaa työttömänä olleita moniammatillista palvelua tarvitsevia henkilöitä. Esimerkiksi nuorten kohdalla työttömyyden pitkittymisen ja työmarkkinoilta syrjäytymisen ehkäisy on peruste TYP:een ohjaamiselle.

Tammi-kesäkuussa 2010 TYP:ssa oli asiakkaana noin 21 000 työtöntä henkilöä. Vuonna 2010 TYP:ssa työttömiä työnhakijoita oli kuukaudessa keskimäärin noin 13 000. Lisäksi noin 4 500 asiakasta oli julkisissa työvoimapalveluissa (esim. palkkatuetussa työssä). TYP:n asiakkuudet ovat pitkiä. Vuonna 2009 päättyneistä asiakkuuksissa (yhteensä noin 8 500) 34 prosentilla asiakkuus oli kestänyt yli kolme vuotta.

STM ja Kuntaliitto ovat useaan otteeseen nostaneet esille sen, että TYP-toimintamalli tulisi vakinaistaa ja ulottaa koko maahan. Kuntaliiton tavoitteissa eduskunnan vaalikaudelle 2011–2015 todetaan, että työhallinto suuntaa toimintaansa yhä voimakkaammin muiden kuin vaikeasti työllistyvien työvoimapalveluihin. Työvoiman palvelukeskuksien toiminta perustuu kuntien, työhallinnon ja Kelan moniammatilliseen yhteistyöhön ja ne toimivat palvelupisteinä vaikeasti työllistyville. Palvelukeskukset tarjoavat asiakkaille yksilöllisiä ja räätälöityjä palveluja työ- ja toimintakyvyn sekä työllistymisen edistämiseksi. Vaikeasti työllistyvien palveluita tulee jatkossa tarkastella yhtenä kokonaisuutena. TYP:en toimintaa tulee vahvistaa, vakinaistaa toimintamalli ja varmistaa sen ulottuvuus koko maahan. Vaikeimmin työllistyvien sosiaali- ja terveystyöpalveluita tulee kehittää ja selkeyttää TYP:en vastuualuetta ja asemaa palvelujärjestelmässä.

Hallitus ja työmarkkinajärjestöt käynnistivät keväällä 2010 yhteisen valmistelun kestävästä talouskasvun ja työllisyyden ohjelmassa. Ohjelma koostuu eri asiakokonaisuuksista ja niihin liittyvistä esityksistä. Työvoimapolitiikan osalta todetaan mm., että työikäisen väestön vähetessä on erittäin tärkeää, että työmarkkinoiden käytettävissä on mahdollisimman suuri terveiden ja työkykyisten ihmisten joukko. Esityksissä painotetaan erityisesti vaikeasti työllistyvien ja vajaasti työkykyisten työvoimapalvelujen kehittämistä ja korostetaan eri tahojen (kuntien sosiaali- ja terveystoimi, Kela ja TE-toimistot) yhteistyön ja työ- ja vastuunjaon tarvetta sekä erityisesti työvoiman palvelukeskuksissa kehitetyn moniammatilliseen palveluun perustuvan toimintamallin kehittämistä. Viranomaisten työnjaon on oltava sellainen, että lopputuloksena pitkäaikaistyöttömien terveyttä ja työkykyä vahvistetaan ja samalla heidän työllistymistään tuetaan.

TYP-toimintaan vaikuttavat tulevaisuudessa TE-toimistoverkko 2015-linjaukset. Linjausten toimeenpanoa koskeva ministeriön kirje on lähetetty tammikuussa 2011 ELY-keskuksille ja TE-toimistoille. Kirjeessä todetaan, että TEM toteuttaa laaja-alaisen TE-toimistojen palvelumallin ja palveluverkon kehittämishankkeen, jolla

varmistetaan koko maassa riittävät ja laadukkaat asiakaspalvelut kustannustehokkaalla tavalla henkilöresurssien vähetessä. Linjausten mukaan kunkin ELY-keskuksen alueella tulisi olemaan 1–3 hallinnollisesti itsenäistä TE-toimistoa, joiden alaisuudessa toimii riittävä määrä toimipaikkoja.

Muutokset TE-toimistoverkossa ja TE-toimistojen henkilöstöresursseja vähentävä valtion tuottavuusohjelma tarkoittavat sitä, että nykyisen TYP-verkon ja -toimintamallin toimivuus on syytä arvioida. Toimintamallia tulee arvioida myös suhteessa henkilöasiakasstrategian toimeenpanoon, asiakkuuksien hallintaan ja TE-toimistojen palvelutarjontaan. Em. asiat voivat vaikuttaa mm. TYP:n asiakkuuskriteereihin.

TEM asetti ajalle 1.1.2009–31.12.2011 työvoiman palvelukeskus -ohjausryhmän ja jaoston sovittuaan asiasta STM:n, Suomen Kuntaliiton ja Kelan kanssa. Ohjausryhmän tehtävänä on työvoiman palvelukeskustoiminnan strateginen johtaminen, palvelukeskustoimintamallin kehittäminen ja toiminnan seuranta. Lisäksi ohjausryhmän tehtävänä on edistää työvoimatoimistojen, kunnan ja Kelan yhteistyöhön perustuvien toimintatapojen kehittämistä ja käyttöönottoa työvoiman palvelukeskustoiminnan ulkopuolella. Jaoston tehtävänä on asioiden valmistelu ohjausryhmälle, palvelukeskustoiminnan seuranta, käytännön yhteistyökysymysten koordinointi, palvelukeskustoimintaan liittyvien linjausten, ohjeiden ja vastaavien valmistelu sekä aloitteiden tekeminen.

## 3.2 AKTIVOINTISUUNNITELMA

Aktivointisuunnitelma perustuu lakiin kuntouttavasta työtoiminnasta. Lain mukaan aktivointisuunnitelmalla tarkoitetaan pitkään työttömänä olleelle henkilölle työllistymisedellytysten ja elämänhallinnan parantamiseksi laadittavaa suunnitelmaa, jonka TE-toimisto ja kunta laativat yhdessä henkilön kanssa.

Aktivointisuunnitelma on laadittava työttömälle alle 25-vuotiaalle asiakkaalle, jolle on laadittu työnhakusuunnitelma, ja joka on saanut työmarkkinatukea 180 päivältä viimeisen 12 kuukauden ajalta tai 500 päivää työttömyyspäivärahaa, tai jonka pääasiallinen toimeentulo on viimeisen neljän kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuihin toimeentulotukeen. Aktivointisuunnitelma on laadittava myös työttömälle 25 vuotta täyttäneelle, jolle on laadittu työnhakusuunnitelma, ja joka on saanut työmarkkinatukea vähintään 500 päivältä tai 500 työttömyyspäivärahapäivän täytyttyä saanut työmarkkinatukea 180 päivältä, tai jonka pääasiallinen toimeentulo on perustunut viimeisen 12 kuukauden aikana työttömyyden johdosta maksettuihin toimeentulotukeen.

Aktivointisuunnitelma tulee tehdä viipymättä TE-toimiston, kunnan sosiaalihuollon ja asiakkaan yhteistyönä yllä esitetyn aktivointiehdon täytyttyä. Aktivointisuunnitelman tulee sisältää asiakkaan tarpeen mukaisesti ja riittävästi sekä TE-hallinnon että kunnan järjestämiä palveluita, tarvittaessa myös Kelan ja järjestöjen palveluita. Suunnitelmaan on sisällytettävä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluita, jos asiakas ei työ- ja toimintakyvyn rajoitteiden vuoksi kykene osallistumaan kuntouttavaan työtoimintaan. Suunnitelman teon yhteydessä sovitaan, miten sen toteutumista seurataan ja kuka on työttömän henkilön yhteyshenkilö työllistymisprosessin/kuntouttavan työtoiminnan jakson aikana. Yhteisvastuullinen tuki asiakkaalle on erityisesti siirtymävaiheissa tärkeää.

Työttömien aktivointia koskevassa tutkimuksessa saatujen tulosten mukaan aktivointisuunnitelmaan osallistuneilla ja työperusteisissa toimenpiteissä olevilla on suu-

remppi todennäköisyys saavuttaa työttömänä pysyneitä korkeampi elämänlaatu. Aktiivointisuunnittelu näyttää olevan suhteellisen tehokas keino sijoittaa työttömiä erilaisiin toimenpiteisiin, mutta lyhyellä aikavälillä avoimille työmarkkinoille eteneminen on haasteellisempaa. Työllisyystavoitteen saavuttaminen edellyttää jatkossa työvoiman kysynnän kasvua ja sitä tukevia toimenpiteitä. Työllistymisen ohella aktivoinnissa on kyse myös sosiaalisen osallisuuden lisäämisestä sekä yksilön ja yhteiskunnan oikeuksien ja velvollisuuksien uudelleen määrittämisestä. Toimintamallina aktivointi edistää eri viranomaisten välistä yhteistyötä ja terävöittää joiltakin osin palvelujärjestelmän toimintaa. Aktivointi on käytännössä aina paikallista toimintaa, mistä seuraa, että toiminta voi vaihdella suuresti alue-, kunta- ja toimistokohtaisesti. (Ala-Kauhaluoma Mika: Työttömien aktivointi - kuntouttava työtoiminta -lain sisältö ja vaikuttavuus, Stakes 2004).

TEM:n tutkimus vuodelta 2009 arvioi vuoden 2006 työmarkkinatukiudistuksen vaikutuksia työttömien työllistymiseen ja aktivoititoimiin osallistumiseen. Aktiivitoimiin osallistuminen lisääntyi erityisesti pitkään yli 500 päivää työmarkkinatukea tukea saaneiden keskuudessa, mutta myös lyhyemmän aikaa työmarkkinatukea saaneiden aktivointiasteet nousivat. Aktivoituuudistuksella ei kuitenkaan saatu aikaan havaittavia työllisyysvaikutuksia. Tutkimuksen mukaan tämä selittyy suurelta osin sillä, että pitkään passiiviturvaa saaneet ovat taustaominaisuuksiltaan melko vaikeasti työllistytävä ryhmä, eikä avoimille työmarkkinoille työllistyminen ole helppoa tai aina edes realistista. Työllistymisen esteenä olivat usein esimerkiksi sairaudet ja ylivelkaantuminen. Tutkimuksen mukaan sanktioiden sijaan tarvitaan aivan toisenlaisia väliintulon muotoja, kuten resurssien lisäämistä ohjaamiseen, tukemiseen ja kuntoutukseen. (Työmarkkinatuen aktivoinnin vaikutukset, TEM 2009).

### 3.3 KUNTOUTUKSEN ASIAKASYHTEISTYÖRYHMÄ

Kuntoutuksen kentässä lakisääteisellä yhteistyöllä on jo 20 vuoden historia. Vuonna 1991 säädetty laki kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyöstä (604/1991) määritteli kuntoutuksen yhteistyöfoorumit niin valtakunnalliselle (Kuntoutusasiain neuvottelukunta), alueelliselle (kuntoutuksen asiakaspalvelun yhteistyötoimikunnat) kuin paikallisellekin (kuntoutuksen asiakaspalvelun yhteistyöryhmät) tasolle. Lain peruseriaatteena oli, että jokaisen kunnan alueella tulee toimia kuntoutuksen asiakaspalvelun yhteistyöryhmä, jossa on edustajat sosiaali- ja terveydenhuollosta, työvoimahallinnosta ja Kansaneläkelaitoksesta. Yhteistyöryhmän tehtäväksi määriteltiin yhteistoiminnan suunnittelu, edistäminen ja seuranta paikallisella tasolla sekä yksittäisten asiakasasioiden käsittely.

Vuonna 2002 valtioneuvoston eduskunnalle antamassa kuntoutusselonteossa esitettiin kuntoutuksen asiakaspalveluyhteistyölain uudistamista erityisesti siten, että laissa korostettaisiin asiakkaan osallistumista ja kuntoutuksen suunnitelmallisuutta. Uusi laki kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä tuli voimaan 1.10.2003 (497/2003). Samalla täsmennettiin kuntoutuksen yhteistyösäännöksiä ja korostettiin jokaisen tahon velvollisuutta ohjata asiakasta hänen tarvitsemiensa palvelujen piiriin keskeisissä sosiaali- ja terveydenhuollon, työhallinnon ja vakuutusjärjestelmien laeissa (498–507/2003). Lisäksi kuntoutusta koskeva yhteistyösäännös lisättiin perusopetuslakiin, lukiolakiin ja ammatillisesta kuntoutuksesta annettuun lakiin (508–510/2003).



Keskeisin tavoite uudessa laissa oli parantaa kuntoutuksen asiakkaan asemaa lisäämällä kuntoutuksen suunnitelmallisuutta, mukaan liittyvien tahojen yhteistyötä ja asiakkaan osallistumista asiansa käsittelyyn. Lakiin on mm. kirjattu asiakkaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asiakasyhteistyöryhmässä ja osallistua asiansa käsittelyyn. Lisäksi kuntoutujan yksilölliset tarpeet on otettava huomioon, hänelle on annettava selvitys kuntoutuksen vaihtoehtoista sekä tarvittaessa nimettävä kuntoutukseen perehtynyt yhteyshenkilö ryhmän toimesta. Ryhmän tulee myös seurata asiakkaan kuntoutuksen toteutumista. Muita muutoksia ovat mm. opetusviranomaisten mukaantulo ryhmään, toiminnasta tiedottaminen sekä ryhmän mahdollisuus jakaantua jaostoihin.

STM:n arviointitutkimuksen (Peppi Saikku: Asiakasyhteistyötä uudella lailla? Kuntoutuksen asiakasyhteistyön arviointia, STM 2006) mukaan uuden lain mukaiset muutokset ovat toteutuneet ryhmissä hyvin etenkin ryhmien organisoitumisessa ja asiakkaiden osallistumisessa asiansa käsittelyyn. Asiakas oli mukana asiansa käsittelyssä yli 80 prosentissa ryhmiä. Tiedotus ryhmien toiminnasta ja asiakasasioiden seuranta vaativat vielä panostusta. Heikoimmin olivat toteutuneet asiakkaiden yksilöllinen huomioiminen ja yhteyshenkilön nimeäminen. Asiakkaat arvostivat ryhmien asiantuntemusta ja roolia tiedon jakajana kuntoutuksen mahdollisuuksista ja vaihtoehtoista. Kritiikkiä asiakkaat kohdistavat erityisesti ryhmien kykyyn olla aidossa vuorovaikutuksessa asiakkaan kanssa. Asiakkaat toivovat ryhmiltä avointa keskustelua ja kohtaamista sekä jatkuvuutta mm. tiiviimmän yhteyshenkilötyöskentelyn muodossa.

Kuntoutuksen palveluverkoston yhteistyön haasteista keskeisenä näyttäytyy asiakasyhteistyöryhmän ja työvoiman palvelukeskusten yhteistyö ja työnjako. TYP:ssa on useimmiten työntekijöitä samoilta tahoilta kuin asiakasyhteistyöryhmissäkin eli sosiaalitoimesta, työvoimatoimesta, usein myös Kelalta ja terveydenhuollosta. Palvelukeskuksien tehtävänä on kuitenkin vielä laajempi verkostoituminen työllisyys-, aktiivointi- ja kuntoutusasioissa mm. järjestöjen, työnantajien ja muiden seudullisten toimijoiden kesken. Yhteistyöryhmien ja TYP:n lähtökohtana on asiakaslähtöisyys ja yksilöllisten ratkaisujen löytäminen asiakkaan tilanteeseen. Molemmissa työskennellessään hyvin samanlaisten kysymysten äärellä, kuten asiakkaiden valikoituminen, toimivien ratkaisujen löytäminen monimutkaisissa asiakastilanteissa, ja paljolti jopa saman asiakasryhmän kanssa. Toimintatapa TYP:ssa poikkeaa kuitenkin yhteistyöryhmistä; toiminta on prosessimaista, pitkään jatkuvaa ja lähikontaktissa tapahtuvaa. Yhteistyöryhmässä on usein kysymys kertaluonteisesta tapaamisesta mukaan liittyvien tahojen kesken, jonka jälkeen asiakas siirtyy taas sektorikohtaisen palvelun piiriin. Ryhmien ja palvelukeskusten synergia-mahdollisuuksista ei ole keskusteltu paljoakaan.

STM:n tutkimus ehdotti kolmea eri vaihtoehtoa asiakasyhteistyöryhmien ja työvoiman palvelukeskusten roolien selkeyttämiseen:

1. Asiakasyhteistyöryhmä ja työvoiman palvelukeskus toimivat rinnakkain ja niillä on selkeästi määritellyt omat asiakasryhmänsä.
2. Asiakasyhteistyöryhmä keskittyy kuntoutuksen ja paikallisen yhteistyön yleisiin kysymyksiin. Asiakasasiat käsitellään työvoiman palvelukeskuksessa ja tiimimäisissä kokoonpanoissa/ muissa yhteistyöryhmissä.
3. Asiakasyhteistyöryhmä sulautuu osaksi työvoiman palvelukeskusta.

Kunta- ja palvelurakenteen muutos, kuten kuntien yhdistyminen ja seutukunnallisuuden vahvistuminen, vaikuttaa kuntoutuksen asiakasyhteistyöryhmien toimintaan. Kunnissa ollaan tilanteessa, jossa kuntoutusyhteistyön kokonaisuutta ja työnjakoa on syytä tarkastella uudestaan. Kehittämishaasteet asiakasyhteistyöryhmissä liittyvät

toisaalta aidosti asiakaslähtöiseen asiakastyöhön ja toisaalta kuntoutuksen yleisempään strategiseen työskentelyyn.

## 4. JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPIDE-ESITYKSET

### 4.1 JOHTOPÄÄTÖKSET

Asiantuntijaryhmän tehtävänä oli selvittää toimenpiteitä, joilla voidaan lisätä pitkäaikaisesti työttömien, vaikeasti työllistyvien ja syrjäytymisuhan alla olevien sekä vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia aktiiviseen työelämään osallistumiseen, kuntoutukseen sekä parempaan hyvinvointiin ja yhteiskunnalliseen osallisuuteen viranomaisten yhteistyömuotoja kehittämällä niin valtion viranomaisten keskinäisessä kuin valtion ja kuntaviranomaisten välisessä yhteistyössä. Tehtävänanto korostaa yhteistyömuotojen kehittämistä työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveystieteiden hallinnonalojen sekä kuntien kesken. Tämä raportissa on kuvattu em. toimijoiden tehtäviä heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymisedellytysten parantamisessa ja olemassa olevia yhteistyömuotoja.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työttömien työllistymisen edistäminen on tärkeää. Yhteiskunnan tasolla asiaa tarkasteltaessa kysymys on rakennetyöttömyyden alentamisesta ja työvoiman saatavuuden turvaamisesta, työttömyydestä aiheutuvien menojen vähentämisestä, sekä osallisuutta lisäävien hyvinvointirakenteiden luomisesta. Yksilön näkökulmasta tarkasteluna kysymys on työllistymisen edistämisestä ja työmarkkinoilta ja laajemminkin yhteiskunnasta syrjäytymisen ehkäisemisestä. Yksilön näkökulmasta kysymys on myös työelämäosallisuuden ja hyvinvoinnin lisäämisestä.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden tukeminen on haasteellinen tehtävä. Kyseessä on heterogeeninen ryhmä, jossa elämäntilanteet ja syyt työttömyyteen tai työelämän ulkopuolella olemiseen vaihtelevat. Yleistettävissä olevien ratkaisujen löytäminen on siksi erittäin vaikeaa. Työttömyyden pitkittyminen liittyy muun muassa työmarkkinoiden muutokseen ja siitä seuranneeseen kohtaanto-ongelmaan. Työmarkkinat näyttävät edellyttävän vahvaa osaamista ja työkykyä, jota kaikilla työnhakijoilla ei ole. Vammaisten henkilöiden osalta työllistyminen näyttää suurelta osin kilpistyvän asenteisiin ja tiedon puutteeseen. Osatyökykyisenä työmarkkinoilla oleminen on Suomessa edelleen enemmän poikkeus kuin sääntö.

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden näkökulmasta palvelujärjestelmä on pirstaleinen ja vaikeasti hahmotettava. Joissakin viimeaikaisissa tutkimuksissa on nostettu esiin huoli asiakkaan oikeusturvasta lainsäädännön ja palveluiden viidakossa, josta jopa asiantuntijoiden on vaikea selviytyä. Tämä nostaa palveluohjauksen entistä tärkeämpään rooliin palveluiden suunnittelussa ja toteutuksessa. TE-toimistolla on vastuu työllistymisprosessista. Prosessivastuu tarkoittaa, että TE-toimisto tarjoaa työttömille työnhakijoille julkisesta työvoimapalvelusta annetussa laissa sen järjestämisvastuulle määritellyjä työvoimapalveluja ja tarvittaessa ohjaa työttömän työnhakijan joko TYP:een, kunnan sosiaali- ja terveystieteiden palveluihin tai Kelan palveluihin. Kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon vastuulla on tarjota työttömille työnhakijoille niitä sosiaali- ja terveystieteiden palveluja, joita he tarvitsevat työ- ja toiminta-

kykynsä parantamiseksi. Palveluohjauksen ja moniammatillisen yhteistyön vahvistaminen ovat niitä avaintekijöitä, joilla päästään parempaan palveluiden vaikuttavuuteen.

Asiakkaiden oman näkemyksen ja kokemusten huomioiminen heidän työelämäosallisuutensa edistämiseksi on tärkeää. Asiakkaat kokevat usein yksipuolista vallankäyttöä viranomaisten taholta liittyen palveluihin osallistumiseen. Tätä kokemusta voidaan lieventää ottamalla asiakas paremmin mukaan palveluidensa suunnitteluun ja toteutukseen. Asiakkaalle tulee kertoa, millä tavalla palvelu auttaa häntä joko hänen työllistymispolullaan tai elämänlaatunsa parantamisessa. Pirstaleisessa palvelujärjestelmässä tämä saattaa jäädä asiakkaalle epäselväksi, jolloin hän kokee palvelun epätarkoituksenmukaiseksi. Useat tutkijat ovat viime aikoina korostaneet pitkäjänteisen palveluprosessin merkitystä heikossa työmarkkina-asetmassa olevien asiakkaiden kohdalla. Lyhytaikaisilla toimenpiteillä ei useinkaan saavuteta tavoiteltua tulosta, vaan asiakas palautuu helposti lähtötilanteeseen.

Heikossa työmarkkina-asetmassa olevien henkilöiden tukeminen ja ohjaaminen on asiakasintensiivistä toimintaa, joka edellyttää yksilöllistä asiakkaan kokonaistilanteeseen perehtymistä ja monisektoriaalisen palvelukokonaisuuden hallintaa. Ns. massapalveluilla on vaikea saada aikaan sitä vaikuttavuutta, jota tämän asiakasryhmän kohdalla tavoitellaan. Esiin on nostettu huoli siitä, millä tavoin heikossa työmarkkina-asetmassa olevien palvelut TE-toimistoissa ja TYP:ssä turvataan tilanteessa, jossa valtion tuottavuusohjelma vähentää TE-hallinnon henkilöstöresursseja. Myös kuntien sosiaalityön haastava henkilöstötilanne vaikeuttaa yksilöllisten palveluiden tarjoamista.

Työttömien kuntoutusprosessi ei tällä hetkellä toimi tarkoituksenmukaisesti. On ilmeistä, että TE-hallinnon sekä Kelan ammatillisen kuntoutuksen käytäntöjä tulisi uudelleen arvioida heikossa työmarkkina-asetmassa olevien henkilöiden näkökulmasta. Työ- ja toimintakykyä koskevien selvitysten sekä mahdollisen psykososiaalisen kuntoutuksen jatkeeksi tarvitaan yksilöllisiä ja tuettuja ammatillisia kuntoutuspolkuja. Kuntien, Kelan sekä TE-hallinnon välistä työnjakoa ja yhteistyötä tuleekin kehittää siten, että asiakkaat saavat tarvitsemansa kuntoutuspalvelut nykyistä paremmin.

Heikossa työmarkkina-asetmassa olevien henkilöiden työllisyyttä edistävän toiminnan ja erilaisista kohderyhmälle suunnatuista toimenpiteistä aiheutuvien kustannusten jaon perusteissa on tarvetta siirtyä suurempaan yhteisvastuuseen kunnan ja valtion kesken. Tällä hetkellä kuntouttavan työtoiminnan rahoitus ei ole toimintaa tukevaa, eikä kannusta kuntia. Kuntien resurssit eivät riitä vastaamaan kuntouttavan työtoiminnan nykyiseen tarpeeseen, eivätkä sen laajentamiseen. Jatkossa tulee harkita kunnan ja valtion toiminnasta aiheutuvien kustannusten jakamista tasaisemmin. Toimintapäiväkorvauksen korotuksen avulla kunnilla olisi mahdollisuus paremmin vastata kuntouttavalle työtoiminnalle laissa asetettuihin tavoitteisiin.

Kuntien saaman valtionosuuden jakautumista useampaan kanavaan on pidetty epätarkoituksenmukaisena. Nykyjärjestelmässä osa kunnista saa toimintaan valtion tukea, vaikka ne eivät tuota lainkaan kuntouttavaa työtoimintaa. Toisaalta valtionkorvaus syntyy samoilla periaatteilla kaikille kunnille riippumatta kuntouttavan työtoiminnan päivittäisestä kestoista tai sisällöstä. SATA-komitea ehdotti valtion korvauksen jakamista kahteen eri suuruusluokkaan työtoiminnan keston mukaan. Valtion korvauksen maksuperusteisiin olisi kuitenkin mahdollista sisällyttää useampia työtoiminnan sisältöön liittyviä perusteita, joilla kuntien toimintaa voitaisiin ohjata. Määrällisen ulottuvuuden lisäksi olisi mahdollista kehittää laadullisia sisältömittareita, joilla työtoiminnan sisältöön panostavia kuntia voitaisiin palkita. Joka tapauksessa nykyisen valtion-

korvauksen taso on jäänyt selkeästi jälkeen työtoiminnan kustannuskehityksestä ja sen tasoa tulisi nostaa.

Osa heikossa työmarkkina-asemassa olevista asiakkaista on tilanteessa, jossa heidän työllistymisensä avoimille työmarkkinoille on epätodennäköistä. Myös heidän oikeutensa työelämäosallisuuteen tulee turvata. Erityisesti niiden pitkään työttömänä olleiden, joilla on alentunut työkyky, mutta jotka eivät ole päässeet eläkkeelle, tarve pysyväisluonteiseen työtoimintaan on suuri. Kyse on tällöin olemassa olevan toimintakyvyn ylläpidosta ja syrjäytymisen ehkäisystä. Työelämäosallisuuden lisääminen pitkäkestoista tuettua työtä tai työtoimintaa järjestämällä edellyttää, että työmahdollisuuksien järjestämiseen osoitetaan riittävät resurssit. Lisäksi tulee päättää, mille taholle tuetun työn tai työtoiminnan järjestäminen kuuluu ja miten asiakkaan toimeentulo tuetun työn tai työtoiminnan aikana järjestetään.

TEM käynnistää keväällä 2011 selvityksen, jolla kartoitetaan, miten muualla Euroopassa on ratkaistu kysymys työelämäosallisuudesta. Selvitys voi toimia pohjana Suomessa mahdollisesti käynnistettävälle selvitystyölle.

Osalla heikossa työmarkkina-asemassa olevista henkilöistä työ- ja toimintakyky on niin alhainen, ettei heille ole mahdollista järjestää mielekästä työtä tai työtoimintaa. Heidän osaltaan TE-toimiston etuusasiakkuutta parempi vaihtoehto olisi toimeentulon turvaaminen esimerkiksi eläketuen avulla samalla tavalla kuin tehtiin vuonna 2005 voimaan tulleella lailla.

Sosiaaliturvan ja tulojen yhteensovittamiseen liittyy yhä tekijöitä, jotka estävät heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymisen lyhyisiin ja/tai osa-aikaisiin työsuhteisiin. Sosiaaliturvaa on muutettava nykyistä kannustavammaksi. Tavoitteena tulee olla työttömyyskorvausjärjestelmän kehittäminen joustavaksi niin, että lyhytaikaisenkin työn vastaanottaminen on kannattavaa. Työttömyyspäivärahan maksaminen on tehtävä niin nopeaksi, että lyhytaikaisen työsuhteen päätyttyä työttömyyspäivärahan maksu jatkuu välittömästi. Nykyinen jäykkä ja sekava sosiaalietuusjärjestelmä ei sovellu ihmisten yhä monimuotoisemman työllistymisen tukijärjestelmäksi.

Tässä raportissa on käsitelty sitä palvelujärjestelmää, joka tukee heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden toteutumista. Kuitenkin palvelujärjestelmällä ja sen kehittämisellä voidaan vastata vain osaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden haasteista. Aktivoinnin paradoksi on se, että aktivointi ei lisää työpaikkoja. Monien pitkään työttöminä olleiden motivointiongelmat liittyvät siihen, että he tietävät avoimille työmarkkinoille työllistymisen olevan käytännössä mahdotonta joko pitkän työttömyyden, korkean iän tai sairauden takia. Asiakkaat pyöriivät erilaisissa aktiivitoimenpiteissä vuodesta toiseen. Ongelmaa voidaan lähestyä joko yksilötasolla todeten, että asiakkaat ovat liian sairaita, eivät tarpeeksi koulutettuja tai liian iäkkäitä, tai yhteiskunnan tasolla katsoen, että suomalaiset työmarkkinat ja työllistymistä tukeva sosiaaliturvajärjestelmä eivät ole vielä valmiit hyväksymään vammaisia, osatyökykyisiä ja iäkkäitä henkilöitä osaksi työvoimaa. Asiakkaihin kohdistettujen palveluiden ja sanktioiden lisäksi tarvitaan siis myös työvoiman kysyntään liittyviä toimenpiteitä, joilla tuetaan vammaisten ja osatyökykyisten sekä pitkään työttömänä olleiden henkilöiden työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Niiden henkilöiden osalta, joille työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei ole mahdollista, tarvitaan uusia, poliittisen tason ratkaisuja.

## 4.2 ASiantuntijaryhmän esitykset hallinnon, ohjausjärjestelmän ja lainsäädännön kehittämiseksi

### Poliittinen tahtotila

Asiantuntijaryhmä ehdottaa, että seuraavan hallituskauden aikana toteutetaan asiantuntijaryhmän toimenpide-esitykset TE-hallinnon, kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ja Kelan palvelujen ja palvelujärjestelmien kehittämiseksi. Osa toimenpide-esityksistä on sellaisia, että niiden toteuttamiseen voidaan ryhtyä välittömästi ja osa edellyttää uusia poliittisen tason päätöksiä. Osa toimenpide-esityksistä edellyttää lainsäädännön muuttamista, osa nykyisten palvelujen kehittämistä viranomaisyhteistyönä ja osa eri toimijoiden tehtäväjaon selkeyttämistä.

Asiantuntijaryhmän näkemyksen mukaan yhteiskunnan eheys edellyttää kaikkien sen jäsenten pitämistä mukana yhteiskunnan toiminnassa. Syrjäytyminen ja eriarvoistuminen ovat voimia, jotka vievät pohjaa ihmisten uskolta yhteiskunnan oikeudenmukaisuuteen ja omiin toimintamahdollisuuksiinsa. Osallisuus työelämässä on yksi yhteiskunnallisen osallisuuden tärkeimmistä muodoista ja sen tukeminen luo pohjaa monelle muulle hyvinvoinnin rakentamisen osatekijälle. Pitkäaikaistyöttömien, osatyökykyisten ja muiden heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuus ei ole toteutunut toivotulla tavalla ja näihin ryhmiin kuuluvat henkilöt ovat erityisessä vaarassa jäädä työelämän ulkopuolelle. Siksi tarvitaan konkreettisia toimia heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden vahvistamiseksi. Toimenpide-esityksissä on kysymys sekä järjestelmien rajapintojen madaltamisesta ja toimintatapojen kehittämisestä että voimavarojen uudelleen suuntaamisesta. Asiantuntijaryhmän jäljempänä esittämät ratkaisut ovat mahdollisia vain, jos niihin ollaan poliittisella tasolla valmiit sitoutumaan ja osoittamaan niiden toteuttamiseen tarvittavat resurssit.

#### **Toimenpide-esitys:**

- Sisällytetään seuraavan hallituksen hallitusohjelmaan toimenpidekokonaisuus, jonka tavoitteena on heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden lisääminen. Toimenpiteillä tuetaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien ihmisten hyvinvoinnin lisääntymistä ja yhteiskunnallisen osallisuuden kasvua ja samalla mahdollistetaan heidän voimavarojensa hyödyntäminen supistuvan työvoimatarjonnan tilanteessa.

### Heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden kysynnän vahvistaminen työmarkkinoilla

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työelämäosallisuuden edistämisessä keskitytään usein vain työvoiman tarjontapuoleen, ts. niihin henkilöön liittyviin syihin, jotka estävät työmarkkinoille pääsyn. Yhtä tärkeää on kuitenkin kysynnän lisääminen siten, että työmarkkinoiden valmius työllistää heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä kasvaa. Sekä EU- että kansallisella tasolla edellytetään työllisyysasteen nostamista, mikä onnistuu vain tekemällä myös osatyökykyisten,

vammaisten ja pitkään työttömänä olleiden henkilöiden työllistyminen mahdolliseksi. Tämä edellyttää yrityksille ja muille työnantajille suunnattujen palveluiden (esim. palkkatuki, työhönvalmentajatoiminta) vahvistamista ja edelleen kehittämistä. Yritykset on myös otettava tiiviimmin mukaan pohtimaan niiden mahdollisuuksia palkata heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä.

Tämän päivän työelämän vaatimuksen jättävät usein ulkopuolelleen heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä. Tästä syystä tarvitaan erityistoimia, joilla tuetaan vähemmän erityisosaamista vaativien töiden lisääntymistä. Yksi mahdollisuus ovat ns. avustavat tehtävät, joihin pätevyytymiseen riittää lyhytkestoisempi koulutus. Kysymys on tällöin työtehtävien uudelleenmäärittelystä ja työn jakamisesta siten, että enemmän koulutettu henkilöstö voi keskittyä koulutustaan vastaaviin tehtäviin tuki-tehtävien siirtymässä vähemmän koulutetulle henkilökunnalle. Esimerkki tästä on hoiva-avustajan toimenkuva, jota parhaillaan kehitetään ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden arkitoimiin liittyvissä palveluissa. Hoiva-avustajan toimenkuvan taustalla on hoidon tarpeen lisääntyminen sosiaali- ja terveystaloudissa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstön riittävyys tulevana vuosina. Erityisesti työvoimapolusta kärsivillä aloilla on syytä miettiä, voisiko työtehtävien uudelleenjärjestelyllä helpottaa tilannetta. Kunnat voivat ohjata avustavien tehtävien lisääntymistä tarkastelemalla omia palveluidensa järjestämistapoja uudella tavalla, sekä huomioimalla avustavat tehtävät kilpailutuksien yhteydessä. Kunnat ja muu julkinen sektori voivat yleisemminkin vahvistaa heikossa työmarkkina-asemassa olevien kysyntää työmarkkinoilla ottamalla laajasti käyttöön sosiaaliset työllistämisenäkökulmat julkisissa hankinnoissa.

#### **Toimenpide-esitykset:**

- Lisätään heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden kysyntää työmarkkinoilla kehittämällä työnantajille suunnattuja palveluita ja uusia yhteistyön muotoja.
- Helpotetaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden rekrytointia lisäämällä työhönvalmentajien käyttöä TE-toimistojen palveluissa ja kuntien sosiaalisen työllistämisen yksiköissä.
- Järjestetään STM:n, TEM:n, Kuntaliiton ja työnantajia edustavien järjestöjen yhteisiä kehittämisfoorumeita keinoista, joilla voidaan madaltaa yritysten kynnystä palkata heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä.
- Kuntaliitto tukee kuntia ns. avustavien tehtävien työpaikkojen kehittämisessä vastaamaan työvoimapolusta kärsivien sektoreiden työvoiman tarpeeseen.
- Käytetään julkisissa hankinnoissa nykyistä laajemmin sosiaalisia työllistämiskriteerejä ja levitetään niitä koskevia hyviä käytäntöjä.

#### **Tulo- ja byrokratialoukkujen poistaminen**

Tutkimusten mukaan tulo- ja byrokratialoukut estävät heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymistä ja siirtymiä työllistymistä tukevassa palveluprosessissa eteenpäin. Tämä liittyy eri sosiaalietuuksien käsittelyaikoihin ja päätösten ennakoimattomuuteen sekä asiakkaiden käsityksiin ja pelkoihin omasta toimeentulostaan tuissa tapahtuvien katkosten aikana. Minimitoimeentulolla elävä henkilö on haluton luopumaan vähästään, kun varmuutta tilanteen paranemisesta ei ole.

Tulo- ja byrokratialoukut ovat osa palvelujärjestelmän kannustavuudesta käytävää keskustelua ja niiden poistamisella on katsottu olevan selvä yhteys heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden motivoitumiseen palveluihin osallistumiseen ja omien työllistymisedellytystensä parantamiseen.

Moni heikossa työmarkkina-asemassa oleva henkilö olisi halukas ottamaan vastaan lyhytaikaista ja osa-aikatyötä, mutta katsoo tämän olevan mahdotonta esimerkiksi asumistukeen ja muihin sosiaalietuuksiin tapahtuvien leikkausten takia. Vaikka työvoiman osaamisvaateet ovat kasvaneet voimakkaasti viime vuosikymmeninä, on Suomessa myös matalan tuottavuuden työpaikkoja, joihin näyttäisi olevan vaikea saada työvoimaa. Suurin osa näistä työpaikoista on osa-aikaisia, mikä saattaisi sopia erityisesti niille osatyökykyisille työntekijöille, jotka toivovat osa-aikatyötä. Kannustin- ja byrokratialoukkuja poistamalla ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien toimeentulon turvaamalla on mahdollista paremmin vastata työpaikkojen ja työvoiman kohtaannon ongelmiin.

Etuushakemusten käsittelyssä on jo pitkään korostettu käsittelyn nopeutta. On pidetty hyvänä, että etuudet maksetaan niin nopeasti kuin mahdollista. Kokonaan työttömien henkilöiden hakemusten käsittely on hyvin pitkälle automatisoitu. Tästä seuraa se, että vähäinenkin muutos työttömän tilanteessa johtaa maksatuksessa viiveisiin. Tästä puolestaan seuraa paradoksaalinen tilanne, jossa maksatuksen ja käsittelyaikojen kannalta on kaikkien etu, että työtön ei tee mitään muuta kuin on työttömänä. Tällöin maksatus ei sido resursseja, käsittelyajat ovat lyhyet ja työtön saa etuutensa säännöllisesti.

Etuuden maksamisessa pitäisi nykyistä enemmän korostaa maksatuksen säännöllisyyttä, jolloin muutokset ehdittäisiin käsitellä käsittelyajan puitteissa ja työn vastaanottaminen ei automaattisesti aiheuttaisi viiveitä päivärahan maksuun.

#### **Toimenpide-esitykset:**

- Muutetaan työttömyysetuuksien maksatuksia siten, ettei työn vastaanottaminen automaattisesti aiheuta viiveitä päivärahan maksuun.
- Lisätään tiedotusta asiakkaille palkan ja sosiaaliturvan yhteensovittamisesta osana moniammatillista verkostoyhteistyön toimintamallia.

### *Moniammatillisten palveluiden valtakunnallisen kattavuuden parantaminen*

Heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymisen edistäminen edellyttää eri toimijoiden yhteistyötä. Mukana tulee olla ainakin työ- ja elinkeinohallinnon, kuntien sosiaali- ja terveystoimen, sekä KELA:n kuntoutuspalveluiden. Toimiva yhteistyön malli on moniammatillinen verkosto, johon kuuluvat tahot tarjoavat palveluja ”yhden luukun periaatteella”. Tällainen malli on työvoiman palvelukeskus, joita tällä hetkellä on vain osassa maata, koska toimintamalli perustuu kuntien ja TE-hallinnon välisiin sopimuksiin.

Työttömien palvelutarpeet ovat moninaiset ja niihin vastaamiseen tarvitaan eri toimijoiden yhteistyötä. Usein jo palvelutarpeiden arviointi edellyttää moniammatillista osaamista. Palveluprosessin tarkoituksenmukaisuus ja siihen sisältyvien palvelujen oikea-aikaisuus edellyttää, että palveluiden järjestämisestä vastuussa olevat viranomaiset ja muut toimijat sopivat, miten palveluprosessissa edetään.

Voimassa olevissa säädöksissä on säännöksiä mm. asiakkaiden ohjaamisesta muiden viranomaisten ja toimijoiden palveluihin (JTPL, TE-toimiston asiakkaiden ohjaaminen mm. sosiaali- ja terveydenhuoltoon), yhteistyössä tehtävästä palvelutarvearviosta (aktivointisuunnitelman tekeminen) ja kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä. Asiakkaiden moninaiset palvelutarpeet edellyttävät palveluohjauksen tehostamista eri viranomaisten ja toimijoiden välillä ja vastuiden selkeyttämistä palveluprosessin eri vaiheissa.

#### **Toimenpide-esitys:**

- Kehitetään moniammatilliseen verkostotyöhön pohjautuvaa toimintamallia ja laajennetaan toimintamalli koko maahan. Säädetään moniammatillisesta verkostotyöstä lailla, jonka valmistelusta työ- ja elinkeinoministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö vastaavat. Laissa tulee säätää siitä, että viranomaisyhteistyötä tarvitsevien asiakkaiden palvelutarpeiden arviointi, palveluprosessin suunnittelu, palveluihin ohjaaminen ja palveluprosessin toteutumisen seuranta ja arviointi tulee tapahtua työ- ja elinkeinotoimiston, Kelan sekä kuntien sosiaali- ja terveystoimen moniammatillisena yhteistyönä. Lisäksi laissa tulee säätää siitä, että työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Kelan ja Kuntaliiton tulee sopia yhdessä moniammatillista verkostotyötä koskevista valtakunnallisista linjauksista.

### *Sosiaalihuollon lainsäädännön selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen*

Sosiaalihuollon työelämäosallisuutta edistävä ja sosiaalista työllistymistä ja työhön kuntoutusta käsittelevä lainsäädäntö koetaan sekä hallinnon että palveluita järjestävien tahojen näkökulmasta sirpaleisena ja vaikeaselkoisena. Kutakin heikossa työmarkkina-asemassa olevaa ryhmää varten on kehitetty niiden omista tarpeista lähteviä palveluita, jolloin järjestelmästä on tullut hajanainen. Eri lakien pohjalta määräytyvät asiakkuudet aiheuttavat keskenään huomattavasti vaihtelevia etuus-, tulo- ja maksukäytäntöjä, jotka eivät aina ole asiakasta kuntoutukseen aktivoivia ja kuntoutuspolulla eteenpäin tukevia.

Kuntouttavan työtoiminnan kokonaisuus vaihtelee kunnittain ja toiminnan sisällöllinen ohjaus on hajanaista. Tämän vuoksi kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä koskevien säännösten soveltamista tulisi selkeyttää välittömällä toimenpiteillä ohjeistusta muuttamalla, vaikka sosiaalisen työllistämisen kokonaisuuden arviointi saattaa johtaa myös laajempaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain uudistamiseen. Voimassa olevaa lakia tulee soveltaa koko maassa samalla tavalla. Elämänhallintaa parantavaa ja työllistymiselle edellytyksiä luovaa kuntouttavaa työtoimintaa tulee saada nykyistä joustavammin osaksi heikossa työmarkkinatilanteessa olevan henkilön kokonaiskuntoutusta. Kuntouttavan työtoiminnan lain nimi tulee muuttua vastaamaan paremmin lain sisältöä.

Aktivointisuunnitelmien laatimista ja kuntouttavaa työtoimintaa säätelevien lakisääteisten määräaikojen tulee olla nykyistä joustavampia. Aktivointisuunnitelman tekemisen ja kuntouttavan työtoiminnan tarjoamisen tulee lähteä asiakkaan palvelutarpeesta eikä määräajoista. Säännöksissä tulee määritellä ainoastaan se ajankohta, jolloin aktivointisuunnitelma on viimeistään tehtävä.



**Toimenpide-esitykset:**

- STM asettaa työryhmän selvittämään sosiaalisen työllistämisen rakennetta ja työelämäosallisuutta edistävän lainsäädännön kokonaisuutta (SHL, VPL, KVL ja KuTyL) sekä asiakkaiden kannustimia palvelujärjestelmässä.
- Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain säännöksiä muutetaan siten, että asiakkaan palvelutarve määrittelee sen, missä vaiheessa aktivointisuunnitelma tulee laatia ja missä vaiheessa kuntouttava työtoiminta sisällytetään aktivointisuunnitelmaan.

**Aktivointisuunnitelmien sekä kuntouttavan työtoiminnan sisällön ja laadun kehittäminen**

Aktivointisuunnitelmaa tehtäessä on mahdollista kartoittaa moniammatillisena yhteistyönä asiakkaan työllistymisen esteet ja löytää hänen tarpeitaan parhaiten vastaavat palvelut. Valitettavasti lain edellytys siitä, että asiakas, TE-toimisto ja kunta tekevät aktivointisuunnitelman yhdessä, ei aina toteudu. Tämä heikentää aktivointisuunnitelman mahdollisuuksia toimia asiakkaan kokonaistilanteen arvioinnin ja palveluohjauksen välineenä. Aktivointisuunnitelmaa ei myöskään tehdä kaikille niille asiakkaille, jotka olisivat siihen oikeutettuja. On tärkeää varmistaa, että aktivointisuunnitelma tehdään lain edellyttämällä tavalla kolmikantaisena ja viipymättä silloin, kun asiakkaalla on tarve moniammatillisiin palveluihin. Lisäksi aktivointisuunnitelmaa tulee kehittää palveluohjauksen näkökulmasta siten, että sen kautta pystytään laajemmin ja koordinoitummin ohjaamaan asiakas hänen tarvitsemiinsa palveluihin ja myös seuraamaan palveluprosessin tuloksia asiakkaan työllistymisedellytysten kehittymisen kannalta.

Kuntouttava työtoiminta on yksi niistä palveluista, joihin asiakas voidaan aktivointisuunnitelmalla ohjata. Kuntouttavan työtoiminnan tarve on viime vuosina kasvanut, eivätkä kaikki kunnat ole vastanneet tähän tarpeen kasvuun. On jopa kuntia, joissa kuntouttavaa työtoimintaa ei järjestetä lainkaan. On tärkeää varmistaa, että kuntouttavaa työtoimintaa järjestetään koko maassa asiakkaiden palvelutarpeita vastaavasti, ja että tähän osoitetaan tarvittavat resurssit.

Kuntouttavan työtoiminnan paikkojen riittämättömyyden lisäksi kritiikkiä on kohdistunut myös kuntouttavan työtoiminnan laatuun ja vaikuttavuuteen. Kuntouttavan työtoiminnan tavoitteena on parantaa asiakkaan edellytyksiä työllistyä tai osallistua TE-hallinnon palveluihin sekä hänen elämänhallintansa parantaminen. Kuntouttavan työtoiminnan työvoimapolitiittiset vaikutukset ovat kuitenkin olleet heikot, eli siirtymä työelämään tai työvoimahallinnon palveluihin ei ole tapahtunut lain tavoitteiden mukaisesti. Elämänhallintaan liittyvien tavoitteiden toteutumista on taas vaikeampi todentaa sitä arvioivien yhtenäisten käytäntöjen puuttuessa. Kuntouttavaa työtoiminnan sisältöä ei ole määritelty lailla, ja se vaihtelee paikkakunta- ja toimintayksikkökohtaisesti. Kuntouttavan työtoiminnan laatua ja vaikuttavuutta (sekä sitä osoittavia mittareita) on kehitettävä siten, että sekä työvoimapolitiittiset että sosiaalipoliittiset tavoitteet saavutetaan nykyistä paremmin.

Kuntouttavan työtoiminnan rahoitusvastuu jakautuu kunnan ja valtion kesken. Valtion rahoitusosuus jakautuu peruspalvelujen valtionosuuteen ja toimintaperusteiseen valtion korvaukseen. Nykyinen valtion kaksijakoinen rahoitusjärjestelmä ei kaikilta osin ole osoittautunut tarkoituksenmukaiseksi ja sen ohjausvaikutus palvelujen laadun kehittämiseen on olematon. On tarkoituksenmukaista arvioida valtionrahoituksen

ohjaamista vain yhden järjestelmän kautta ja samalla selvittää mahdollisuuksia tukea rahoituksen kautta kuntia laadukkaiden työhönkuntoutuspalvelujen järjestämiseen.

#### **Toimenpide-esitykset:**

- Vahvistetaan aktivointisuunnitelman käyttöä heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden palveluohjauksen välineenä.
- STM luo laatuksiteerit kuntouttavalle työtoiminnalle yhteistyössä TEM:n, Kuntaliiton ja muiden relevanttien tahojen kanssa. Kuntouttavan työtoiminnan käsikirja päivitetään. Työtoiminnan sisältöä ja laatua kehitetään osana Kaste II- ja ESR-ohjelmia.
- STM asettaa työryhmän uudistamaan kuntouttavan työtoiminnan valtiosuusjärjestelmää siten, että se huomioi paremmin palveluiden laadun yhtenä rahoituksen kriteerinä.
- Kuntakorvauksen tasoa nostetaan vastaamaan keskimääräistä työtoimintapäivän kustannusta.

#### **Kuntoutuksen roolin vahvistaminen heikossa työmarkkina-asemassa olevien palveluissa**

Työ- ja toimintakykyyn liittyvät ongelmat muodostavat merkittävän esteen työllistymiselle ja työhallinnon toimenpiteisiin osallistumiselle. Pitkittyneen työttömyyden on osoitettu alentavan toimintakykyä merkittävästi, mikä entisestään vaikeuttaa työllistymistä tai työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin osallistumista. Työttömien pääsy kuntoutukseen ei tällä hetkellä toimi tarpeen mukaisesti niin ohjauksen kuin resursien osalta. Esimerkiksi KELA:n ammatillisen kuntoutuksen asiakaskunnasta vain pieni osa on työttömiä. Pitkään työttömänä olleet henkilöt ohjautuvat kuntoutuspalveluihin yleisestikin ottaen heikommin kuin työssä käyvät henkilöt. Heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden työllistymisedellytysten edistäminen edellyttää heille suunnattujen kuntoutuspalveluiden pikaista uudelleenarviointia.

SATA-komitean ehdotuksen mukaan oikea-aikaisen ja viivytyksettömän kuntoutuksen toteutumista on tuettava täsmentämällä viranomaisvastuuta ja viranomaisten välistä työnjakoa sekä tekemällä muita kuntoutusprosessia tehostavia muutoksia. Lisäksi SATA-komitea katsoi, että kuntoutuksesta vastuussa olevien toimijoiden ammatillisen kuntoutuksen työnjakoa ja kuntoutuksen myöntämisedellytyksiä koskevia säännöksiä tulee tarkistaa.

#### **Toimenpide-esitykset:**

- STM asettaa työryhmän heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden kuntoutuspalveluiden kehittämiseksi ottaen huomioon SATA-komitean ehdotukset kuntoutuspalveluiden järjestämisestä.
- KELA:n ammatillisen kuntoutuksen kriteerejä muutetaan siten, että ne huomioivat paremmin työttömien työnhakijoiden kuntoutustarpeet.
- Kuntoutuspalvelut kytketään selvemmin osaksi aktivointisuunnitelmia, ja niiden sisältämiä toimenpiteitä.

### Resurssien ja osaamisen vahvistaminen kuntien aikuissosiaalityössä

Kuntien aikuissosiaalityön tehtävät heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden tukemisessa ovat kasvaneet viime vuosina. Tämä liittyy asiakkaiden lisääntyneisiin palvelutarpeisiin, mikä taas on seurausta pitkäaikaistyöttömyyden mukanaan tuomasta syrjäytymiskehityksestä ja sosiaalisten ongelmien kasvusta. Kaikissa kunnissa resurssit eivät ole riittäneet vastaamaan palveluiden kysynnän kasvuun. Osa asiakkaista on jäänyt riittävien palvelujen ulottumattomiin ja toisaalta tilanne on heikentänyt työntekijöiden työssäviihtymistä ja johtanut työntekijöiden suureen vaihtuvuuteen.

Moniammatillinen yhteistyö työ- ja elinkeinohallinnon, sosiaali- ja terveystoimen sekä kuntoutussektorin kanssa vaatii työntekijöiltä aikaa ja palvelujärjestelmän laaja-alaista hallintaa. Lisäksi tilaa tulisi löytää asiakkaan yksilölliseen kohtaamiseen ja palveluprosessin suunnitteluun, palveluiden vaikuttavuuden arviointiin sekä asiakkaiden osallistamiseen palveluidensa suunnitteluun ja kehittämiseen. Nämä tehtävät, samoin kuin työelämäosallisuutta edistävien palveluiden laadun ja vaikuttavuuden kehittäminen, edellyttää koulutusta alan ammattilaisille.

#### **Toimenpide-esitys:**

- STM kehittää heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden parissa tehtävää aikuissosiaalityötä osana sosiaalihuollon lainsäädännön kokonaisuudistusta ja KASTE II -ohjelmaa.

### Asiakasosallisuuden vahvistaminen työelämäosallisuutta edistävissä palveluissa

Työelämäosallisuutta edistävissä palveluissa asiakkaan motivaatiolla on erittäin suuri merkitys palvelun vaikuttavuuden kannalta. Motivaatiota parantaa se, että asiakas kokee voivansa vaikuttaa palvelusuunnitelmaansa ja sen toteuttamiseen. Asiakas on myös lähes aina oman tilanteensa paras asiantuntija. Asiakasosallisuuden ja kokemusasiantuntijuuden menetelmien käytöstä työelämäosallisuutta edistävien palveluiden kehittämisessä on saatu hyviä kokemuksia eri puolelta Suomea. Näiden menetelmien käyttöä on syytä edelleen vahvistaa.

Keskeinen osa aktivointia on ajatus jaetusta vastuusta yhteiskunnan ja yksilön välillä. Yhteiskunnalla on velvollisuus tukea ja auttaa heikossa työmarkkina-asemassa olevaa henkilöä ja tarjota hänelle hänen työelämäosallisuuttaan edistäviä palveluita. Yksilöllä on velvollisuus olla aktiivinen oman elämänsä suhteen ja parhaan kykynsä mukaan pyrkiä parantamaan tilannettaan ja hyödyntämään hänelle tarjotut mahdollisuudet. Nykyaikainen tavoite asiakkaan voimaistamisesta korostaa heikossa työmarkkina-asemassa olevan henkilön keskeistä asemaa palveluiden suunnittelussa, toteutuksessa ja arvioinnissa, ja siihen liittyvää vastuuta. Yhteiskunnan tehtävä on tukea yksilöä tässä vastuun ottamisessa pois passiivisesta toimenpiteiden kohteena olemisesta.

#### **Toimenpide-esitys:**

- TE-hallinto ja kuntien sosiaali- ja työllisyyspalvelut lisäävät asiakkaita osallistavien toimintatapojen käyttöä palveluprosessin suunnittelussa ja arvioinnissa.