

Asia: VN/13128/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin esitetyistä muutoksista?

Esityksen tavoitteena on keventää aktivointisuunnitteluun liittyviä viranomaistehtäviä sekä purkaa aktivointisuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman välisiä päällekkäisyyksiä. Esityksen tavoitteena on tehostaa hallintoa, sujuvoittaa lainsäädäntöä sekä turvata hyvinvointialueiden henkilöstöresurssien riittävyyttä. Esityksellä pyritään lisäksi osaltaan parantamaan julkisen talouden kestävyyttä. Kaikki nämä tavoitteet ovat kannatettavia ja tarpeellisia.

Nykyinen järjestelmä on byrokraattinen ja tehoton, joten sen uudistaminen on välttämätöntä. Pirkanmaan hyvinvointialue pitää erittäinärkevänä sitä, että velvoitteet hyvinvointialueen ja työvoimaviranomaisen laatimasta yhteisestä suunnitelmasta eivät perustu työttömyyden kestoon vaan asiakkaan yksilölliseen palvelujen tarpeeseen. Kun yhteistä suunnitelmaa laaditaan joko aktivointisuunnitelmana toimeentulotuen saajille tai monialaisena työllisyysuunnitelmana siinä tapauksessa kun palvelujen yhteensovittamiselle on tarvetta, ovat perusteet yhteistyölle tarkoituksenmukaisemmat.

Lain muutos todennäköisesti varmistaa nykyistä paremmin sen, että pitkään työttömänä olleille kuntouttava työtoiminta on viimesijainen sosiaalipalvelu, koska työllisyyspalvelut voivat itsenäisesti laatia työllistymissuunnitelman ja sisällyttää siihen ensisijaisesti muita omia palvelujaan. Asiakas voi myös samalla saada sosiaalipalveluja, joten tärkeää on tunnistaa erilaisia sosiaalipalvelujen palvelutarpeita myös työllisyyspalveluissa. Palvelut voivat näin toteutuen vastata asiakkaan yksilöllisiin tarpeisiin nykyistä paremmin. Työmarkkinoiden toimimattomuus, työttömän osaamisen vajeet verrattuna työelämän vaatimuksiin, muiden sosiaalipalvelujen tarve tai pitkä työttömyys eivät ole itsessään perusteita myöskään monialaisen tuen toimintamallille vaan asiakkaan työllistymisen kannalta on välttämätöntä yhteensovittaa palveluja. Siten on myös varmistettava, että TYM-asiakkuuden perusteena ei ole nykyisten toimintamallien mukaisesti arvioitu kuntouttavan työtoiminnan palvelujen tarve vaan välttämätön palvelujen yhteensovittamisen tarve. Kuntouttava

työtoiminta on tällöin seurausta TYM-asiakkuudesta ja siinä syntyneestä palvelutarpeen arvioinnista, eikä se uudessa lainsäädännössä ole peruste synnyttää TYM-asiakkuus.

Hallitus on kuitenkin esityksessään arvioinut, että monialaisia työllistymissuunnitelmia tehtäisiin 40 % nykyistä enemmän. Esityksen johdannossa kuvataan sanallisesti, että ” Työttömyysetuuteen oikeutettujen työttömien osalta työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa (381/2023) tarkoitettu monialainen työllistymissuunnitelma korvaisi aktivointisuunnitelman kuntouttavaan työtoimintaan ohjautumisen perusteena.” On epäselvää, mihin tämä arvioi perustuu, koska nyt ollaan muuttamassa vain kuntouttavan työtoiminnan lakia ja aktivointisuunnitelmien laadintaa. Lakimuutos ei muuta olemassa olevaa TYM-lainsäädäntöä, eikä siten myöskään siihen palveluun ohjautumisen kriteerejä tai toimintamalleja, jolloin monialainen työllisyysuunnitelma ei voisi edes tulla korvaamaan aktivointisuunnitelmaa. Vaikutusten arvioinnin perusteet ovat siten hyvin epävarmat ja päinvastoin em. monialaisten työllistymissuunnitelmien määrän arvioinnin myötä on riskinä se, että hallinnon ja prosessien keventymisen sijaan luodaankin tilalle raskaampia ja kalliimpia toimintamalleja ja koko uudistuksen hallinnon tehostamisen ja henkilöstöresurssin riittävyyden tavoitteet romuttuvat. Monialaisten työllistymistä tukevien suunnitelmien vaikuttavuuden edellytyksenä on se, että eri hallintojen viranomaisilla on riittävästi työaikaa käytettävissä asiakkaan tukemiseen työllistymisen esteiden poistamiseksi ja työllistymisen tukemiseksi.

Samaan aikaan uudistetaan sosiaalihuollon palveluvalikoimaa, toimeentulotukilain kokonaisuutta, yleistukea ja työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää. Riskinä on, että lakeja uudistetaan toisistaan irrallisina vaikka tarkoituksenmukaisempaa olisi arvioida kokonaisuutena niiden vaikutusta toisiinsa, asiakkaiden asemaan, viranomaisten työskentelyyn ja taloudellisiin seuraamuksiin. Erityisesti pitkään jatkunut työttömyys kuntouttavan työtoiminnan perusteena muuttaa merkittävästi palveluun ohjautumista, mutta tulee vaikuttamaan myös siihen, millaiseksi palvelun sisältö kohderyhmän muuttuessa muodostuu. Tässä uudistuksessa ei kuitenkaan muuteta kuin palveluun ohjautumista. Epävarmuutta luo myös se että kuntouttava työtoiminta on hallituksen kirjauksen mukaan siirtymässä kuntien vastuulle vuodesta 2027.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista työttömiin?

Nykyjärjestelmä on kuormittanut erityisesti sosiaalipalveluja ja vaikeassa taloudellisessa tilanteessa olevia hyvinvointialueita ja henkilöstöhaasteissa on kaikkiin lain velvoitteisiin ollut mahdotonta vastata. Aktivointisuunnitelmien laatiminen on usein viivästynyt tai jäänyt toisinaan jopa toteutumatta, koska se on edellyttänyt sekä työvoimaviranomaisen että sosiaalipalvelun osallistumista. Tämä on voinut myös samalla viivästyttää kokonaisuudessaan asiakkaan palvelujen ja tukitoimien käynnistymistä ja monimutkaistaa asiakkaan tilannetta. Pirkanmaan hyvinvointialue pitää hyvänä, että työvoimaviranomainen voisi jatkossa toimia nopeammin ja itsenäisemmin niiden työttömien kohdalla, jotka eivät tarvitse sosiaalihuollon tukea lainkaan tai palvelujen yhteensovittaminen ei ole välttämätöntä. Se mahdollistaa asiakkaiden oikea-aikaiset työllisyyspalvelut, mutta edellyttää myös riittävää resursointia niihin.

On tärkeää huomioida, että kun pitkäaikaistyöttömyys ei enää automaattisesti käynnistäisi viranomaisten välistä yhteistyötä, osa asiakkaista voi jäädä ilman tarvitsemaansa tukea, jos

palvelutarpeita ei muutoin tunnisteta. Siksi on olennaista, että työllisyyspalvelu, sosiaalihuolto ja Kela tekevät tiivistä yhteistyötä, jotta palvelujen yhteensovittamisen tarpeessa olevat henkilöt tunnistetaan ajoissa.

Toimeentulotukiasiakkaiden oikeus aktivointisuunnitelmaan ja sitä kautta pääsy kuntouttavaan työtoimintaan tai tunnistaminen TYM-asiakkaaksi on hyvä ratkaisu ja mahdollistaa toimeentulotukiasiakkaiden palvelujen toteuttamisen. Erityisesti nuorten osalta on tärkeää varmistaa aktivointi ja palveluihin pääseminen nykyistä nopeammin.

Asiakkaiden näkökulmasta on riskinä se, että heidän tilanteessaan ei ensisijaisesti arvioida sitä, onko palvelujen yhteensovittamisen tarve välttämätön vaan sitä, olisiko kuntouttava työtoiminta asiakkaalle sopiva palvelu. Lain uudistuksella kuitenkin tavoitellaan sitä, että kuntouttava työtoiminta on jatkossa palveluna mahdollista vain toimeentulotukiasiakkuuden käynnistämisen aktivointisuunnitelman kautta tai niillä asiakkailla, joilla on aidosti välttämätön TYM-palvelun tarve. Riskiksi muodostuu se, että nykyisten toimintamallien mukaan asiakastyötä määrittelee kuitenkin kuntouttavan työtoiminnan palveluun ohjaaminen ja sitä myötä käynnistetään tarpeettomia TYM-asiakkuuksia, joissa monialaiselle palvelujen yhteensovittamiselle ei ole tarvetta ja siten alkaneita asiakkuuksia joudutaan päättämään.

Mikäli asiakkuuksien määrä TYM-palvelussa todellisuudessa kuitenkin kasvaa ja noudattelee hallituksen arvota 40%:n kasvusta, on suurena vaarana se, että palvelutuotanto on nykyisellään riittämätöntä, palvelu ruuhkautuu ja asiakkaat jäävät vaille heille tarkoitettua palvelua. Palvelujen vaikuttavuuden edellytys on riittävän intensiivinen työskentely asiakkaan yksilöllisessä tilanteessa. Mikäli asiakasmäärät kasvavat hallituksen arvion mukaisesti, on kyseenalaista, onko palvelulla vaikuttavuutta.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista viranomaisten toimintaan?

Muutos mahdollistaa hallinnollisen työn vähentämistä tilanteissa, joissa se on koettukin epätarkoituksenmukaiseksi. Muutos mahdollistaa viranomaisten sujuvamat itsenäiset palvelut, kun vaatimukset yhteiselle suunnitelmalle vähenevät, eivätkä ne perustu enää työttömyyden keston.

Tärkeää on samalla varmistua siitä, että voidaan tunnistaa asiakkaat, jotka tarvitsevat monialaisen tuen yhteistoimintamallia ja palvelujen yhteensovittamista ja joille kuntouttava työtoiminta tulee sen myötä olemaan oikea-aikainen ja tarkoituksenmukainen palvelu.

Sosiaali- tai terveyspalvelujen tarve ei välttämättä tarkoita, että niihin liittyvät haasteet tai niihin saadut palvelut olisivat asiakkaan työkykyyn vaikuttavia, muodostaisivat työ- ja toimintakyvyn rajoituksia tai olisivat muutoinkaan esteenä työllistymiselle lyhyt- tai pitkäaikaisesti. Lain muutokset mahdollistavat paremmin yksilöllisten tarpeiden tunnistamisen ja kuntouttavan työtoiminnan lisäksi muut palvelut. Myös monialaisessa työllistymissuunnitelmassa vaihtoehtoisia sosiaali- ja terveyspalveluja voivat entistä vahvemmin olla esimerkiksi erilaiset matalan kynnyksen ryhmätoiminnot, sosiaalinen kuntoutus tai osallisuutta ja toimintakykyä vahvistava toiminta, sosiaalityö tai -ohjaus tai päihdepalvelut, jotka tukevat asiakasta myöhempään ja oikea-

aikaisempaan osallistumiseen kuntouttavaan työtoimintaan. Tarkoituksenmukaisempaa on, että kuntouttava työtoiminta kohdentuu jatkossa niille asiakkaille, joille siitä on tukea kuntoutumiseen työmarkkinoille.

Asiakasmäärien ei pitäisi muutoksen myötä lisääntyä monialaisessa tuessa (TYM-palveluissa), koska jo nyt asiakkaat ovat ohjautuneet em. palveluihin, jos palvelujen yhteensovittamiselle on ollut tarvetta. Tarkoituksenmukaista ei pitäisi olla säännönmukaisesti korvata aktivointisuunnitelmaa monialaisella työllistymissuunnitelmalla, vaan monialaisen tuen palvelua tuotetaan jatkossakin samojen työllisyysalueiden kanssa yhdessä sovittujen toimintamallien ja arviointien mukaisesti, joita on juuri saatu yhdessä kehitettyä.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista?

Kun hallinnollisten tehtävien vähentämisen yhteydessä vähennetään samalla siihen tehtävään käytettyä rahoitusta, ei muutos tule lisäämään asiakastyötä. Riskinä on, että TYM-palvelujen tarve lisääntyy merkittävästi, vaikka sen lainsäädäntö ei tässä yhteydessä muutukaan. Siten myös siinä työssä henkilöstöresursseja tarvittaisiin merkittävästi nykyistä enemmän. Taloudelliset säästöt jäävät siten kyllä erittäin epävarmoiksi ja päinvastoin taloudelliset vaikutukset voivat olla toisen suuntaisia eli lisätä kustannuksia. Vaihtoehtoisesti taloudellisen niukkuuden vuoksi käykin niin, että palveluja jää tuottamatta.

Muutos tulee lisäämään palvelutarvetta työllisyyspalvelujen lisäksi myös hyvinvointialueen osallisuutta tukevissa matalan kynnyksen palveluissa/ryhmätoiminnoissa sekä sosiaalisessa kuntoutuksessa eri palvelumuodoissa. Näitä taloudellisia vaikutuksia ei ole arvioitu.

Pirkanmaan hyvinvointialue yhtyy Hyvilin lausuntoon siitä, että nopeimmat säästöt saataisiin kumoamalla kuntouttavan työtoiminnan lain 18 §:n toinen momentti, jossa säädetään kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta aiheutuvien matkakulujen korvaamisesta. Säästöjen lisäksi muutos lisäisi yhdenvertaisuutta suhteessa osallistumiseen muihin työllistymistä edistäviin palveluihin. Kuntouttava työtoiminta on ainoa työllistymistä edistävä palvelu, jonka perusteella asiakkaalle korvataan aina osallistumisesta aiheutuvat matkakulut. Se on aiheuttanut painetta erityisesti kuntouttavan työtoiminnan palvelun aloittamiseen sekä siinä palvelussa pysymiseen.

Yleistä lausuttavaa esitysluonnoksesta.

Kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmän rajausta poistuu aktivointisuunnitelmaehtojen myötä muilta kuin toimeentulotukiasiakkailta. Käytännössä silloin kohderyhmä laajenee koskemaan myös kaikkia TYM-asiakkaita. Kuntouttavan työtoiminnan palvelun tarkoitus ja kohdennus viimesijaisena sosiaalipalveluna on varmistettava tässäkin muutoksessa, että se ei käytännössä toteutuisi nykyisenkaltaisena suhteettoman laajasti käytettynä työttömien palveluna. Sen pitäisi lain muutoksen myötä kohdentua vain TYM-asiakkaille, joilla on sille asiakkuudelle olemassa perusteet sekä toimeentulotukiasiakkaille. Epävarmaa kuitenkin on, miten kuntouttavan työtoiminnan palveluja jatkossa tullaan myöntämään vuonna 2026 tai siitä eteenpäin palvelun siirtyessä kunnille.

Ehdotettujen muutosten vaikutukset palveluihin, niiden edellyttämiin henkilöstöresursseihin ja sitä kautta taloudelliset vaikutukset ovat hyvin epämääräiset ja arvaamattomat. Siten uudistuksen hyvä tavoite hallinnon tehostamisesta ja hyvinvointialueiden henkilöstöresurssien riittävyyden turvaamisesta on varmistettava riittävän selkeällä kuntouttavan työtoiminnan palvelujen rajaamisella eikä suunnittelemalla niihin ohjautumisen korvaamista raskaammilla palveluilla.

Kuosmanen Taru
Pirkanmaan hyvinvointialue

Volanen Tanja
Pirkanmaan hyvinvointialue