



Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Lausuntotiivistelmä



Sisällys

1 Lausuntopyyntö ja lausunnonantajat	3
2 Esitysluonnoksen keskeinen sisältö	3
3 Yhteenveto lausuntopalautteesta	3
4 Tarkemmat huomiot	5
4.1 Yleiset huomiot lakiehdotuksesta.....	5
4.1.1 Esityksen suhde työllistymisen monialaiseen edistämiseen.....	6
4.1.2 Esityksen suhde muihin esityksiin	7
4.1.3 Lain tarkoitus ja soveltamisala.....	7
4.1.4 Esityksen vaikutusten arviointi.....	9
4.2 Lakiehdotuksen vaikutukset.....	10
4.2 Vaikutukset työttömiin	10
4.2.1 Palvelujen katveeseen jäävät työttömät	13
4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	14
4.3.1 Vaikutukset hyvinvointialueiden toimintaan	14
4.3.2 Vaikutukset työvoimaviranomaisten toimintaan	16
4.3.3 Vaikutukset Kelan ja KEHA-keskuksen toimintaan	18
4.4 Esityksen taloudelliset vaikutukset	19
4.4.1 Vaikutukset hyvinvointialueiden talouteen	20
4.4.2 Vaikutukset kuntien talouteen.....	22
Liite. Lausunnon antajat	23



1 Lausuntopyyntö ja lausunnonantajat

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta. Lausunto julkaistiin lausuntopalvelu.fi-palvelussa. Esitysluonnos oli lausuntokierroksella kahdeksan viikkoa 12.6.–7.8.2025.

Lausuntoa pyydettiin yhteensä 371 taholta, minkä lisäksi myös muilla tahoilla oli mahdollisuus antaa esitysluonnoksesta lausuntonsa. Lausuntoa pyydettiin ylimmiltä laillisuusvalvojilta, hyvinvointialueilta, kunnilta ja työllisyysalueilta, Kansaneläkelaitokselta (Kela), aluehallintovirastoilta sekä muilta keskeisiltä sidosryhmiltä ja toimijoilta. Myös kaikilla muilla halukkailla tahoilla oli mahdollisuus antaa asiassa lausuntonsa.

Lausuntoja vastaanotettiin yhteensä 86 taholta. Lausunnonantajien luettelo on tämän tiivistelmän liitteenä. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat mukaan lukien lausuntokierroksella annetut lausunnot ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hankkeet> tunnuksella STM040:00/2025.

2 Esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu asiakastyötä tekevien sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten hallinnollisen työn taakan vähentäminen. Hallitusohjelman mukaan edistetään ammattihenkilöstön mahdollisuuksia kohdentaa työaikaan asiakastyöhön ja vähennetään ammattihenkilöstöltä vaadittavan kirjallisen työn määrää.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen päätöksiin, joilla hallitus on sopinut vuosien 2026–2029 julkisen talouden suunnitelmasta, sisältyy ”kuntouttavan työtoiminnan aktivointisuunnitelmien hallinnollinen keventäminen”. Toimenpiteen tavoitteena on vähentää hyvinvointialueiden yleiskatteellista rahoitusta 1,6 miljoonaa euroa vuodesta 2026 alkaen.

Esitysluonnoksessa ehdotettiin muutettavaksi kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia. Esityksen tarkoituksena on keventää kuntouttavaan työtoimintaan liittyviä hallinnollisia velvoitteita. Aktivointisuunnitelmia laadittaisiin jatkossa enää työttömyydestä johtuen toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saaville työttömille. Työttömyysetuuteen oikeutettujen työttömien osalta työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa tarkoitettu monialainen työllistymissuunnitelma korvaisi aktivointisuunnitelman kuntouttavaan työtoimintaan ohjautumisen perusteena.

3 Yhteenveto lausuntopalautteesta

Usea lausunnonantaja piti lain tavoitetta aktivointisuunnittelun keventämisestä sinänsä kannatettavana. Täysin varauksettomasti esitystä ei kuitenkaan juuri kannatettu. Neljä lausunnonantajaa ei nähnyt lain muuttamista perusteltuna, ja yhden lausunnonantajan mukaan esitystä ei tullut jatkovalmistella. Kymmenen lausunnonantajan mukaan esitetyt muutokset kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin tulisi sisällyttää kuntouttavan työtoiminnan kokonaisuudistuksen valmisteluun.

Lakimuutoksen ajankohtaa piti ongelmallisena 14 lausunnonantajaa. Samaan aikaan oli käynnissä työllistymistä edistävien sosiaalipalvelujen uudistaminen, sosiaalihuollon palveluvalikoiman uudistaminen, toimeentulotukilain kokonaisuudistus, työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittäminen, yleistukilainsäädännön säätäminen sekä työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän kiristäminen. Monien muutosten päällekkäisyys sekä se, että kuntouttava työtoiminta oltiin mahdollisesti lakkauttamassa, herätti useassa lausunnonantajassa kysymyksen siitä, oliko ajankohta esitetylle lakimuutokselle oikea.



Esityksen myönteisinä puolina pidettiin tavoitetta hallinnollisen työn keventämisestä ja kuntouttavan työtoiminnan kohdentumista palvelusta eniten hyötyville. Lausunnoissa kuitenkin korostettiin, että kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mahdollinen muuttuminen ei muuttanut asiakkaiden palveluntarvetta, jota aktivointisuunnittelulla ja kuntouttavalla työtoiminnalla pyrittiin kohtaamaan.

Osassa lausunnoista todettiin, ettei esityksen tavoite hallinnollisten velvoitteiden keventämisestä ja päällekkäisen työn poistamisesta ollut toteutettavissa ehdotetuilla lakimuutoksilla, sillä esitetty muutos ei vähentänyt viranomaistyön määrää kokonaisuudessaan. Painopisteen siirtyminen aktivointisuunnittelusta monialaiseen yhteistoimintaan sen sijaan voisi lisätä viranomaisten työmäärää. Tällä katsottiin olevan henkilöstöresursseihin kohdistuvien vaikutusten lisäksi myös taloudellisia vaikutuksia. Lausuntopalautteessa korostettiin lisäksi, ettei hallinnollisten velvoitteiden keventäminen saanut tapahtua palveluiden laadun kustannuksella.

Lausuntopalautteen mukaan työttömyysetuutta saavan asiakkaan palvelutarpeen tunnistaminen saattaisi pitkittyä, kun palvelutarvetta arvioisi työvoimaviranomainen yksin. Asiakkaiden palvelutarpeiden tunnistaminen vaati viranomaisyhteistyötä ja toimivia konsultaatiokäytäntöjä on tarpeen kehittää. Palvelutarpeen tunnistaminen jäisi työllisyysetuudella olevien asiakkaiden osalta jatkossa pitkälti työllisyyspalveluihin, joten osaamista palvelutarpeiden tunnistamisessa tulisi vahvistaa. Osa lausunnonantajista esitti huolta siitä, että esityksen seurauksena työvoimaviranomaisille saattaisi siirtyä tehtäviä, jotka tosiasiaassa kuuluivat sosiaalihuollon vastuulle. Riskinä nähtiin toisaalta myös se, että työvoimaviranomainen ohjaisi asiakkaan hyvin matalalla kynnyksellä TYM-prosessiin varmuuden vuoksi, vaikka palvelu ei olisi asiakkaalle tarkoituksenmukainen.

Aktivointiehdon säilyttäminen toimeentulotukea saavilla työttömillä katsottiin monessa lausunnossa perustelluksi. Sen sijaan useassa lausunnossa esityksen mahdollisena uhkana nähtiin väliinpuotoajaryhmien syntyminen. Palveluihin ohjautumisen ulkopuolelle saattoivat uudistuksen seurauksena jäädä ne asiakkaat, joilla oli tosiasiallinen sosiaalihuollon palvelutarve, mutta ei TYM-lain mukaista palvelujen yhteensovittamisen tarvetta. Aktivointisuunnitelman rajaaminen toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavaan saattoi pudottaa pois esimerkiksi perheelliset työttömät, joilla ei ollut oikeutta työttömyysetuuteen ja joilla puolison työssäkäynti esti toimeentulotuen saamisen. Väliinpuotoajiksi tunnistettiin myös ne työttömät, jotka eivät olleet toimeentulotukiasiakkaina, mutta eivät työkyvyttömyyden vuoksi kyenneet osallistumaan mihinkään työllistymistä edistäviin palveluihin. Lisäksi varsinkin nuoret, joilla oli oikeus työttömyysetuuteen, saattaisivat jäädä vaille sosiaalipalveluja, jos sosiaalipalveluiden tarvetta tarkastelisivat muut kuin sosiaalialan ammattilaiset.

Lausunnoissa korostettiin uudistuksen onnistumisen edellyttävän selkeitä yhteistyörakenteita, vastuunjakoa ja tarvittavia resursseja. Henkilöstöressurssien riittävydestä huolehtiminen sekä henkilöstön osaamisen vahvistaminen koettiin lausuntopalautteessa tärkeäksi. Resurssien riittävyys ja tarkoituksenmukainen asiakasohjaus voisivat muodostua haasteeksi työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintamallin piirissä erityisesti hyvinvointialueella ja kunnissa.

Esityksessä arvioidun säästövaikutuksen syntymistä pidettiin suuressa osassa lausunnoista epätodennäköisenä. Monialaisten työllistymissuunnitelmien lisääntyminen todennäköisesti pienentäisi aktivointisuunnitelmien vähenemisestä tulleita säästöjä. Usea lausunnonantaja painotti, että hallituksen esityksen taloudellisten säästöjen perusteet vaativat tarkentamista ja taloudellisten vaikutusten uudelleenarviointia. Kustannusvaikutusten ollessa epävarmoja, ei esityksen perusteella ollut lausunnonantajien mukaan perusteltua vähentää hyvinvointialueiden rahoitusta.

Muutamassa lausunnossa nähtiin esityksen erityisenä ongelmana olevan kuntouttavan työtoiminnan lain tarkoitukseen ja soveltamisalaan ehdotetut muutokset. Lain tarkoituksen muutos saattaisi muun muassa



hämärtää kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmää ja heikentää kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden asemaa.

Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota niin viranomaisvaikutusten puutteellisuuteen kuin yhteisvaikutusten arvioinnin puuttumiseen. Lisäksi lausuntopalautteessa nostettiin esiin siirtymäsäännöksen puuttuminen.

4 Tarkemmat huomiot

4.1 Yleiset huomiot lakiehdotuksesta

Parkanon kaupunki, Enontekiön kunta, Muonion kunta ja Kihniön kunta eivät nähneet lain muuttamista perusteltuna. Lakimuutos tulisi siirtämään osan sosiaalihuollon tehtävistä kunnan vastuulle. Eesityksen seurauksena työvoimapalveluiden asiantuntijalle jäisi vastuu arvioida myös sosiaalihuollon alustavaa tarvetta.

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy (Hyvil) ei kannattanut lakiesityksen valmistelun jatkamista nykyisessä muodossaan, vaikka piti sen perusajatusta ja tavoitteita aktivointisuunnitelmien hallinnollisen taakan purkamisesta ja aktivointisuunnittelun sekä monialaisen yhteistyön kohdistamisesta sitä nimenomaan tarvitseviin työttömiin työnhakijoihin erittäin hyvänä ja kannatettavana.

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n ja Pohjois-Karjalan Työttömät ry:n mukaan esityksen valmistelu tulisi keskeyttää, sillä yksittäisen uudistuksen sijaan sosiaalihuollon työllistymistä edistäviä sosiaalipalveluita tuli valmistella kokonaisuutena. Myös Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia (Talentia), Salon kaupunki, Helsingin kaupunki, Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry, Ilomantsin kunta, Tampereen kaupunki, Ote-säätiö sr ja Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue katsoivat, että kuntouttavaa työtoimintaa koskevat muutokset tulisi tehdä osana työllistymistä edistävien sosiaalipalvelujen uudistuksen valmistelua.

Muun muassa Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue kannatti aktivointisuunnitelmien laatimista ainoastaan toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saaville työttömille. Aktivointisuunnitelmat eivät nykyisellään kohdistuneet täysin siihen työttömien ryhmään, joilla oli sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluiden tarvetta. Aktivointisuunnitelmia tehtiin myös säännöllisesti henkilöille, jotka eivät tarvinneet sote-palveluja työllistymisen edistämiseen.

Pirkanmaan hyvinvointialueen mukaan lakimuutos todennäköisesti varmistaisi nykyistä paremmin sen, että pitkään työttömänä olleille kuntouttava työtoiminta oli viimesijainen sosiaalipalvelu, koska työllisyyspalvelut voisivat itsenäisesti laatia työllistymissuunnitelman ja sisällyttää siihen ensisijaisesti muita omia palvelujaan.

Kuntoutussäätiön mukaan muutos voisi hyvin toteutettuna selkeyttää järjestelmää ja parantaa palveluiden kohdentumista eri asiakasryhmille. Oli kuitenkin tärkeää seurata tarkasti, miten uudistus vaikutti erityisesti heikommassa asemassa oleviin työttömiin, jotta kukaan ei jäisi ilman tarvitsemiaan palveluja.

Talentia piti esityksen tavoitetta myönteisenä, mutta muistutti, että hyvinvointialueiden vaikea taloustilanne heikensi jo nyt sosiaalialan ammattilaisten mahdollisuuksia osallistua monialaisten suunnitelmien laadintaan, joiden tarvetta lakimuutos lisäisi.

Akaan kaupunki kannatti osittain esitettyä muutosta, mutta korosti, että muutoksessa tulisi kiinnittää erityinen huomio suunnitelmien jälkeisten palvelutarpeen mukaisten palveluiden saatavuuteen, palveluohjauksen laatuun, resursseihin, palveluohjauksen vaikuttavuuteen, tehokkuuteen (käytännön toteutukseen), tuloksiin ja koko prosessin avoimuuteen sekä yhteistyöhön eri viranomaisten ja kunnan muun palvelutuotannon välillä.

Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry:n mukaan esitysluonnos vaikutti kokonaisuudessaan epäselvältä, ristiriitaiselta ja hätiköidysti valmistellulta. Asiakas tarpeineen unohtui työntekijälähtöisyyden korostuessa.



Esityksen mukaan moni kuntouttavan työtoiminnan asiakas olisi valmis siirtymään työelämään. Tätä väitettä ei kuitenkaan perusteltu luotettavilla lähteillä, ja se ei vastannut todellisuutta. Näin merkittäviin lakimuutoksiin tarvittiin enemmän tutkittua ja luotettavaa tietoa kuntouttavan työtoiminnan vaikutuksista.

Sosiaalityöntekijöiden seura ry:n mukaan esitys nojasi liiaksi kahteen oletukseen: työttömyysetuudella kuntouttavaan työtoimintaan ohjatut henkilöt eivät yleensä tarvinneet kyseistä palvelua, ja että toimeentulotukea saaville henkilöille palvelu oli oikea. Sosiaalityöntekijöiden seura korosti, että jatkuessaan pitkäaikaistyöttömyys tuotti tarvetta kuntouttavan työtoiminnan palvelulle, vaikka etuutena olisikin ollut työttömyysetuus. Kuntouttava työtoiminta oli puolestaan melko usein liian vaativa palvelu pitkittyneesti toimeentulotukea saaville, esimerkiksi vaikeasti päihdeongelmasta tai muista terveydellisistä haasteista kärsiville työkäisille.

Tampereen kaupunki totesi, että esitys ei tuonut muutosta aktivointisuunnitelmien sisällölliseen toteuttamiseen. Aktivointisuunnitelman laadintatilanteissa ei käytännössä ollut mahdollista kirjata asioita lain edellyttämällä tarkkuustasolla. Sisällöllisen määrittelyn keventämisellä saataisiin myös hallinnollista työtä vähentäviä vaikutuksia.

Pohjois-Karjalan Työttömät ry:n mukaan esitys ei huomionnut riittävästi sitä tosiasiaa, että kuntouttava työtoiminta ei ollut kaikille aidosti vapaaehtoista. Toimeentulotukea saaville työttömille aktivointiehto säilyisi, mikä käytännössä voisi tarkoittaa uhkaa perusosan leikkauksesta, ellei henkilö osallistuisi suunnitelman laatimiseen tai toteuttamiseen. Tämä asettaisi vaikeassa elämäntilanteessa olevat ihmiset alttiiksi kontrollille ja rangaistuksille, vaikka heillä ei olisi tosiasiallisia mahdollisuuksia osallistua tai hyötyä palveluista. Vaikka kuntouttavan työtoiminnan oli tarkoitus olla sosiaalipalvelu, monelle työttömälle se näyttäytyi epäselvänä työn ja tuen yhdistelmänä – palkattomana työnä, jossa ei ollut työehtosopimuksen turvaa eikä kerrytyssäoloa. Esitys ei tuonut ratkaisua tähän ongelmaan.

Sininauhaliitto ry:n mukaan esitys vahvisti nykyisiä sääntelyristiriitoja (sosiaalihuolto, työttömyysturva, toimeentulotuki) sen sijaan, että purkaisi niitä. Sininauhaliitto, Hyvinvointiala HALI, Nuorten Ystävät ry ja Oulun Diakonissalaitoksen Säätiö sr kiinnittivät myös huomiota siihen, ettei kolmannen sektorin roolia huomioitu hallituksen esityksessä lainkaan, vaikka järjestöt olivat olennainen osa palvelun toteutusverkostoa ja tarjosivat asiakaslähtöistä erityisosaamista.

4.1.1 Esityksen suhde työllistymisen monialaiseen edistämiseen

Lappeenrannan kaupungin mukaan esitysluonnos ei ottanut riittävästi huomioon TYM-lain tarkoitusta ja TYM-lain mukaisia asiaskriteerejä. Esitysluonnoksen mukaan kuntouttavaa työtoimintaa tarvitseva asiakas ohjattaisiin TYM-palvelutarpeen arviointiin mahdollisesti pelkän sosiaalipalvelun tarpeen mukaan, eikä tilanteessa toteutunut lain tarkoitus asiakkaan palvelutarpeesta yhteensovittaa kaikkien kolmen viranomaisen palveluita. Keski-Uudenmaan työllisyysalue totesi, että suuri osa kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista oli jo tällä hetkellä edennyt palveluun TYM:n monialaisen työllistymissuunnitelman kautta.

TYP-johtajien verkoston mukaan lakimuutos ei muuttaisi aktivointiyhteistyön tarvetta niin paljon kuin lakiesityksessä oli oletettu, sillä tilanteissa, joissa asiakkaalla ei ollut tunnistettavaa sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta aktivointiyhteistyötä oli tehty kevennetysti, tiedolla vaihtaen. Lisäksi työttömyyden keston tavoin myös toimeentulotuki asiakkaan pääasiallisena toimeentulona oli kaavamainen aktivointiyhteistyön kriteeri, joka ei ottanut huomioon asiakkaan palvelutarvetta. Aktivointiyhteistyön lähtökohtana tulisi olla asiakkaan palvelutarve. Tämä ei toteutunut, jos aktivointiyhteistyö rajattaisiin toimeentulotuen saajiin.

Kelan mukaan jatkossa ne työttömät työnhakijat, jotka olivat oikeutettuja työttömyysetuuteen ja joiden osalta kuntouttava työtoiminta katsotaan tarkoituksenmukaiseksi palveluksi, ohjautuisivat aina TYM-palveluun.



Vaarana oli, että asiakkaat ohjautuvat TYM-asiakkuuteen ilman aitoa TYM-palveluiden yhteensovittamisen tarvetta. Tämä voisi kuormittaa TYM-toimintaa ja viedä resursseja muilta asiakasryhmiltä.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen mukaan työllisyyspalveluissa oli haluttu ohjata kuntouttavaan työtoimintaan asiakkaita, joiden toimintakyky oli niin heikentynyt, etteivät he kyenneet osallistumaan palveluun. Jos asiakkaita ohjattiin TYM-arviointiin yksipuolisesti nimenomaan kuntouttavaa työtoimintaa varten ilman yhteistä arviota, oli riski, että asiakas palautettaisiin TYM-prosessista takaisin työllisyyspalveluihin, mikä aiheutti turhaa kuormitusta ja viivästytti tarkoituksenmukaisen tuen aloittamista.

4.1.2 Esityksen suhde muihin esityksiin

Hyvil huomautti, että aktivointisuunnitelmien hallinnolliseen keventämiseen ja säästöihin tähtäävä lakiluonnos oli ajoitukseltaan erittäin kyseenalainen, kun huomioitiin muut samaan aikaan meneillään olevat lakiuudistukset. Kaikkien esitysluonnosten yhteisenä ongelma oli yhteisvaikutusarvioiden puuttuminen. Hyvil arvioi, että esityksiä täytyisi yhteisvaikutusarvioinnin vuoksi muuttaa muun muassa samaan kohderyhmään kasautuvien yhteisvaikutusten sekä merkittävien viranomaisvaikutusten vuoksi niin paljon, että myös uudet kuulemiskierrokset olisivat perusteltuja. Yhteisvaikutukset asettivat Hyvilin näkemyksen mukaan myös tässä esitysluonnoksessa arvioidut säästöt kyseenalaisiksi, vaikka esitetyissä arvioissa oli ilman yhteisvaikutuksiakin merkittäviä puutteita.

Kelan ja BusinessOulun mukaan kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin esitettyjä muutoksia arvioitaessa oli syytä huomioida myös muutokset, jotka koskivat toimeentulotuesta annetun lain muuttamista. Tämän lainmuutoksen seurauksena toimeentulotuelta voitiin olettaa jatkossa siirtyvän asiakkaita nykyistä enemmän ensisijaisille etuuksille kuten työttömyysturvalle, opintotuelle, sairauspäivärahalle tai kuntoutusrahalle. Tämä saattoi tarkoittaa, että pelkän toimeentulotuen varassa olevien työttömien määrä vähenisi ja myös heille tehtävien aktivointisuunnitelmien laatiminen vähentyisi.

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT esitti huolensa useiden eri uudistusten mahdollisista odottamattomista yhteisvaikutuksista. Uudistuksia kohdistui henkilöiden toimeentuloetuuksiin ja myös eri palvelujärjestelmien sisältöihin. Toimeentuloetuuksiin tehtävät muutokset vaikuttivat etuuden saajien käyttäytymiseen ja kannusteisiin saada ja käyttää palveluja. Vastaavasti palvelujärjestelmiin tehtävät muutokset heijastuivat palveluja tarjoavien tahojen kykyyn vastata muuttuneeseen palvelujen kysyntään. Useiden eri uudistusten samanaikainen toimeenpano saattoi aiheuttaa kuitenkin väliinputoamia, kun asiakkaan tarpeenmukaisia palveluja ei ollutkaan mahdollista tarjota.

THL:n mukaan esityksessä ei ollut kaikilta osin huomioitu riittävästi Kelan ja muiden toimijoiden resurssien yhteisvaikutuksia, mikä saattoi heikentää kokonaisuuden toimivuutta ja tavoitteiden saavuttamista.

Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus Socca (Socca) totesi lausunnossaan, että yhteisvaikutusarvioiden puuttuminen heikensi kokonais kuvaa ja saattoi johtaa siihen, että säästöt eivät toteutuneet tai asiakasryhmiä jäisi väliinputoajiksi.

4.1.3 Lain tarkoitus ja soveltamisala

Hyvil näki esitysluonnoksen erityisenä ongelmana olevan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain tarkoitukseen ja soveltamisalaan ehdotetut muutokset. Laki oli säädetty nimenomaan pitkittyneesti työttömien työnhakijoiden palvelemiseksi ja heidän koppaamiseen viimeistään silloin, kun tietyt lakiin kirjatut aikarajat edellyttivät viranomaisilta aktivointisuunnittelun käynnistämistä. Nyt lain tarkoitukseen esitettiin muutosta, jossa pitkään jatkunut työttömyys ehdotettiin poistettavaksi kokonaan lain tarkoituksesta. Ehdotettu muutos oli sinänsä kannatettava, mutta periaatteellisella tasolla erittäin suuri. Lain peruseriaa eli pitkään jatkunutta työttömyyttä ei Hyvilin mukaan voitu mitenkään poistaa ilman, ettei sillä olisi merkittävää ja suoraa, nyt esitysluonnoksessa arvioimatonta, vaikutusta hyvinvointialueen järjestämisvastuun sisältöön.



Kuntouttavan työtoiminnan palvelua oli lain koko voimassa olon ajan kehitetty ja kohdistettu nimenomaan pitkittyneesti työttömien tarpeeseen. Mikäli koko lain tarkoitusta yhtäkkiä muutettaisiin, oli ilmiselvää, että myös kuntouttavan työtoiminnan palvelun sisältöihin tarvittaisiin muutoksia, koska järjestämisvastuun piiriin kuuluva kohderyhmäkin muuttuisi ja laajenisi.

THL:n mukaan lain tarkoituksen muutos saattaisi hämärtää kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmää ja heikentää kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden asemaa. Termin muutos voisi johtaa sekä kohdentumisen että resurssien näkökulmasta epätoivottuihin seurauksiin. THL:n mukaan oli tärkeää arvioida, vastaisiko muutos lain alkuperäistä tarkoitusta vai muodostuisiko siitä uusia epäselvyyksiä ja lisäkustannuksia aiheuttava tekijä palvelujärjestelmässä.

Soccan mukaan lain tarkoituksen muuttaminen muuttaisi lain kohderyhmän määrittelyä ja myös hyvinvointialueiden palvelun järjestämisvastuun sisältöjä. Muutos saattoi hämärtää pitkäaikaistyöttömyyden ja siitä aiheutuvien laaja-alaisen palvelutarpeiden tunnistamista ja johtaa siihen, että kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat ja vaikeimmin työllistyvät jäisivät ilman heille tarkoitettuja palveluja. Näitä vaikutuksia ei ollut arvioitu esityksessä riittävästi.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös lain soveltamisalaa (3 §). Ehdotetut soveltamisalan rajaukset poistaisivat työvoimaviranomaisen aktivointisuunnittelun käynnistämisvelvollisuuden ja yhteisen aktivointisuunnitteluvollisuuden pitkittyneesti työttömyysetuutta saavien osalta, mutta säilyttäisivät hyvinvointialueen ja työvoimaviranomaisen velvollisuudet pitkittyneesti toimeentulotukea saavien kohdalla ennallaan. Hyviliin mukaan samalla kuitenkin 3.5 §:ssä ehdotettu soveltamisalan laajennus laajentaisi hyvinvointialueen kuntouttavan työtoiminnan palvelun järjestämisvelvollisuuden koskemaan pitkittyneesti toimeentulotukea saavien kohderyhmän lisäksi kaikkia työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun ohjattavia työttömiä heidän työttömyyden kestostaan tai toimeentulotuen tai työttömyysetuuden saantiajastaan riippumatta. Ehdotetun 5 momentin sanamuodon mukaan käytännössä siis kuka tahansa työttömänä työnhakijana oleva työttömyysetuutta tai toimeentulotukea saava henkilö olisi oikeutettu kuntouttavaan työtoimintaan, mikäli se vastaisi hänen palvelutarvettaan ja hänelle tulisi laadittavaksi monialainen työllistymissuunnitelma. Ehdotettu lain tarkoituksen muuttaminen sekä soveltamisalan ehdotetun kaltainen laajennus vain reilun vuoden ajanjaksoksi, tuli Hyviliin näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa ehdottomasti perua.

Esitetyin 3 §:n muutoksen myötä aktivointisuunnitelmia laadittaisiin jatkossa enää työttömyyden takia toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saaville työttömille. Ehto perustui kategoriseen aikarajaan, eikä jättänyt viranomaisille harkintavaltaa tilanteisiin, joissa suunnitelman laatiminen on ilmeisen tarpeetonta. Valtiovarainministeriö esitti arvioitavaksi, tulisiko aktivointiehtoon liittyä jatkossa myös viranomaisten harkinta aktivointisuunnitelman laatimisen tarpeellisuudesta.

Pirkanmaan hyvinvointialueen mukaan kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmän rajauksen poistumisen myötä palvelun tarkoitus ja kohdennus viimesijaisena sosiaalipalveluna oli varmistettava tässäkin muutoksessa, ettei se käytännössä toteutuisi nykyisenkaltaisena suhteettoman laajasti käytettynä työttömien palveluna.

Hyvil huomautti lisäksi, että 15 §:ään ehdotetut muutokset vaikuttivat varsin oudoilta ja epätarkoituksenmukaisilta erityisesti tavoitellun hallinnollisen keventämisen ja työnhakijoiden tosiasiallisten palvelutarpeiden näkökulmasta arvioituna. Poikkeussäännökseen ehdotettiin muutosta, jossa vain pääasiallisena tulonaan toimeentulotukea saaville jätettiin mahdollisuus aktivointisuunnittelun kautta hakeutua pyynnöstä kuntouttavaan työtoimintaan ennen aktivointiehdon täyttymistä. Lopputuloksena siis osa toimeentulotukea saavista pääsisi edellä kuvatun soveltamisalasäännöksen laajennuksen perusteella TYM-yhteistoimintamallin kautta kuntouttavaan työtoimintaan milloin tahansa, mutta osa toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavista joutuisi odottamaan aktivointiehdon täyttymistä ennen kuin oikeus



kuntouttavaan työtoimintaan syntyisi ja osalle oikeus voitaisiin turvata erikseen ennen aktivointiehdon täyttymistä omaan pyyntöön perustuen. Työttömyysetuutta saavalla poikkeussäännöksen mukaista oikeutta taas ei olisi lainkaan, vaan heille oikeus kuntouttavaan työtoimintaan syntyisi ainoastaan monialaisen palvelutarvearvion ja monialaisen työllistymissuunnitelman laatimisen kautta. Kokonaisuutena ehdotetusta järjestelmästä olisi syntymässä sellainen, että toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavat jakautuisivat kolmeen erilaiseen ryhmään oikeuksiensa osalta, mutta kaikki työttömyysetuutta saavat, joilla mahdollisesti olisi kuntouttavan työtoiminnan palvelutarve, ohjautuisivat työllistymistä edistävään monialaiseen palvelutarvearvoon eli nykyistä aktivointisuunnittelua raskaampaan palvelumuotoon ja palveluprosessiin.

4.1.4 Esityksen vaikutusten arviointi

Esitysluonnoksessa aktivointiehtoon esitettyjen muutosten myötä aktivointisuunnitelmiin käytettävän ajan oli arvioitu vähenevän yhteensä noin 137 340 tuntia (2,82 h/suunnitelma). Valtiovarainministeriö arvioi, että aktivointisuunnitelmien päivittämisen osalta käytetty työaika oli todennäköisesti pienempi. Mahdollisuuksien mukaan laskelmissa tulisi huomioida myös muut kustannukset kuin henkilöstön palkkakustannukset (esim. tilat, laitteet, hallinto). Lisäksi valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota siihen, että taloudellisten vaikutusten arvioinnissa ei ollut huomioitu Kelan näkökulmaa määrällisesti lisääntyvien monialaisten työllisyysuunnitelmien laatimisessa.

Pieksämäen nuorisotoimen, Kuopion kaupungin ja Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen mukaan esityksen arvio aktivointisuunnitelman laatimiseen käytetystä 2,8 tunnista oli ylimitoitettu. Lisäksi sosiaalityöntekijät eivät tehneet aktivointisuunnitelmia kaikilla alueilla, vaan myös sosionomit saattoivat osallistua niiden. Oli todennäköistä, että sosiaalityöntekijöiden palkkakustannukset eivät todellisuudessa vähenisi lakiesityksessä arvioidun mukaisesti.

Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen mukaan alueella oli yleensä varattu aktivointisuunnitelman laadintaan tunti, ja jos tähän lisättiin kirjaamiseen käytetty aika sekä mahdolliset muut oheistyöt, jäi keskimääräinen todennäköisesti alle esityksessä esitetyn 2,8 tunnin. TYM-prosessin mukaiseen työhön kului Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen mukaan huomattavasti enemmän aikaa.

Lakiesityksen perusteluissa lakimuutoksen on arvioitu vähentävän laadittavien aktivointisuunnitelmien määrää 55 prosenttia. Pieksämäen nuorisotoimen mukaan oli todennäköistä, että laadittavien aktivointisuunnitelmien määrä tulisi vähenemään vielä huomattavasti enemmän, sillä hyvinvointialueiden käynnistämien aktivointitoimenpiteiden määrissä oli huomattavia alueellisia eroja ja työvoimaviranomaisen rooli oli monin paikoin korostunut aktivointisuunnitelman laatimisen käynnistäjänä. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen mukaan esityksessä jäi epäselväksi, millä perusteella arvio aktivointisuunnitelmien määrän vähenemisestä oli laskettu.

Esitysluonnoksessa oli arvioitu, että monialaisia työllistymissuunnitelmia tehtäisiin 40 prosenttia nykyistä enemmän. Pirkanmaan hyvinvointialueen mukaan oli epäselvää, mihin arvio perustui, sillä esityksessä oltiin muuttamassa vain kuntouttavan työtoiminnan lakia ja aktivointisuunnitelmien laadintaa. Lakimuutos ei muuttanut olemassa olevaa TYM-lainsäädäntöä, eikä siten myöskään palveluun ohjautumisen kriteerejä tai toimintamalleja, jolloin monialainen työllisyysuunnitelma ei voisi edes tulla korvaamaan aktivointisuunnitelmaa. Vaikutusten arvioinnin perusteet olivat siten hyvin epävarmat ja monialaisten työllistymissuunnitelmien määrän arvioinnin myötä oli riskinä, että hallinnon ja prosessien keventymisen sijaan luotiin tilalle raskaampia ja kalliimpia toimintamalleja ja koko uudistuksen hallinnon tehostamisen ja henkilöstöresurssin riittävyyden tavoitteet romuttuisivat.

Keski-Suomen hyvinvointialueen mukaan suoraan hyvinvointialueille kohdistuvista taloudellisista kokonaisvaikutuksista ei ollut tehty riittävää arviointia. Koska vaikutusten arviointi oli puutteellinen ja ehdotuksesta ei ollut nähtävissä varmoja säästöjä hallinnollisessa työssä, vaan työn painopisteen siirtymistä



aktivointisuunnittelusta TYM-työhön ja jopa resurssitarpeen lisäystä, ei todellista säästöä hyvinvointialueille välttämättä syntynyt.

Soccan mukaan esityksen arviot uudistuksen taloudellisista vaikutuksista perustuivat osin puutteelliseen tietopohjaan (esimerkiksi tarkkaa tietoa aktivointisuunnitelmien kohdentumisesta ei ollut). Potentiaaliset säästöt voisivat jäädä toteutumatta tai jopa kääntyä lisäkustannuksiksi, jos TYM-työ lisääntyisi. Esitetyt arviot eivät huomioineet resurssitarpeen siirtymistä toiselle hallinnonalalle, ja esimerkiksi Kelan ja hyvinvointialueiden lisäresurssitarpeet oli aliarvioitu.

Hyvilin mukaan esitysluonnoksen taloudelliset arviot olivat sinänsä lakiluonnoksen valmistelun aikataulu huomioiden ansiokkaat, mutta toisaalta monella tavalla puutteelliset. Taloudelliset vaikutusarviot oli laadittu työvoimaviranomaisten työstä tehdyn selvityksen varaan, joka sinänsä Hyvilin arvion mukaan nimenomaan poistuvien aktivointisuunnitelmien osalta on valtaosin perusteltu lähtökohta. Huomioiden nykyinen työttömyystilanne ja esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset sekä muut meneillään olevat lakimuutoshankkeet, oli todennäköistä, että kuntouttavaan työtoimintaan ohjautumiseen johtavat yhteistyöprosessit ja niiden lukumäärä jäisivät lopulta vähintään ennalleen ja mahdollisesti jopa lisääntyisivät suhteessa muihin ratkaisuihin johtaviin palveluprosesseihin, mikä pitäisi huomioida myös arvioissa. Arvioita tuli Hyvilin näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa tarkentaa ja täydentää kuvaamalla tarkemmin eri viranomaisten rooleihin ja palveluprosesseihin liittyviä eroja.

Pohjois-Karjalan Työttömät ry:n mukaan esityksen vaikutuksia työttömien asemaan, oikeuksiin ja palvelujen saavutettavuuteen oli arvioitu liian suppeasti. Esimerkiksi monialaisten työllistymissuunnitelmien lisääntymisestä johtuvia palvelutarpeita ja viranomaisresursseja ei ollut analysoitu riittävästi. Esityksessä jäi myös epäselväksi, miten muutokset tukisivat yhdenvertaista kohtelua eri etuusmuotojen piirissä olevien työttömien välillä.

4.2 Lakiehdotuksen vaikutukset

4.2 Vaikutukset työttömiin

Etelä-Savon hyvinvointialueen mukaan kuntouttavan työtoiminnan kohdentaminen oikeille asiakkaille oli hyvä tavoite. Tällä hetkellä työllisyysalueiden työllistymistä edistävät palvelut kohdentuivat harvoille asiakkaille ja kuntouttavaa työtoimintaa taas tarjottiin palveluna valtaosalle työttömiä, jolloin kuntouttavan työtoiminnan toissijaisuus ei toteutunut.

Pirkanmaan hyvinvointialue piti hyvänä, että työvoimaviranomainen voisi jatkossa toimia nopeammin ja itsenäisemmin niiden työttömien kohdalla, jotka eivät tarvitse sosiaalihuollon tukea lainkaan tai palvelujen yhteensovittaminen ei ollut välttämätöntä. Se mahdollisti asiakkaiden oikea-aikaiset työllisyyspalvelut, mutta toisaalta edellytti myös riittävää resursointia. Toimeentulotukiasiakkaiden oikeus aktivointisuunnitelmaan ja sitä kautta pääsy kuntouttavaan työtoimintaan tai tunnistaminen TYM-asiakkaaksi oli hyvä ratkaisu ja mahdollisti toimeentulotukiasiakkaiden palvelujen toteuttamisen. Erityisesti nuorten osalta oli tärkeää varmistaa aktivointi ja palveluihin pääseminen nykyistä nopeammin.

BusinessOulun mukaan oli kuitenkin olemassa riski, ettei asiakkaan sote-palvelujen tarvetta asiakkaan antamien tietojen perusteella tunnistettaisi työvoimapalveluissa. Tällöin asiakkaan pääsy palvelutarpeensa mukaisiin palveluihin viivästyisi. Lisäksi oli vaarana, että asiakkaat ohjautuisivat TYM-palveluihin ilman aitoa monialaisen palvelun tarvetta ja monialaiseen palveluun ohjattavien henkilöiden profiilin painopiste saattoi muuttua lähempänä työelämää oleviin asiakkaisiin.

Salon kaupungin mukaan oli olemassa vaara, että esityksen myötä heikossa työmarkkinatilanteessa olevat työnhakijat jäisivät ilman riittäviä sosiaalipalveluita, jos he eivät olleet TYM-palvelun kohderyhmää. Nämä



henkilöt olisivat ainoastaan työvoimaviranomaisen palveltavana, vaikka eivät usein olleet autettavissa työvoimapalveluilla. Tämä todennäköisesti lisäisi huoli-ilmoitusten tekemistä sosiaalityölle ja resurssitarvetta hyvinvointialueelle. Myös sosiaalisen kuntoutuksen palveluita tarvittiin lisää tälle kohderyhmälle.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen mukaan aktivointisuunnitelman ja kuntouttavan työtoiminnan kytkös oli ollut monelle asiakkaalle matalan kynnyksen reitti laajempiin sosiaalipalveluihin. Esityksen riskinä oli, että erityisesti syrjäytymisvaarassa olevat työttömät voisivat jäädä kokonaan palveluiden ulkopuolelle.

THL:n mukaan esityksessä oli sinällään kannatettavasti luovuttu kategorisesta aktivointisuunnitelmien laadinnasta, ja tavoitteena oli yksilöllisten palvelutarpeiden korostaminen. Oli kuitenkin olemassa riski, että etuustasolla kategorisointi säilyi, mikä saattaisi heikentää palvelujen kohdentumista tarkoituksenmukaisesti. THL piti ongelmallisena kehityssuuntaa, jossa monialaisen arvioinnin ja palveluiden piiriin jäivät ensisijaisesti ne asiakkaat, joiden palvelutarpeet olivat suhteellisen kevyitä ja selkeitä. Samanaikaisesti erityisen haavoittuvassa asemassa olevat, kuten pitkäaikaistyöttömät ja toimeentulotukea pitkäaikaisesti saavat henkilöt, saattaisivat jäädä monialaisen tuen ja suunnitelmallisen aktivoinnin ulkopuolelle.

Sastamalan kaupungin mukaan esitetyt muutokset saattoivat asettaa sosiaali- ja terveystalvaeluita ensisijaisesti tarvitsevat asiakkaat huonompaan tilanteeseen. Asiakkaiden aktivointisuunnitelmien laatimisvastuu oli jäänyt työvoimaviranomaisille. Hyvinvointialueilla ei ollut ollut resurssia eikä osaamistakaan asiakkaiden suunnitelmien laatimiseen, sillä ne eivät tunteneet asiakkaitaan. Vaikeimmassa asemassa olevien asiakkaiden sosiaali- ja terveystalvaelujen palvelutarpeita ei ollut siten kartoitettu hyvinvointialueiden toimesta. Esitetty muutos saattoi aiheuttaa sen, että toimeentulotukea saavat työikäiset syrjäytyivät pysyvästi työmarkkinoiden ulkopuolelle ja heidän palvelutarpeitaan ei jatkossa arvioitu lainkaan eikä palveluihin ohjautumistakaan tapahtunut.

Päijät-Hämeen hyvinvointialueen mukaan kaikki pitkäaikaistyöttömät eivät välttämättä tarvitseet sosiaalipalveluja tai kuntoutusta. Sinänsä työttömän asiakkaan TYM-palvelun piiriin pääsy oli mahdollista jo yhden päivän työttömyyden jälkeen, joten asiakkaan palveluprosessi saattoi käynnistyä nopeasti. Päijät-Hämeen hyvinvointialue piti hyvänä, että toimeentulotukea saavien asiakkaiden osalta palvelutarpeen arviointi käynnistyi sosiaalihuollon ammattihenkilön aloitteesta, joka osana prosessia arvioi laajemmin henkilön tuen tarpeita.

Sopimusvuori ry:n mukaan esitys saattoi johtaa palvelujärjestelmän sisäiseen eriarvoisuuteen, jossa työttömät asemoituvat eri asemaan riippuen siitä, saivatko he toimeentulotukea vai eivät. Toimeentulotukea saavien asiakkaiden palvelutarvetta tarkasteltaisiin laajemmin, kun taas ilman toimeentulotukea olevat voisivat jäädä kokonaan arvioinnin ulkopuolelle. Tämä lisäsi riskiä epätasa-arvoon palveluihin pääsyssä. Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry totesi esityksen rajaavan palveluiden ulkopuolelle henkilöitä, joilla olisi todellinen tarve tukeen, samalla kun palveluihin jäävät asiakkaat tarvitsivat entistä enemmän moniammatillisia resursseja.

Pohjois-Karjalan Työttömät ry:n mukaan monialaiseen työllistymissuunnitelmaan pääsy vain viranomaisarvion perusteella heikentäisi työttömän omaa toimijuutta ja mahdollisuutta vaikuttaa omaan palvelupolkuunsa, sillä työtön ei voisi itse pyytää monialaista palvelua samalla tavoin kuin aktivointisuunnitelmaa. Lisäksi työttömien jakaminen työttömyysetuutta ja toimeentulotukea saaviin voisi johtaa eriarvoistumiseen. Työttömyyden kesto ei aina vastannut henkilön palveluntarvetta. Yhdenvertaisuus ja yksilöllisyys jäisivät palveluissa taka-alalle. Mikäli aktivointisuunnitelman laatiminen rajattiin vain toimeentulotukea ensisijaisesti työttömyyden johdosta saaviin henkilöihin, tuli Oulun Diakonissalaitoksen Säätiön mukaan tosiasiallista mahdollisuutta erilaisten työnhakijoiden keskuudessa TYM-palveluun pääsyyn helpottaa ja varata riittävästi resursseja ja rahoitusta sen toteuttamiseen.



Sininauhaliitto ry:n mukaan esitys kevensi viranomaisvelvoitteita ja luopui aktivointisuunnitelmasta useissa tilanteissa, mikä siirtäisi palveluun ohjautumisen viranomaisen harkintaan ilman lakisääteistä perustaa. Tämä heikensi erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten pääsyä palveluihin ja vaaransi heidän oikeutensa tuki- ja kuntoutuspalveluihin.

Soccan mukaan toimeentulotukea saaville laadittavan suunnitelman tulisi olla palvelutarpeen mukainen. Mikäli asiakkaan työllistyminen tai kouluttautuminen edellytti pidempää työskentelyä ja asiakas tarvitsi sosiaalista kuntoutusta, ensisijaisena suunnitelmana tulisi olla sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen asiakassuunnitelma. Tällöin yhteistä aktivointisuunnitelmaa ei välttämättä tarvittu.

Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen mukaan esitys vaikutti parhaimmassa tapauksessa siihen, että asiakas pääsi nopeasti palveluiden piiriin, eikä hänen tarvinnut odottaa aikaan sidottua aktivointiehdon täyttymistä. Sen sijaan pahimmassa tapauksessa osa asiakkaista ei kelpannut TYM:iin, jota vahvasti ajateltiin työhön tai koulutukseen johtavana palveluna. Riskinä oli, ettei asiakas kuulunut aktivointiehdon piiriin, muttei myöskään täyttänyt TYM-prosessin kriteereitä, jolloin asiakas jäisi kokonaan ilman tukea.

Hyvilin mukaan esitysluonnoksen perusteella vaikutti siltä, että viimesijaista toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavilla tietyt aikarajat ovat edelleen ohjaavia, eikä hyvinvointialueelle annettu vastaavaa harkintavaltaa kuin työvoimaviranomaiselle sen osalta, keneen toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan pitkittyvästi saavien aktivointiyhteistyö kannattaisi ja tulisi kohdistaa. Aktivointiehdon piiriin kuuluvien joukkoon saattoi kuulua osa-aikatyön tekijöitä (mahdollisesti toimeentulotukilain kokonaisuudistuksessa ehdotetun jälkeenkin), nuoria, jotka olisivat aloittamassa armeijan tai menossa opiskelemaan syksyllä, työttömyysturvan odotusajalla olevia, joilla ei sinänsä ollut minkäänlaista sosiaalihuollollista tai kuntouttavan työtoiminnan palvelutarvetta. Aktivointiehdon piiriin muuttuminen sekä siihen liittyvän soveltamisalan laajennuksen erityisenä riskinä uusissa, vasta jäsenyissä palvelurakenteissa oli Hyvilin näkemyksen mukaan ainakin joiltain osin pitkittyneesti työttömien väliinpuotoamisen riskien kasvaminen.

BusinessOulun mukaan Kela oli jo ohjannut vahvasti työkäisiä toimeentulotukea saavia laittamaan työnhakunsa voimaan. Toimeentulotukea hakevilta edellytettiin tulevaisuudessa kokoaikatyön ja ensisijaisten etuuksien hakemista, mikä todennäköisesti vähentäisi toimeentulotuen varassa olevien määrää ja tarvetta aktivointisuunnitelmille. Samalla työ- ja toimintakyvyn arviointien tarve kasvoi, koska kaikki työttömät eivät kysyneet työllistymään.

Äänekosken kaupungin mukaan hyvinvointialueet olivat seuranneet aktivointiehdon täyttymistä toimeentulon perusteella vaihtelevasti. Tämä aiheutti epävarmuutta siinä, miten lakimuutos vaikuttaisi asiakkaiden tilanteeseen ja aiheuttaisi sen, että asiakkaat olisivat asuinpaikkansa mukaan eriarvoisessa asemassa. Esimerkiksi Pohjoisen Keski-Suomen työllisyysalueella hyvinvointialue ei ollut juurikaan ohjannut toimeentulotukea saavia asiakkaita aktivointisuunnitelmiin. Asiakkaiden tilannetta heikensi myös, ettei heidän palvelutarpeensa mukaisia palveluja ollut riittävästi saatavilla.

Talentia mukaan esityksen sisältämällä muutoksilla perusteltu rahoituksen vähentäminen hyvinvointialueilta todennäköisesti lisäisi rakenteellisia ja palvelujärjestelmän heikkouksia, jotka saattoivat johtaa tukea tarvitsevien työttömien henkilöiden monenlaisiin väliinpuotoamisen tilanteisiin pitkittäen ja pahentaen sosiaalisia, terveydellisiä ja taloudellisia ongelmia.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry (SAK) korosti, että kuntouttava työtoiminta tuli aina kohdentaa oikealle kohderyhmälle. Sitä ei tullut käyttää palkkatuetun tai muun työsuhteisen työn korvikkeena. Toiminnan tavoitteena tuli olla elämänhallinnan ja työllistymisedellytysten tukeminen. Työttömiä, joilla oli valmiudet osallistua työhön tai työvoimapalveluihin, ei tullut ohjata kuntouttavaan työtoimintaan. SAK:n mukaan esitysluonnoksessa jäi kuitenkin epäselväksi, jäisikö joku työttömien ryhmä palvelutarpeen arvioinnin ulkopuolelle. Tämä saattoi johtaa siihen, että osa työttömistä jäisi kokonaan ilman tukea ja palveluita.

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän kiristämisen ja toimeentulotukilain kokonaisuudistuksen seurauksena kuntouttavan työtoiminnan lain nyt ehdotetun uudistetun aktivointiehdon piiriin kuuluvien toimeentulotukea saavien joukko saattoi Hyvilin mukaan kasvaa lukumääräisesti erittäin merkittävästi ja kuntouttavan työtoiminnan palvelutarve ja -kysyntä lisääntyä. THL huomautti, että vallitseva työllisyystilanne sekä samanaikaiset sosiaaliturvaleikkaukset huomioiden oli todennäköistä, että aktivointiehdon piiriin kuuluvien asiakkaiden määrä tulisi kasvamaan, toisin kuin esityksessä vaikutettiin oletettavan. Sen sijaan BusinessOulun totesi lausunnossaan, että suuri osa toimeentulotukea saavista työttömistä oli jo nykyisellään työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintamallin piirissä. Aktivointiehdon rajaaminen toimeentulotukea saaviin voisi BusinessOulun ja Siikalatvan kunnan mukaan tarkoittaa, ettei aktivointiehdon piirissä ollut jatkossa enää juuri lainkaan asiakkaita.

4.2.1 Palvelujen katveeseen jäävät työttömät

Äänekosken kaupungin mukaan suurin osa kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvista asiakkaista ei täyttänyt vuoden alusta voimaan tulleen TYM-lain asiakaskriteerejä. Valtaosa näistä asiakkaista sai työmarkkinatukea. Toteutuessaan esitys rajoittaisi huomattavasti kuntouttavaan työtoimintaan pääsyä, kun kuntouttavaan työtoimintaan pääseminen edellyttäisi esityksen mukaisesti työmarkkinatuen saajilta monialaisen yhteispalvelun asiakkuutta. Väliinputoajia olivat esimerkiksi työnhakijat, jotka eivät olleet toimeentulotukiasiakkaina, mutta eivät työkyvyttömyyden vuoksi kyenneet osallistumaan mihinkään työllistymistä edistäviin palveluihin ja eivät näin ole myöskään TYM-asiakkaita. Asiakkaalle ei tehtäisi aktivointisuunnitelmaa muttei myöskään monialaista työllistymissuunnitelmaa. Asiakkaat myös jäisivät näissä tilanteissa työllisyysalueen vastuulle, vaikka heidän ensisijaisena palvelutarpeenaan olisivat sosiaali- ja terveyspalvelut. Samansuuntaisen huolen esittivät TYP-johtajien verkosto ja Turun kaupunki.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue esitti myös huolen siitä, miten työttömälle voitiin taata pääsy hänelle tarpeelliseen kuntouttavaan työtoimintaan, mikäli TYM-palvelun kriteerit eivät täyttyneet. Lisäksi aktivointisuunnitelman rajaaminen toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavaan pudottaisi pois perheelliset työttömät, joilla ei ollut oikeutta työttömyysetuuteen ja joilla puolison työssäkäynti esti toimeentulotuen saamisen, ja joilla ei ollut monialaista palvelujen yhteensovittamisen tarvetta. Espoon kaupunki huomautti kuitenkin lausunnossaan, että työllisyyspalvelujen asiantuntijan tehtävänä ei ollut ollut, eikä olisi lakimuutoksen myötäkään, hyvinvointialueen tarjoamien palveluiden tarpeen arvioiminen. Työvoimaviranomaisella oli kuitenkin velvollisuus ohjata asiakas tarkoituksenmukaisten palveluiden piiriin.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen mukaan oli tärkeää tunnistaa, että vaikka kaikki pitkäaikaistyöttömät eivät tarvinneet sosiaalipalveluja tai kuntoutusta, työttömyyden pitkittyessä työ- ja toimintakyky heikkeni usein nopeasti. Kuntouttavan työtoiminnan tarve saattoi syntyä jo ennen kuin nykyinen pitkäaikaistyöttömyyden raja täyttyi. Riskinä oli, että asiakkaat jäisivät liian pitkäksi aikaa ilman tarvittavaa tukea, jos varhaisen tuen tarpeita ei tunnistettu. Käytännössä aktivointisuunnitelmat olivat myös mahdollistaneet ennaltaehkäisevän ohjauksen tilanteissa, joissa varsinaista sosiaalipalvelujen tarvetta ei ollut ollut. Jos näitä asiakkaita ei enää tavattaisi kolmikannassa, tämä ennaltaehkäisevä työ jäisi pois ja ongelmat voisivat kasaantua. Erityistä huolta aiheutti myös asiakasryhmä, joka ei ollut TYM-palvelun kuntouttavan työtoiminnan piirissä, mutta jolla oli vahva sosiaalipalvelujen asiakkuus (esimerkiksi välitystilat, päihdepalvelut, sosiaaliohjaus). Näiden asiakkaiden tilannetta oli tähän asti koordinoitu yhteisillä aktivointisuunnitelmilla. Jos tämä yhteistyörakenne poistuisi, oli vaarana, että asiakas jäisi eri toimijoiden väliseen tyhjiöön tai saisi ristiriitaisia ohjauksia.

Sininauhaliiton mukaan palveluun pääsyn epävarmuus, ohjautumisen hidastuminen ja mahdollinen katkeaminen lisäisivät syrjäytymisen riskiä. Esitys ei riittävästi huomionnut niitä työttömiä, jotka tarvitsivat aktiivista ohjausta ja tiivistä palveluintegraatiota. Mielenterveys- ja päihdetoipujat sekä pitkäaikaistyöttömät tarvitsivat monialaista ja pitkäjänteistä tukea. Nämä ihmiset eivät yleisesti itse hakeneet palveluita ja jäisivät ilman tukea, jos ohjaus perustuisi yksin viranomaisen harkintaan.



Kymenlaakson hyvinvointialue nosti lausunnossaan esiin, että mikäli Kela ei jatkossa toimittanut työllisyysalueelle tietoja työttömyyden eri kestoista, oli riskinä heikossa työmarkkina-asemassa olevien entistä niukempi palveluvalikoima sekä kevyt palveluprosessi. Vaikeasti työllistyvien palveluprosessi vaati resursseja, palvelujen yhteensovittamista ja viranomaisten välistä monialaista yhteistyötä. Huolena oli, ettei julkisen vallan työllisyyden edistämismääräyksen toteutunut riittävässä määrin ja vaikeimmin työllistyvät jäivät vähäisemmälle palvelulle.

4.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

4.3.1 Vaikutukset hyvinvointialueiden toimintaan

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue totesi, että esityksessä ei jätetty hyvinvointialueelle harkintamahdollisuutta aktivointisuunnitelmaan kutsumiselle, jolloin jatkossakin hyvinvointialueen resursseja kului paljon tarpeettomien aktivointisuunnitelmien tekemiseen. Ylivieskan kaupungin mukaan ei ollut perusteltua tehdä aktivointisuunnitelmaa ainoastaan työttömyyden keston perusteella. Näin oli tosin toimittu monilla alueilla jo tähän mennessä. Myös Jyväskylän kaupungin mukaan aktivointisuunnitelmien teossa oli toimittu kevennetysti, mikäli asiakkaalla ei ollut tunnistettavaa sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen tarvetta. Monilla alueilla oli jo ennen ehdotettua lakimuutosta jouduttu toteamaan, että resurssit eivät riittäneet nykyisen lainsäädännön mukaisten aktivointisuunnitelmien systemaattiseen ja laajamittaiseen toteuttamiseen.

Etelä-Kymenlaakson työllisyysalueen mukaan hyvinvointialueen niukkojen resurssien vuoksi sosiaaliohjauksen osallistumismahdollisuudet aktivointisuunnitelmien laatimiseen olivat olleet rajalliset, jonka seurauksena suunnitelmien laatiminen oli jo nykyisin kohdennettu ensisijaisesti niille henkilöille, joilla oli sosiaali- ja työvoimapalvelujen yhteensovittamisen tarve. Näissä tilanteissa oli laadittu usein suoraan monialainen suunnitelma, koska asiakkaat olivat täyttäneet myös monialaisen yhteispalvelun asiakkuuden kriteerit.

Lausuntopalautteessa esitettiin huolta TYM-resurssien riittävyydestä, sillä joillain alueilla sosionomit ovat vastanneet aktivointisuunnitelmien laatimisesta ja sosiaalityöntekijät monialaiset työllistymissuunnitelmien laatimisesta. Lakiesitys voisi siten jopa lisätä sosiaalityöntekijöiden työtaakkaa. Myös TYM-johtajien verkoston mukaan hyvinvointialueiden resurssien rajallisuus huomioiden huolenaiheena oli, ettei vapautuva resurssi todellisuudessa siirtyisi TYM-työssä käytettäväksi. Tämä heikentäisi TYM-yhteistoimintamallin toteuttamismahdollisuuksia. THL:n mukaan hyvinvointialueiden rahoituksen leikkaaminen ei ollut perusteltua, sillä se todennäköisesti heikentäisi entisestään henkilöstöresursseja, vaikeuttaisi suunnitelmien laatimista ja heikentäisi myös henkilöstön pitovoimaa. Äänekosken kaupungin mukaan esityksessä arvioitu aktivointiyhteistyöstä säästävän resurssin siirtyminen TYM-työskentelyn puolelle ei välttämättä toteutunut hyvinvointialueiden resurssien rajallisuus huomioiden.

Pirkanmaan hyvinvointialueen totesi, että asiakasmäärien ei pitäisi muutoksen myötä lisääntyä monialaisessa tuessa, koska jo nyt asiakkaat olivat ohjautuneet palveluihin, jos palvelujen yhteensovittamiselle oli ollut tarvetta. Mikäli asiakkuuksien määrä TYM-palvelussa todellisuudessa kasvoi ja noudatteli esityksen arviota 40 prosentin kasvusta, oli suurena vaarana, että palvelutuotanto olisi nykyisellään riittämätöntä, palvelu ruuhkautuisi ja asiakkaat jäisivät vaille heille tarkoitettua palvelua. Myös Kymenlaakson hyvinvointialue esitti huolen TYM-palvelun ruuhkautumisesta, lisäksi työllistymistä edistävät sosiaalipalvelut saattaisivat jäädä uudistuksen myötä muiden akuutimpien sosiaalipalvelujen jalkoihin.

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen mukaan aktivointisuunnitelman laatimiseen käytettävä aika oli todennäköisesti arvioitu yläkanttiin. Tällöin oli olemassa riski, että resursseja leikattaisiin perusteettomasti. Tämä voisi johtaa siihen, että jäljelle jäävään TYM-työhön jouduttaisiin siirtämään henkilöstöä muista tehtävistä, jolloin kokonaisresurssit supistuivat entisestään.



Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue totesi, että monialaisen yhteistyön toteutuminen vaati rakenteita, selkeitä vastuunjakoja ja riittävästi henkilöstöä. Tällä hetkellä hyvinvointialueilla oli monin paikoin puutteita yhteistoimintamallin rakenteissa, ja sosiaalihuollon työntekijöiden osallistuminen TYM-lain mukaiseen monialaiseen palvelutarpeen arviointiin ja sen perusteella laadittaviin työllistymissuunnitelmiin oli käytännössä haasteellista henkilöstöresurssien ja rakenteiden muutosten ja puutteiden vuoksi. Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen mukaan pienempien kuntien alueella sama sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja teki TYM- ja aktivointityötä. Tässä tilanteessa hallinnollinen työ ei kevenisi vaan päinvastoin lisääntyisi, koska TYM-prosessin mukainen työ vei enemmän aikaa kuin aktivointisuunnitelma.

Pohjois-Savon hyvinvointialueen mukaan esityksen myötä viranomaistyön painopiste siirtyisi aktivointityöstä monialaiseen yhteistyöhön, jolloin asiakkaiden palvelutarpeiden tunnistaminen vaati viranomaisyhteistyötä, ja toimivia konsultaatiokäytäntöjä oli tarpeen kehittää. Kainuun hyvinvointialueen mukaan lainmuutoksen yhteydessä oli tärkeää myös kehittää sosiaaliviranomaisten ja Kelan yhteistyötä, jotta asiakkaita voitaisiin ohjata entistä tehokkaammin sosiaali- ja terveystalouteen sekä kuntoutukseen. Myös Pohjois-Karjalan hyvinvointialue katsoi, että TYM-asiakkuuksien määrän odotettava kasvu siirtäisi painopistettä monialaiseen yhteistyöhön, joka vaati uudenlaista osaamista ja lisää resursointia erityisesti TYM-työhön ja sosiaaliseen kuntoutukseen. Päijät-Hämeen hyvinvointialue piti mahdollisena, että henkilöstöresursseja jouduttaisiin uudelleenkohdentamaan esimerkiksi sosiaalityöstä ja sosiaaliohjauksesta TYM-työhön. Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen mukaan oli myös syytä pohtia, miten uusi malli vaikutti viranomaisten väliseen työnjakoon ja yhteistyörakenteisiin. Mikäli kaksikantainen aktivointisuunnittelu korvautuisi laajemmalla monialaisella asiakkuudella, tarvittiin selkeämpiä malleja siitä, miten eri toimijat – kuten sosiaalipalvelut, työllisyyspalvelut, terveydenhuolto ja Kela – osallistuisivat yhteiseen työhön. Ilman tätä vaarana oli, että vastuut hämärtyisivät ja asiakas jäisi eri toimijoiden väliin.

Etelä-Karjalan hyvinvointialueen ja Askolan kunnan mukaan tehtävä työ ei esityksen myötä todellisuudessa vähentyisi, vaan siirtyisi viranomaiselta toiselle. Työttömyysetuutta saavan asiakkaan palvelutarpeen tunnistaminen saattaisi myös pitkittyä, kun palvelutarvetta arvioisi työllisyysasiantuntija yksin. Lisäksi Etelä-Karjalan hyvinvointialue nosti esiin, että alueella ei ollut tehty päällekkäistä työtä eri suunnitelmien osalta, vaan TYM-työssä oli edetty ratkaisukeskeisesti, joten päällekkäisyys ei Etelä-Karjalassa vähenisi. Alueilla oli myös erilaisia ratkaisuja TYM-työn toteuttamiseen. Myös Päijät-Hämeen hyvinvointialue totesi, ettei alueella ollut tehty päällekkäistä työtä, vaan TYM-työssä oli myös ennaltaehkäisevä näkökulma, jossa pyrittiin monialaisesti jo työttömyyden alkuvaiheessa intensiivisellä työskentelyllä lyhentämään työttömyyden kestoa.

Hyvillä arvion mukaan ehdotetut muutokset saattoivat toteutuessaan tunkkia ja pitkittää TYM-toimintamallin mukaiseen palveluprosessiin pääsyn ja näin uhata toimintamallin uudistamista kohti aiempaa vaikuttavampaa tarvelähtöistä yhteistyötä. Uusille TYM-toimijoille tulisi antaa aikaa uuden lain mukaisen toiminnan ja yhteistyömallin vakiinnuttamiseen ennen merkittäviä asiakaspaineeseen vaikuttavia muutoksia.

Talentian mukaan sen jäsenet (sosionomit ja sosiaalityöntekijät) olivat kertoneet TYM-mallissa olevan nykyisellään kehittämistarpeita. Työllisyysalueiden ja hyvinvointialueiden kesken ei ollut esimerkiksi saavutettu yhtenäistä näkemystä siitä, ketkä asiakkaista ohjataan TYM-prosessiin ja mikä voisi olla ratkaistavissa viranomaisten välisellä konsultaatiolla.

Sosiaalityöntekijöiden seuran mukaan esitys onnistui arviossaan osaamistarpeen lisääntymisestä työttömien henkilöiden kanssa työskentelevien ammattilaisten osalta. Samalla se herätti myös kysymyksen sosiaalityön ammatillisen osaamistarpeen vaateesta työllisyysasioiden hoidossa. Kaikilla hyvinvointialueilla sosiaalityöntekijät eivät vastanneet työttömän työntekijän palvelutarpeen arvioinnista tai edes olleet mukana asiakkaan työllistymistä edistävässä prosessissa. Tarvittiin enemmän sosiaalityön painopisteen siirtymistä asiakkaan työllistymisen hoitoon liittyviin elämän osa-alueisiin.



Helsingin kaupungin mukaan hyvinvointialueen työntekijöiden, kuten sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien, työ määrä lisääntyisi, koska heidän vastuulleen tulisi asiakkaiden tilanteen tarkempi selvittäminen, kuten työllistymissuunnitelmien ja työnhakukeskustelujen olemassaolon varmistaminen. Koska hyvinvointialueen työntekijöillä ei ollut pääsyä työvoimaviranomaisten järjestelmiin, tämä lisäisi yhteydenottoja ja kommunikointitarvetta, esimerkiksi Helsingin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan suuntaan, mikä kasvatti sosiaalihuollon työntekijöiden työkuormaa.

Keski-Uudenmaan työllisyysalue totesi, että hyvinvointialueiden tilanteen tuntien oli aiheutta kantaa huolta siitä, ettei aktivointisuunnittelusta vapautuva resurssi todellisuudessa siirtynyt TYM-työhön. Tämä heikentäisi siten TYM-yhteistoimintamallin toteuttamista ja haavoittuvassa asemassa olevan asiakasryhmän palveluita.

4.3.2 Vaikutukset työvoimaviranomaisten toimintaan

Imatran kaupunki kannatti monialaisen työllistymissuunnitelman käyttöönottoa työttömyysetuutta saavien kohdalla. Tämä edellytti selkeitä vastuunjakoja sekä sujuvaa ja systemaattista yhteistyötä työllisyysalueiden, kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Siirtymävaiheeseen oli varattava riittävästi koulutusta, ohjeistusta ja resursseja. Oli myös tärkeää, että tiedonvaihto viranomaisten välillä toimi keskeytyksettä. Uudistuksen onnistuminen edellytti lisäksi toimivia sähköisiä järjestelmiä, selkeitä prosessikuvauksia ja henkilöstön perehdyttämistä.

Lappeenrannan kaupungin mukaan esitys ei tullut vähentämään työvoimaviranomaisen työtä, sillä työvoimaviranomaisella oli kuitenkin lain mukainen velvollisuus työllistymissuunnitelman päivittämiselle kolmen kuukauden välein. Esitys asetti haasteita työvoimaviranomaisen työlle asiakkaan saamiseksi tai ohjaamiseksi tarvitsemaansa palveluun silloin kun asiakkaalla oli sote-palveluiden tarvetta, mutta palvelutarve ei kuitenkaan edellyttä kaikkien kolmen TYM-työtä tekevien viranomaisen palveluiden yhteensovittamista. Esitys asetti haasteita työvoimaviranomaisen työlle myös asiakkaan oikean palvelutarpeen havaitsemiselle, asiakkaan työvoimaviranomaiselle antamien mahdollisesti puutteellisten tietojen perusteella.

TYP-johtajien verkoston, Äänekosken kaupungin ja Siikalatvan kunnan mukaan lakiesitykseen sisältyvä arvio siitä, ettei esityksellä olisi viranomaisten resurssien tarvetta lisääviä vaikutuksia jätti huomiotta esityksen vaikutukset työvoimaviranomaisen työ määrään ja resurssitarpeisiin. BusinessOulu ja Mikkelin kaupunki ilmaisivat huolensa siitä, että esityksen seurauksena työllisyyspalvelujen työllisyysasiantuntijat saattaisivat olla "pakotettuja" toimimaan myös sosiaalipalvelujen asiantuntijoina ja vastuunkantajina. BusinessOulun ja Mikkelin kaupungin mukaan tätä riskiä olisi mahdollista ehkäistä ulottamalla passiivityöttömyyden rahoitusmallivastuuta myös hyvinvointialueille. Jos aktivointiehdon piirissä olevat rajattaisiin toimeentulotuen saajiin, työttömyysetuudella olevat putoaisivat aktivointiyhteistyön ulkopuolelle, mikäli he eivät täyttäneet TYM-asiakkuuskriteerejä. TYP-johtajien verkoston mukaan tämä lisäisi osaltaan työvoimaviranomaisen työ määrää.

Kuopion kaupungin mukaan todellista vaikutusta viranomaisten työhön oli vaikea arvioida, koska palvelutarpeen tuli määrittellä asiakkaan asiakkuuden ja suunnitelman laatimisen peruste. Työllistymisen monialaiseen palvelumalliin ohjattavien asiakkaiden määrä lisääntyisi, lisäten samalla palvelutarvearvioita tässä kokonaisuudessa. Työttömyysetuutta saavien asiakkaiden palvelutarvearvion tekeminen saattoi vaatia erilaista osaamista työvoimaviranomaiselta määräaikojen poistuessa.

Espoon kaupungin mukaan esitetty muutos keventäisi hyvinvointialueiden resurssitarpeita, mutta siirtäisi kuormitusta työvoimaviranomaiselle ja aiheuttaisi tapaamisiin käytettävän ajan pidentymistä palvelutarpeiden havaitsemiseksi sekä tarvetta lisätä asiantuntijoiden osaamista. Työvoimaviranomaisella oli myös rajalliset resurssit vastata asiakkaiden jatkuvasti kasvavaan monialaisen palvelun tarpeeseen.



BusinessOulun mukaan aktivointisuunnitelmien ja monialaisten työllistymissuunnitelmien päällekkäisyyksiä purettaessa kokonaiskuormitus viranomaistehtävissä ei vähentynyt, vaan painopiste siirtyi monialaisten suunnitelmien laatimiseen, ja palvelun järjestämisen vastuut sekä ohjausvastuut siirtyivät viranomaiselta toiselle. Resurssien riittävyys ja tarkoituksenmukainen asiakasohjaus saattaisivat muodostua haasteeksi työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintamallin piirissä erityisesti hyvinvointialueella ja kunnissa.

Janakkalan kunta totesi, että TYM-lain mukaiseen palveluprosessiin pystyttäisiin ohjaamaan aiempaa kattavammin asiakkaita, mutta resurssivajeen vuoksi palvelun täysi tehokkuus ei toteutunut. Esityksen myötä resurssivaje kasvaisi entisestään.

Sosiaalityöntekijöiden seuran mukaan esityksen myötä siirtyisi liikaa arviointivastuuta Kelalle ja työllisyysviranomaisille, ja oli todennäköistä, että sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen tarvetta ei tunnistettu asianmukaisesti heti palvelujen piiriin ohjaamisen vaiheessa, vaan tunnistaminen tapahtuisi viiveellä.

Taipalsaaren kunnan mukaan sekä Kelan virkailijan että työvoimaviranomaisen pohjakoulutus saattoi olla muualtakin kuin sosiaali- ja terveysalalta, joten ammattitaito asiakkaan kokonaisvaltaiseen tilannearvioon ei välttämättä ollut riittävä. Huomioiden myös korkeat asiakasmäärät ja työn kuormitus, virkailijalla ei olisi ajallisesti mahdollisuuksia perehtyä kaikkien asiakkaiden tilanteisiin riittävän kattavasti. Esityksen vaikutusten arveltiin näkyvän työvoimaviranomaiselle myös merkittävänä työparityöskentelyn vähentymisenä. Sosiaalialan ammattilaisen tuki ja osaaminen nuoren sosiaalisen ja terveydellisen tilanteen selvittämisessä saattoi olla merkittävässä roolissa työvoimaviranomaisen näkökulmasta, mikäli yhteistyö oli ollut tiivistä ja toimivaa.

Ammattiliitto Pro painotti, että työvoimaviranomaisilta voitiin edellyttää vain palvelutarpeen tunnistamista ja asiakkaiden ohjaamista viipymättä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalveluihin. Nyt esitetyt muutokset eivät saaneet johtaa siihen, että työvoimaviranomaisten varsinainen sisällöllinen neuvontavastuu laajenisi nykyisestä. Ammattiliitto Pro totesi, että työvoimaviranomaisten tehtävät eivät kokonaisuutena vähenisi esityksen myötä. Esityksen seurauksena työnhakija-asiakkaita ohjattaisiin useammin monialaiseen palvelutarpeen arviointiin, jolloin työvoimaviranomaisen asiantuntija teki yhteistyötä muun muassa sosiaalityön ammattilaisen kanssa.

Lakiehdotuksen mukaan aktivointisuunnitelman laadintaan liittyy hyvinvointialueen tekemä varmistus ennen toimenpiteiden aloittamista siitä, että työvoimaviranomainen on tehnyt henkilön kanssa työllistymissuunnitelman tai varannut tilaisuuden työnhakukeskusteluun. Mikäli työnhaku ei ole ollut voimassa, hyvinvointialueen tulee ryhtyä toimenpiteisiin aktivointisuunnitelman laatimiseksi. KEHA-keskus arvioi, että tämä vaikuttaa viranomaisten toimintaan, sillä hyvinvointialueilla ei ole teknistä yhteyttä tarkistuksen tekemiseen. Varmistus tehdään puhelimitse tai suojatulla sähköpostilla. Ainoa yhteinen asiakasta yksilöivä tieto on henkilötunnus. Työmarkkinatuen maksupäivien kertymään ja tiedonvaihtoon on ollut tekninen yhteys KEHA-keskuksen ylläpitämän Asiantuntijan Työmarkkinatori -järjestelmän ja Kelan asiakastietojärjestelmän kanssa.

Soccan ja Keski-Suomen hyvinvointialueen mukaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 27 §:n 1 momentin kumoamisen myötä poistuva Kelan tietojenantovelvollisuus työttömyysetuuden maksupäiväkertymän täyttymisestä heikentäisi työvoimaviranomaisen mahdollisuuksia tunnistaa pitkäaikaistyöttömiä.

Jyväskylän kaupungin mukaan esitys saattoi toteutuessaan mahdollistaa resurssien tarkoituksenmukaisemman kohdentamisen pidemmällä aikavälillä. Kun suunnitelmia ei enää laadittu tilanteissa, joissa ei ollut osoitettua palvelutarvetta, voitiin viranomaisresursseja käyttää tehokkaammin



vaikuttaviin asiakasprosesseihin. Tämän vaikutuksen realisoituminen kuitenkin edellytti, että palvelutarpeen arviointi ja ohjaus TYM-lain mukaisiin palveluihin toimi sujuvasti ja oli riittävästi resursoitu.

Sastamalan kaupungin mukaan esitys voisi työvoimaviranomaisen näkökulmasta johtaa siihen, että toimeentulokiasiakkaan etuutta pyrittiin hyvinvointialueen toimesta muuttamaan työttömyysetuudeksi. Työvoimaviranomaisen asiakastyö helpottuisi siltä osin, ettei hyvinvointialueelle tarvinnut lähettää kutsuja suunnitelman laatimistilaisuuteen, johon hyvinvointialueelta ei kuitenkaan osallistuttaisi.

Kainuun hyvinvointialueen mukaan kuntien mahdollisuus päättää itse tarjoamistaan työllisyyspalveluista työttömille työnhakijoille saattoi lisätä halukkuutta ohjata asiakkaita kuntouttavaan työtoimintaan erityisesti silloin, kun kunnilla ei ollut käytettävissään palkkatukea työllistämiseen. Tämä saattoi johtaa siihen, että asiakkaita ohjattiin viimeiseen työllistymistä edistävään palveluun, eli kuntouttavaan työtoimintaan, vaikka asiakas olisi ollut kykenevä työskentelemään palkkatuetussa työssä tai osallistumaan työkokeiluun

4.3.3 Vaikutukset Kelan ja KEHA-keskuksen toimintaan

Kelan mukaan esityksen seurauksena tapahtuva monialaisten työllistymissuunnitelmien määrän kasvu tuottaisi Kelalle lisätyötä. Vaikutusten arvioinnissa ei ollut huomioitu Kelalle aiheutuvaa lisäresurssitarvetta. Mikäli Kela olisi mukana monialaisen työllistymissuunnitelman laatimisessa tai päivittämisessä kerran TYM-asiakkuuden aikana, lisäisi lakimuutos Kelassa tehtävää työtä 31 290 suunnitelman osalta. Kelan arvion mukaan näistä 50 prosenttia hoidettaisiin ennakkokonsultaatiolla ja 50 prosentin osalta Kela olisi mukana varsinaisessa työllistymissuunnitelman päivittämisessä. Tämä tarkoittaisi Kelan toimintamenojen kasvamista noin 1,6 miljoonalla eurolla vuositasona. Hallituksen esityksessä on arvioitu, että monialaisia työllistymissuunnitelmia tehtäisiin jatkossa noin 40 prosenttia enemmän, jolloin myös palvelutarvearviota tehtäisiin jatkossa noin 40 prosenttia nykyistä enemmän. Kelan mukaan tämä tarkoittaisi Kelan toimintamenojen kasvamista noin 1,1 miljoonalla eurolla vuositasona.

Edellä mainittujen 2,7 miljoonan euron toimintamenolisäysten ohella esityksellä saattoi olla vaikutusta Kelan toiminta- ja etuusmenoihin muun muassa sairauspäivärahan ja kuntoutusetuuksien osalta, jos asiakas monialaisen tuen asiakkuuden myötä ohjattaisiin hakemaan kyseisiä etuuksia. Esitysluonnoksessa ehdotetaan kumottavaksi lain 27 §:n 1 momentti, jossa nykyisin säädetään Kelan velvollisuudesta toimittaa työvoimaviranomaiselle tiedot henkilöistä, jotka työmarkkinatuen ja työttömyyspäivärahan maksupäivien osalta täyttävät 3 §:n 1 momentin 1 tai 2 kohdissa tai 2 momentin 1 tai 2 kohdissa säädetty edellytykset aktivointisuunnitelman tekemiselle. Kela totesi, että tiedonvälitykseen esitetty muutokset edellyttäisivät muutoksia Kelan tietojärjestelmiin.

TYP-johtajien verkoston ja Taipalsaaren kunnan mukaan asiakkaiden ohjautuminen TYM-yhteistoimintamallin piiriin lisäisi myös Kelan resurssien tarvetta. Aiemmin keväällä lausuntokierroksella olleessa yleistukilakiesityksessä velvoitettaisiin tuen saajia hakeutumaan työnhakijoiksi. Tämä lisäisi painetta tuen saajien aktivointiin ja lisäisi siten myös työvoimaviranomaisten työmäärää. Aktivointisuunnittelun keventäminen seurauksena työmäärä ja resurssintarve TYM-yhteistoimintamallissa lisääntyisi niin työvoimaviranomaisella, hyvinvointialueella kuin Kelalla. Kyse ei ollut ainoastaan asiakkaiden suunnitelmien laatimisesta monialaisesti, vaan kokonaisvaltaisesta, asiakkaan palvelutarpeen mukaisesta yhteistoiminnasta asiakkaan työllistymisen edistämiseksi.

KEHA-keskuksen lausunnon mukaan hallituksen esitys toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta tuli lisäämään toimeentulotukea työttömyyden perusteella pääasiallisena tulona saavien ilmoittautumista työttömäksi työnhakijaksi. Velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi tulisi jatkossa kohdistumaan aiempaan enemmän myös henkilöihin, joiden elämänhallinnassa oli huomattavia puutteita. Oli todennäköistä, että heidän kohdallaan esimerkiksi sovittuihin palveluihin osallistuminen ei kuitenkaan aina toteutunut, vaan asiakas laiminlöi sovittuja toimia, joka johtaisi lisääntyviin laiminlyönteihin ja niiden selvittämiseen.



Laiminlyöntien toteaminen oli työvoimaviranomaisen tehtävä, mutta KEHA-keskuksen työttömyysturvavastuualue arvioi, oliko laiminlyöntiin ollut pätevä syy. Tämä tulisi lisäämään KEHA-keskuksen työmäärää työttömyysetuuteen liittyvissä tehtävissä.

Esityksen myötä Kansaneläkelaitoksen tietojenantovelvollisuus työmarkkinatuen ja työttömyyspäivärahan maksupäivien osalta kumottaisiin kuntouttavasta työtoiminnasta annetusta laista aktivointiehdon poistuttua työttömyysetuuteen oikeutetuilta. Asiantuntijan Työmarkkinatori -järjestelmään oli tehty työtehtäviä maksupäivien tarkistusten osalta, joita asiantuntijoiden tuli käsitellä. KEHA-keskuksen mukaan työtehtävien purkaminen vaatisi muutoksia tähän järjestelmään.

4.4 Esityksen taloudelliset vaikutukset

Hyvil, Pirkanmaan hyvinvointialue ja Varsinais-Suomen hyvinvointialue katsoivat, 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, kuntouttavan työtoiminnan ollessa ainoa työllistymistä edistävä palvelu, jonka perusteella asiakkaalle korvattiin aina osallistumisesta aiheutuvat matkakulut.

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL piti huolestuttavana lainmuutoksen taustalla olevaa perustelua vähentää hyvinvointialueiden yleiskatteellista rahoitusta 1,6 miljoonaa euroa vuodesta 2026 alkaen. Säästön pääasiallisena mahdollistajana oli mainittu asiakastyötä tekevien sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten hallinnollisen työmäärän vähentäminen. Tämä edellytti toteutuessaan hyvin vahvaa eri toimijatahojen asiantuntijoiden saumatonta yhteistyötä ja toimivia laadullisia palveluketjuja, joissa asiakas oli keskiössä. Yhteistyö ei mahdollistuisi, mikäli siihen ei annettu riittäviä resursseja. Huolta esitettiin myös siitä, kuinka mahdolliset säästötoimenpiteet tulivat vaikuttamaan palveluiden laatuun. Myös SAK:n mukaan tavoite vähentää yleiskatteellista rahoitusta vaikutti väistämättä palveluiden saatavuuteen ja laatuun. Hallitus oli jo leikannut aiemmalla päätöksellä 37 miljoonaa euroa kuntien rahoitusta rajoittamalla palkkatuen käyttöä. Lisäresursseja työllisyyden hoitoon ei ollut osoitettu pahenevasta työttömyydestä huolimatta.

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan julkisen talouden tosiasialliset säästöt näyttäytyivät lähinnä teoreettisilta, koska aktivointisuunnitelmayhteistyö tai työllistymisen monialainen yhteistyö ei nykyisiltä volyymeiltään toteutunut lainsäädännön mukaisesti, muun muassa hyvinvointialueen niukkojen resurssien ja jatkuvasti kasvavien työllistymisen monialaisen tuen palvelutarpeiden takia. Lisäksi Tampereen kaupunki huomautti, ettei hallituksen esityksessä ollut lainkaan peilattu talousvaikutusten arviointeja hallituksen esitykseen yleistuesta. Esitysten yhteisvaikutukset tarkoittivat Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan lisäresursointitarvetta työllisyyspalveluihin. Lakimuutoksista johtuva työmäärän lisääntyminen tulisi korvata valtionosuujärjestelmässä kunnille täysimääräisesti.

Lappeenrannan kaupungin mukaan esitetty muutos ei tuonut tavoiteltua säästöä sosiaalityön resursseihin, mikäli asiakkaiden ohjaukset aktivointisuunnitelman sijaan tulivat monialaiseen palvelutarvearvioon. Monialaiseen palvelutarvearvioon ohjauksen lisääntyessä resurssien lisäämistä tarvittiin niin hyvinvointialueella, työvoimaviranomaisella kuin Kelallakin. Etelä-Kymenlaakson työllisyysalueen mukaan kokonaiskustannukset riippuivat siitä, miten hyvin yhteistyön rakenteet ja työnjako organisoitaisiin, ja millaisia tukitoimia toimeenpanoon liitettäisiin. Monialainen prosessi oli resurssi-intensiivinen, ja sen koordinointi edellytti viranomaisyhteistyötä ja syvällistä perehtymistä asiakkaan tilanteeseen.

Oulun Diakonissalaitoksen Säätiön mukaan esitetyt taloudelliset vaikutukset jäisivät todennäköisesti toteutumatta myös lyhyen aikaikkunan vuoksi, mikäli lakia uudistettaisiin uudelleen vuonna 2027.

KEHA-keskuksen mukaan esitys saattoi johtaa siihen, että kuntouttavasta työtoiminnasta maksettavat korvaukset kohdentuisivat tarkemmin, mutta korvausten kokonaismäärä saattoi pienentyä. Tällä voisi olla myös vaikutusta kuntien ja hyvinvointialueiden halukkuuteen järjestää toimintaa, ellei korvausrakennetta samalla tarkistettu. Helsingin kaupungin mukaan aktivointisuunnittelun kohdistuminen jatkossa enemmän perustoimeentulotukea saaville työttömille saattoi johtaa siihen, että osa heistä siirtyisi perustoimeentulotuesta työttömyysetuuden piiriin, mikä saattaisi muuttaa tukimuotojen kustannusrakennetta.

Pirkanmaan hyvinvointialueen mukaan taloudelliset säästöt saattoivat jäädä erittäin epävarmoiksi ja päinvastoin taloudelliset vaikutukset voisivatkin lisätä kustannuksia. Vaihtoehtoisesti taloudellisen niukkuuden vuoksi voisikin käydä niin, että palveluja jäisi tuottamatta. Hyvinvointiala HALIn mukaan rahoitusvastuun ja palveluvelvoitteen välillä oli nähtävissä selvä ristiriita, joka johtaisi mitä todennäköisimmin palveluiden saatavuuden heikentymiseen entisestään, mikäli aktivointisuunnitelmien hallinnollista keventämistä käytettäisiin keinona vähentää hyvinvointialueiden yleiskatteellista rahoitusta 1,6 miljoonalla eurolla vuodesta 2026 alkaen.

JHL:n mukaan esitysluonnoksen perusteella lakiesityksen todellisia tulevia taloudellisia vaikutuksia oli erittäin vaikeaa arvioida. Erityisen huolestuttavaa oli, että tulevan muutoksen vaikutuksia kuntien rahoitusvastuuseen ei ollut myöskään mahdollista arvioida liian kiireisen aikataulun vuoksi 1.1.2025 aloittaneiden työllisyysalueiden toimintojen osalta. Tällöin ei ollut myöskään selvää se, miten muutokset olivat vaikuttaneet tai tulisivat vaikuttamaan kuntien rahoitusvastuuseen. Hallituksen yleinen tavoite vähentää yleiskatteellista rahoitusta säästöjen kautta tuli vaikuttamaan väistämättä myös palveluiden saatavuuteen ja laatuun. Tulevassa muutoksessa nojattiin vahvasti niin hyvinvointialueiden kuin työvoimaviranomaisten kykyyn järjestää saumattomia palveluketjuja yksilöllisesti.

Sininauhaliiton mukaan esityksen kustannusvaikutuksia ei tullut arvioida vain hallinnon näkökulmasta. Palveluun ohjauksen toimivuus ja kuntoutusprosessien jatkuvuus ratkaisivat todelliset vaikuttavuus- ja kustannushyödyt. Mikäli palvelut viivästyvät tai katkeavat, seurauksena voisi olla merkittävästi suuremmat menot sosiaali- ja terveystaloudessa sekä etuusmenoissa kuin hallinnosta syntyvät lyhytaikaiset säästöt. Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen mukaan eniten tuen tarpeessa oleviin asiakasryhmiin kohdistuvat säästötoimenpiteet olivat sosiaalipoliittisesti ongelmallisia ja saattoivat pitkällä aikavälillä johtaa kustannusten kasvuun esimerkiksi toimeentulotuen ja erikoissairaanhoidon kustannusten muodossa.

Ammattiliitto Pro totesi, että esityksessä arvioitu 1,96 miljoonan euron säästö oli erittäin vähäinen valtiontalouden kannalta ja rahamäärä tulisi osoittaa pitkäaikaistyöttömien työllistymistä tukeviin toimiin, jotka oli todettu tutkimuksissa sekä hyvinvointialueiden ja työvoimaviranomaisten asiantuntijoiden käytännön työssä tosiasiallisesti vaikuttaviksi. Lainsäädäntömuutoksilla ei saatu aikaan todellisia säästöjä niin kauan kuin pitkäaikaistyöttömyyttä ei saatu merkittävästi vähennettyä.

Siikalatvan kunnan mukaan esitys lisäsi kustannuksia hyvinvointialueella, kunnassa ja työllisyysalueen vastuukunnassa asiakkaiden jäädessä ilman tarvitsemiaan palveluita ja ongelmien siten kasautuessa. Monialaisen yhteistoiminnan tarve asiakkaiden työllistymisen edistämiseksi lisääntyisi. Uudistuksella arvioitiin olevan myös muutoin työvoimaviranomaisten resurssitarvetta lisääviä vaikutuksia.

4.4.1 Vaikutukset hyvinvointialueiden talouteen

Varsinais-Suomen hyvinvointialueen mukaan esityksen arvioitu vaikutus hyvinvointialueiden yleiskatteelliseen rahoitukseen oli valtakunnallisesti pieni, mutta sen alueellinen jakautuminen saattoi olla epätasainen. Mikäli rahoituksen vähennys kohdennettaisiin sosiaalihuollon määräytymistekijöihin, oli tärkeää, että kohdentaminen tehtäisiin mahdollisimman oikeudenmukaisesti ja alueelliset erot huomioiden. Mahdollinen säästö ei saanut vaarantaa monialaisen palvelutarpeen arvioinnin ja siihen perustuvan kuntouttavan työtoiminnan toteuttamisen laatua.



Pohjois-Savon hyvinvointialueen mukaan alueella oli jo jouduttu keventämään kolmikantaisten aktivointisuunnitelmien systemaattista tekemistä resurssien riittävyyden varmistamiseksi, joten osa esitysluonnoksen säästöistä oli siten jo käytännössä toteutunut. Tämän vuoksi esityksellä ei nähty olevan merkittävää taloudellista säästövaikutusta.

Esitysluonnoksen arvio esitetystä säästöstä perustui sosiaalityöntekijän palkkakustannukseen. Etelä-Karjalan hyvinvointialue arvioi, että todelliset kustannukset olivat tätä alhaisemmat, koska suurimman osan aktivointisuunnitelmista laativat sosiaaliohjaajat. Sosiaaliohjaajien keskimääräinen palkkataso oli merkittävästi matalampi, jolloin myös yhden suunnitelman laatimisen kustannus oli pienempi kuin esitetystä laskelmassa. Tämä sekä todennäköisesti lisääntyvä monialaisten työllistymissuunnitelmien määrä huomioiden, esitetyt kustannussäästöt jäisivät todellisessa toimintaympäristössä arvioitua pienemmäksi, jopa olemattomiksi. Lisäksi huomionarvoista oli, että osa säästyvästä ajasta kohdentui muihin lakisääteisiin tehtäviin, eikä muuttunut suoraan budjettisäästöksi.

Keski-Uudenmaan hyvinvointialue totesi, ettei esitys vaikuttaisi tuovan alueelle säästöä, koska esityksessä säästö oli laskettu sosiaalityöntekijän palkkakustannusten perusteella, vaikka suurin osa aktivointisuunnitelmista tehtiin alueella sosiaaliohjaajan viranomaistyönä. Lakimuutos ei myöskään tuottanut säästöä päällekkäisen työn vähenemisen myötä, koska hyvinvointialueen työntekijöitä oli myös TYM yhteistoiminnassa. Tällöin aktivointisuunnitelmatyö siirtyisi vain organisaatiossa toisen yksikön tehtäväksi.

Valtiovarainministeriö nosti osaltaan esiin, että sosiaalityöntekijöiden ohella myös sosiaaliohjaajat laativat aktivointisuunnitelmia, joten taloudellisissa vaikutuksissa tulisi huomioida laskelmien pohjana osin myös matalammat palkkakustannukset. Esitysluonnoksessa monialaisten työllistymissuunnitelmien määrän arvioitiin kasvavan 40 prosenttia. Myös tämän taloudellisen vaikutuksen osalta tulisi tunnistaa sosiaaliohjaajien rooli suunnitelmien laatimisessa, jotta taloudelliset vaikutukset vastaisivat hyvinvointialueiden käytäntöjä.

Kainuun hyvinvointialueen mukaan sosiaalipalveluissa muutoksella ei ollut välitöntä merkittävää taloudellista säästövaikutusta, sillä byrokratiatyöstä vapautunut aika ohjautuisi asiakkaiden kasvokkaiseen sosiaalityöhön ja sosiaaliohjaukseen. Oli kuitenkin huomioitava, että mikäli kunnilla ei ollut käytössään palkkatukea, ne saattaisivat ohjata asiakkaita kuntouttavaan työtoimintaan tilanteissa, joissa asiakas olisi kykenevä työskentelemään työkokeiluissa tai palkkatuetussa työssä. Tällöin hyvinvointialueen kuntouttavan työtoiminnan kustannukset voisivat kasvaa pitkällä aikavälillä, mikäli asiakkaat ohjautuisivat näihin palveluihin ilman palkkatukea.

Taipalsaaren kunnan mukaan esitetty säästö oli kenties liian optimisesti arvioitu, sillä muutoksen myötä TYM-lain mukaiseen monialaiseen palvelutarpeen arvioon ja työllistymissuunnitelman tekoon vaadittiin useamman eri tahon edustaja. Tosiasiallisesti hyvinvointialueilla ei ollut nytkään riittävää resurssia aktivointisuunnitelmien tekoon, ja ehdotettu säästö oli vain näennäinen. Työmäärän keventäminen ilman säästövaadetta voisi johtaa työkuorman tasaantumiseen, ja henkilöstön parempaan jaksamiseen. Nyt esitetty leikkaus rahoitukseen ei lakimuutoksesta huolimatta tullut välttämättä täysimääräisenä vähentämään työmäärä, eikä siten korjannut hyvinvointialueiden henkilöstön resurssi- ja kuormitusvajetta.

Etelä-Savon hyvinvointialueen mukaan esityksessä laskettu euromääräinen säästö herätti kysymyksen siitä, perustuiko arvioitu työmäärän väheneminen realistiseen käsitykseen nykyisestä työstä vai oliko kyseessä laskennallinen arvio, joka toteutuessaan leikkasi rahoitusta. Jos rahoitus vähenisi, tulisi myös velvoitteiden tosiasiallisesti vähentyä, koska liikkumavaraa ei hyvinvointialuetaloudessa ollut. Muutoksella ei sellaisenaan nähty välitöntä merkittävää taloudellista säästövaikutusta, sillä aktivointisuunnitelmista vapautuva aika todennäköisesti tarvittaisiin suoraan asiakkaiden kasvokkaiseen sosiaalityöhön ja sosiaaliohjaukseen. Valtion rahoituksen leikkaukset tämän lakiesityksen, valtion tulo- ja menoarvion sekä sosiaalihuollon



mittavien säästötavoitteiden myötä eivät käytännössä tulleet mahdollistamaan työllistymistä tukevien sosiaalihuollon palveluiden, kuten sosiaalisen kuntoutuksen järjestämistä ja tuottamista hyvinvointialueilla.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue ei kannattanut tavoitetta vähentää hyvinvointialueiden yleiskatteellista rahoitusta, sillä käytännössä aikuissosiaalityössä oli lakisääteisiin viranomaistehtäviin ja asiakasmääriin nähden ollut vuosien ajan niukat resurssit, mikä oli osaltaan johtanut siihen, että työn sisältöä ei ollut päästy kehittämään kustannusvaikuttavasti.

4.4.2 Vaikutukset kuntien talouteen

Muonion kunnan mukaan esitetyt muutokset tulivat aiheuttamaan kunnille lisäkustannuksia lisääntyneestä palvelutarpeen arvioinnista, ohjauksesta sekä mahdollisista kuntien työttömyysetuusmaksujen kasvusta. Lisäksi kuntien kustannettavana olivat työ- ja toimintakyvystä sekä pitkittyneestä työttömyydestä aiheutuvat kustannukset. Esityksen taloudelliset vaikutukset kohdentuivat suoraan kunnan toimintaan, erityisesti työllisyyspalveluihin. Ilman kohdennettua lisärahoitusta valtiolta, kunnalla ei ollut edellytyksiä vastata kasvavaan asiakastarpeeseen, palveluohjaukseen eikä siihen liittyvään monialaiseen työhön. Myös lin kunta esitti huolensa esityksen vaikutuksista kuntien työttömyysetuusmaksujen kustannuksiin.

Taipalsaaren kunnan mukaan esitetyillä muutoksilla olisi suora heijastevaikutus kuntatalouteen, sillä kuntien vastuu työttömyysetuuksista kasvoi vuoden 2025 alussa, ja lisääntyvä työnhakija-asiakkaiden määrä, pitkittyneet palvelupolut sekä pitkittynyt työttömyys kasvattivat kuntien menoja huomattavasti ennakoitua enemmän.

Mikkelin kaupungin mukaan esityksen taloudelliset vaikutukset jäivät todennäköisesti rajallisiksi, eikä sen arvioitu automaattisesti tuottavan suoranaisia hallinnollisia säästöjä. Myös esityksessä esitetty arvio monialaisten työllistymissuunnitelmien määrän kasvusta saattoi lisätä sosiaali- ja työvoimapalvelujen kuormitusta, mikä vähensi mahdollisia nettosäästöjä ja uhkasi lisätä kuntien työllisyyspalveluihin kohdistettavia menoja tai ainakin resurssien uudelleen kohdentamista.

Askolan kunnan mukaan vaikutukset kuntatalouteen saattoivat olla hyvinkin suuria. Jos työttömyyden pitkittymisen ehkäisemiseen tarvittavan tuen saaminen kesti pitkään, maksaisivat kunnat työttömyysetuuden kuntaosuutta myös pitkään. Kannustavan rahoitusmallin mukaisesti kuntia kannustettiin työskentelemään sen eteen, että työtön työllistyisi avoimille työmarkkinoille mahdollisimman pian. Tässä asiassa keskiössä oli se, että asiakas sai tarvitsemaansa palvelua ja tukea oikea-aikaisesti.

Pomarkun kunnan, Tampereen kaupungin ja Harjavallan kaupungin mukaan oli tärkeää, että mahdolliset muutokset hyvinvointialueiden rahoituksessa eivät epäsuorasti siirtäneet kustannuksia kunnille.

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT huomautti, että työvoimaviranomaisiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset oli huomioitu vain TYM-yhteistoimintamallin asiakkaiden palvelutarpeen arviointiin liittyvien lisäresurssien osalta.

TyöHämeen työllisyysalueen mukaan esityksen seurauksena oli todennäköistä, että kustannusten määrä kunnilla nousisi resurssitarpeen kasvaessa kunnilla ja työvoimaviranomaisilla.

Espoon kaupungin mukaan lakimuutoksen ei arvioitu vaikuttavan työllisyyspalveluiden kustannuksiin, sillä henkilöstöresurssitarve säilyisi ennallaan.

Janakkalan kunta huomautti, että TYM-palvelu oli työllistymiseen tähtäävää ja esityksen myötä saattoi olla todennäköistä, että TYM-palveluun muodostui eri palvelulinjoja, jotka eivät ole välttämättä olleet lain mukaisen palvelun tavoitteen mukaisia. Tämän myötä myös kustannukset kunnille kasvaisivat entisestään.



Liite. Lausunnon antajat

1. Akaan kaupunki
2. Alavuden kaupunki
3. Ammattiliitto Pro ry
4. Askolan kunta
5. BusinessOulu
6. ELY-keskusten kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus)
7. Enontekiön kunta
8. Espoon kaupunki
9. Etelä-Karjalan hyvinvointialue
10. Etelä-Kymenlaakson työllisyysalue
11. Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue
12. Etelä-Savon hyvinvointialue
13. Harjavallan kaupunki
14. Helsingin kaupunki
15. Hyvinvointiala HALI
16. Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy
17. Iin kunta
18. Ilomantsin kunta
19. Imatran kaupunki
20. Janakkalan kunta
21. Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
22. Jyväskylän kaupunki
23. Kainuun hyvinvointialue
24. Kansaneläkelaitos
25. Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue
26. Keski-Suomen hyvinvointialue
27. Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry
28. Keski-Uudenmaan hyvinvointialue
29. Keski-Uudenmaan työllisyysalue



30. Kihniön kunta
31. Kunta- ja hyvinvointialuetyöntajat KT
32. Kuntoutuksen toimialayhdistys
33. Kuntoutussäätiö
34. Kuopion kaupunki
35. Kymenlaakson hyvinvointialue
36. Lapin hyvinvointialue
37. Lappeenrannan kaupunki
38. Lempäälän kunta
39. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue
40. Lääkäripalveluyritykset ry
41. Mikkelin kaupunki
42. Muonion kunta
43. Nuorten Ystävät ry
44. Ote-säätiö sr
45. Oulun Diakonissalaitoksen Säätiö sr.
46. Parkanon kaupunki
47. Pieksämäen nuorisotoimi
48. Pirkanmaan hyvinvointialue
49. Pohjois-Karjalan hyvinvointialue
50. Pohjois-Karjalan Työttömät ry
51. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue
52. Pohjois-Savon hyvinvointialue
53. Pomarkun kunta
54. Porin kaupunki
55. Päijät-Hämeen hyvinvointialue
56. Salon kaupunki
57. Sastamalan kaupunki
58. Siikalatvan kunta
59. Sininauhaliitto ry
60. Sopimusvuori ry



61. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira
62. Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry
63. Sosiaalityöntekijöiden seura ry
64. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
65. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
66. Suomen Kuntaliitto ry
67. Rauman kaupunki
68. Taipalsaaren kunta
69. Tampereen kaupunki
70. Terveystieteiden tutkimuskeskus
71. Turun kaupunki
72. TYP-johtajien verkosto
73. Työ- ja elinkeinoministeriö
74. TyöHämeen työllisyysalue
75. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry (ei lausuttavaa)
76. Urjalan kunta
77. Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus Socca
78. Valtiovarainministeriö
79. Vantaan kaupunki
80. Varsinais-Suomen hyvinvointialue
81. Vesilahden kunta
82. Virtain kaupunki
83. Ylivieskan kaupunki
84. Äänekosken kaupunki

Lisäksi lausunnon antoi kaksi yksityishenkilöä.