

Asia: VN/13128/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin esitetyistä muutoksista?

Tampereen kaupunki kannattaa kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lainsäädännön ja kuntouttavaan työtoimintaan liittyvien hallinnollisten velvoitteiden keventämistä. Aktivointisuunnitelmia koskevan lainsäädännön keventäminen on kannatettavaa.

Tällä hetkellä kuntouttavan työtoiminnan lain (189/2001) mukainen aktivointisuunnitelmayhteistyö hyvinvointialueen, työvoimaviranomaisen ja asiakkaan kolmikantaisena yhteistyönä on erittäin raskas ja merkittävästi resursseja edellyttävä palvelukokonaisuus, eikä se toteudu lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, hyvinvointialueilla ei ole osoittaa riittäviä resursseja kolmikantaiseen yhteistyöhön jo tehtyjen säästötoimenpiteiden takia ja Tampereen kaupungin arvio on, että resursseja koskeva tilanne on haasteellinen jatkossakin. Palvelu kohdentuu osittain myös henkilöihin, jotka eivät ole sosiaali- ja terveystieteiden palvelujen tarpeessa ja tämän kuormittaa sekä hyvinvointialueen että työvoimaviranomaisen asiakaspalvelutyötä tekevien työtehtävien kokonaisuutta.

Myöskään työllistymistä edistävä monialainen yhteistyö eli ns. TYM-yhteistyö ei toteudu (laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä 381/2023) hyvinvointialueen, työvoimaviranomaisen ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyönä lakisääteisesti. Sosiaali- ja terveystieteiden palveluvajeen takia TYM-palveluun voidaan ohjata vain rajattu määrä asiakkaita. Asiakkaat eivät saa läheskään aina asiakasvolyyimirajausten takia palvelutarpeiden mukaista palvelua, vaikka heillä olisi TYM-palvelun tarve. Huomioitavaa on, että työvoimaviranomaisella ei ole sellaista palveluvalikoimaa, jolla pystyttäisiin korvaamaan sosiaali- ja terveystieteiden palveluvaje. Työvoimaviranomaisella on myös rajalliset resurssit vastata asiakkaiden jatkuvasti kasvavaan monialaisen palvelun tarpeeseen.

Hallituksen esityksen mukaan kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia muutettaisiin siten, että aktivointiehto ja aktivointisuunnitelmien laatiminen jäisivät voimaan vain toimeentulotukea saavien työttömien osalta. Työttömyysetuuteen oikeutettujen työttömien osalta työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa tarkoitettu monialainen työllistymissuunnitelma korvaisi aktivointisuunnitelman kuntouttavaan työtoimintaan ohjautumisen perusteena.

Kuten edellä on todettu, aktivointisuunnitelmia koskevan lainsäädännön keventäminen on kannatettavaa. Tampereen kaupungin näkemys kuitenkin on, että myös toimeentulotuen saajien osalta tulisi hyvinvointialueen arvioida asiakkaan palvelutarve ja aktivointisuunnitelman tarve. Aktivointisuunnitelmia ei tulisi laatia kolmikantaisena yhteistyönä, mikäli hyvinvointialue arvioisi yhdessä asiakkaan kanssa aktivointisuunnitelman laatimisen ilmeisen tarpeettomaksi. Tilanteet, joissa aktivointisuunnitelman laatiminen olisi ilmeisen tarpeetonta, olisi hyvä määritellä lainsäädännössä.

Toimeentulotukea saavien henkilöiden määrä esimerkiksi suurissa kaupungeissa on suuri. Vaarana on, että hallituksen esityksessä esitetyillä muutoksilla ei edelleenkään saavuteta tilannetta, jossa sosiaali- ja terveystalvcluja tarvitsevat asiakkaat saavat palvelutarpeen mukaiset palvelut. Tästä syystä aktivointisuunnitelmayhteistyö tulisi kohdentaa myös toimeentulotuen saajien osalta asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisesti, ei systemaattisena toimintana.

Hallituksen esitys edellyttää myös työvoimapalvelujen merkittävää resursointia sekä aktivointiyhteistyön että TYM-verkoston yhteistyön osalta. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan lainsäädäntöä tulisi selkiyttää siten, että kaikki aktivointisuunnitelmayhteistyö toteutettaisiin TYM-lainsäädännön puitteissa (laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä 381/2023). Tämä selkiyttäisi lainsäädännön toteuttamista.

Lainsäädäntöä tulisi selkiyttää suunnitelmien osalta edellä mainitun lisäksi siten, että aktivointisuunnitelman korvaisi joko työllistymissuunnitelma tai monialainen työllistymissuunnitelma. Aktivointisuunnitelma tulisi siten poistaa kokonaan kuntouttavan työtoiminnan laista. Monialaista työllistymissuunnitelmaa ei tarvitsisi edeltää työllistymissuunnitelma. Monialainen suunnitelma päivitetäisiin kolmen kuukauden välein, ellei se olisi ilmeisen tarpeetonta.

Aktivointisuunnitelmat ovat sisällöltään tiukkaan säänneltyjä ja niiden lakisäateisessä toteuttamisessa on käytännön hankaluuksia. Kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännössä määritellään hyvin yksityiskohtaisesti, mitä aktivointisuunnitelmaan tulee kirjata kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä, jos asiakas ohjataan kuntouttavaan työtoimintaa. Aktivointisuunnitelman laadintatilanteissa ei käytännössä ole mahdollista kirjata asioita tällä tarkkuustasolla. Kuntouttavan työtoiminnan paikan järjestäminen ja käytännön asioista sopiminen jää hyvinvointialueen edustajan tehtäväksi yhdessä asiakkaan ja palvelutuottajan kanssa. Yksityiskohtaiset tiedot työtoimintapäivistä, toiminnan

kuvauksesta ja järjestämispaikasta voitaisiin hyvin kirjata hyvinvointialueen tekemään päätökseen kuntouttavasta työtoiminnasta. Hallituksen esitys ei tuo muutosta aktivointisuunnitelmien sisällölliseen toteuttamiseen. Sisällöllisen määrittelyn keventämisellä saataisiin myös hallinnollista työtä vähentäviä vaikutuksia.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista työttömiin?

Niiden työttömyysturvan saajien osalta, jotka kuuluvat nykyisen kuntouttavan työtoiminnan lain piiriin ja jotka eivät tarvitse sosiaali- ja terveystalvaeluja, palveluprosessi selkiyytö ja on tarkoituksenmukaisempi. Hallituksen esitys on tältä osin kannatettava.

Sosiaali- ja terveystalvaeluissa on merkittäviä palveluvajeita eikä aktivointisuunnitelmayhteistyö tai TYM-palvelu toteudu tällä hetkellä lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Myös työvoimatalvaelujen resurssit monialaisten palvelutarpeiden jatkuvan lisääntymisen myötä ovat rajalliset. Asiakkaiden palvelutarpeiden näkökulmasta on edelleen varmistettava, että asiakkaat, jotka tarvitsevat sosiaali- ja terveystalvaeluja, pääsevät niiden piiriin ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistuminen mahdollistuu asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisesti. Eri toimijoiden tulee tunnistaa erityisesti monialaista palvelua tarvitsevat nuoret ja ohjata heidät palvelutarpeen mukaisiin palveluihin. Sosiaali- ja terveystalvaelujen tarpeiden tunnistaminen voi olla haasteellista.

Lakiesityksen pohjalta on tunnistettu, että työllisyystalvaelujen asiakkaana on työnhakijoita, jotka tarvitsevat ensisijaisesti sosiaali- ja terveystalvaeluita, mutta jotka eivät tämän lainsäädäntömuutoksen myötä kuuluisi aktivointisuunnitelmien piiriin, eivätkä he myöskään täytä TYM-palvelun asiakaskriteereitä. Tällöin on riski, että asiakas jää tarvitsemiensa sosiaali- ja terveystalvaelujen ulkopuolelle.

Hallituksen esityksessä todetaan, että toimeentulotuen saajilla on usein monenlaisia hyvinvoinnin puutteita esimerkiksi asumisolaisissa, terveydessä ja työkyvyssä. Kansaneläkelaitoksen tulisi, arvioidessaan henkilön ohjaamista hakemaan työttömyysturvaa ns. ensisijaisena etuutena, arvioida ensin sosiaali- ja terveystalvaelujen ja erityisesti työ- ja toimintakyvyn arvioinnin tarve ja ohjata henkilösuoraan hyvinvointialueen palveluihin. Työttömyysturvan piiriin ei tule ohjata henkilöitä, jotka eivät ole kokoaikatyöhön käytettävissä tai kyvykkäitä osallistumaan työvoimaviranomaisen järjestämiin palveluihin. Hyvinvointialueen puolestaan tulisi arvioida toimeentulotuen saajien kohdalla aktivointisuunnitelman tarve. Aktivointisuunnitelmaa ei tulisi käynnistää, mikäli se on ilmeisen tarpeeton. Tällöin palvelut kohdentuisivat myös asiakkaan näkökulmasta palvelutarpeiden osalta tarkoituksenmukaisemmin.

Aktivointisuunnitelmien sisältö on lainsäädännöllä tiukkaan määritelty. Sekä asiakkaan että hyvinvointialueen ja työvoimaviranomaisen näkökulmasta olisi joustavampaa ja tarkoituksenmukaisempaa, että esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan paikkaa ja muita tietoja ei tarvitsisi kirjata työllistymissuunnitelmaan yksilöidysti. Kirjaus kuntouttavan työtoiminnan päätökseen tulisi olla riittävä toimi.

Hallituksen esityksessä todetaan, että kuntouttava työtoiminta ei ole tarkoitettu niille työttömille, jotka kykenisivät osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Tämä hallituksen esityksen kirjaus on tärkeä nosto ja olisikin erittäin tärkeää arvioida, täyttävätkö kuntouttavaan työtoimintaan ohjatut henkilöt työttömyysturvan saamisen edellytyksiä. Työttömyysturvan saamisen edellytyksenä on, että työnhakija on kykenevä kokoaikatyöhön ja kyvykäs osallistumaan työvoimaviranomaisen työllistymistä edistäviin palveluihin.

Hallituksen esityksen mukaan työttömän voisi ohjata monialaiseen palvelutarpeen arviointiin myös silloin, kun työtön henkilö ei ole työnhakija. Hyvinvointialue ja Kela arvioisivat palvelujen yhteensovittamisen tarpeen sellaisten työttömien osalta, jotka eivät ole työnhakijoita ja ohjaisivat asiakkaan monialaiseen palvelutarpeen arviointiin. Hallituksen esityksestä ei ilmene, miten tai millaisessa prosessissa hyvinvointialue ja Kela tekisivät edellä mainitun arvion. Hallituksen esitys on tältä osin epäselvä ja huomioitavaa on, että ko. toimintamallin mahdollinen vakiinnuttaminen lisää monialaisen yhteistyön resursointitarvetta työllisyyspalveluissa.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista viranomaisten toimintaan?

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että lakimuutos vähentää laadittavien aktivointisuunnitelmien määrää 55 prosenttia. Esityksessä arvioidaan, että työvoimaviranomaisen hallinnollinen työ vähensi niiden asiakkaiden osalta, joille on voimassa olevan lain mukaan laadittava aktivointisuunnitelma. Muilta osin työttömän palveluprosessiin liittyvät työvoimaviranomaisen tehtävät jäisivät ennalleen. Esityksessä ei siten arvioida olevan kuntien kustannuksia merkittäväksi vähentäviä tai lisääviä vaikutuksia. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että kokonaisuutena arvioituna esityksellä ei olisi viranomaisen resurssien tarvetta lisääviä vaikutuksia, sillä laadittavien aktivointisuunnitelmien määrä vähenisi lakimuutoksen seurauksena, eikä monialisten työllistymissuunnitelmien määrän arvioida kasvavan samassa suhteessa aktivointisuunnitelmien määrän vähenemisen kanssa. Toisaalta monialaisessa yhteistoimintamallissa asioivien henkilöiden määrän voidaan hallituksen esityksen mukaan ennustaa kasvavan aktivointisuunnitelmien laadinnan vähentyessä.

Yleisesti voidaan todeta, että lakiesityksestä tulee vaikutelma, että esityksen myötä yhteistyö kevenee hallinnollisesti ja mahdollistaa työn kohdentamisen paremmin asiakkaiden tarpeiden mukaisesti palveluihin. Lausuntokierroksella on tällä hetkellä kuitenkin useita hallituksen esityksiä, joilla on vaikutuksia viranomaisen resursseihin ja työhön. Mikäli esimerkiksi hallituksen esitys toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta (VN/34692/2024) toteutuu, työttömyysturvan saajiksi ohjataan entistä enemmän toimeentulotuen saajia, ns. ensisijaisen etuuden piiriin. Kuten kuntouttavan työtoiminnan lakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, toimeentulotuen saajilla on usein monenlaisia hyvinvoinnin puutteita esimerkiksi asumisololoissa, terveydessä ja työkyvyssä. Mikäli toimeentulotukilain muutos toteutuu esityksen mukaisesti lisääntyvät työvoimaviranomaiset tehtävät merkittävästi. Ennakoitavissa on, että toimeentulotukilain muutoksen myötä, kuntouttavan työtoiminnan lain piiriin kuuluvien asiakkaiden määrä kasvaa myös merkittävästi ja lisää siten työllistymistä edistävän monialaisen yhteispalvelun resurssoinnin tarvetta.

Lausuntokierroksella on ollut myös hallituksen esitys yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi (VN/10556/2024). Yleistuen on tarkoitus yhdistää työmarkkinatuki ja peruspäiväraha yhdeksi,

tarveharkintaiseksi työttömyysetuudeksi. Hallituksen esityksessä ei ole lainkaan peilattu vaikutusten arviointeja vireillä oleviin hallituksen esityksiin. Hallituksen esityksessä jää siten epäselväksi, mitkä ovat esitetyn toimeentulotukilain uudistuksen lisäksi mahdollisen yleistuen vaikutukset työvoimaviranomaisen toimintaan ja resursseihin suhteessa aktivointiyhteistyötä koskevaan lakiesitykseen.

Tampereen kaupungin arvio on, että edellä mainituilla hallituksen esityksellä on työvoimaviranomaisen tehtäviä lisäävä yhteisvaikutus. Tampereen kaupunki esittää, että vireillä olevista hallituksen esityksistä (työnhakijan palveluprosessin ja työvälityksen kehittäminen eli ns. TYKE-laki, yleistukilaki, työttömyysturvalain muutos, toimeentulotuen kokonaisuudistus sekä kuntouttavan työtoiminnan lain muutos) tehdään kokonaisarviointi, jossa arvioidaan lakiesitysten vaikutuksen kuntien rahoitukseen, etuus- ja palvelujärjestelmään sekä yksilön tilanteisiin.

On myös huomioitava, että koska aktivointiyhteistyötä ei hyvinvointialueiden resurssivajeiden takia pystytä tällä hetkellä hoitamaan lainsäädännön mukaisesti, ei kuntouttavan työtoiminnan lain muutos automaattisesti takaa sitä, että työ vähenee. Lakimuutos saattaa edistää sitä, että lakia pystytään olemassa olevien resurssien puitteissa noudattamaan kattavammin. Toisaalta tunnistetaan, että aktivointisuunnitelmayhteistyön ja TYM-palvelun ulkopuolelle jää työnhakijoita, joilla on sosiaali- ja terveyspalvelujen ensisijainen tarve ja näiden henkilöiden palveluihin pääseminen on turvattava.

Tampereen kaupungin arvio on, että monialaisen yhteistyön tarve lisääntyy edellä mainittujen lakimuutosten ja monialaisten palvelutarpeiden lisääntymisen seurauksena. Tampereen kaupungin huolena on, miten monialainen palvelu saadaan resursoitua lakimuutosten myötä sekä työllisyyspalveluissa että hyvinvointialueilla. Monialaiset palvelutarpeet ovat lisääntyneet asiakkailla. Tämän kehityssuunnan ja edellä mainittujen lainsäädäntöjen vaikutukset tulee huomioida sekä kuntien että hyvinvointialueiden rahoituksessa. Hallituksen esityksen arvio työvoimaviranomaisen ja Kelassa työskentelevien osaamisen vahvistamisen tarpeesta työ- ja toimintakyvyn ongelmien tunnistamisessa aiempaa laajemmin, on myös varsin relevantti. Osaamisen kehittäminen, myös jatkuvan oppimisen näkökulmasta, lisää myös viranomaisen työtä ja resursointitarvetta.

Hallituksen esityksessä ei esitetä kevennyksiä aktivointisuunnitelmien sisällölliseen toteuttamiseen. Mikäli kirjausveloitteesta esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan yksityiskohdista pidetään kiinni, aiheuttaa se yhden asiakasprosessin kannalta tarpeettoman aktivointisuunnitelman laadintatilaisuuden ja sitoo aiheetta kaikkien tahojen resursseja turhaan hallinnolliseen työhön. Yksityiskohtaiset tiedot työtoimintapäivistä, toiminnan kuvauksesta ja järjestämispaikasta voidaan hyvin kirjata hyvinvointialueen tekemään päätökseen kuntouttavasta työtoiminnasta. Aktivointisuunnitelmien sisältöä ja yhteistyöprosesseja tulisi edelleen keventää.

Työvoimaviranomaisen osalta työnhakijan palveluprosessi on myös tarkkaan säännelty ja tiivis, joten vaikka aktivointisuunnitelmia ei tehtäisi kolmikantaisesti, tulee työvoimaviranomaisen toteuttaa

työhakijan haastattelut ja tapaamiset säännellyn ja tiiviin palveluprosessin mukaisesti. Prosessia keventää siten lähinnä se, että työnhakijan palvelu tulee joustavammaksi, kun kolmikantaista tapaamista ei tarvitse yhteensovittaa hyvinvointialueen, työvoimaviranomaisen ja asiakkaan kesken. Kunnilla on vahvat taloudelliset kannusteet järjestään asiakkaille vaikuttavia palveluja, joiden tavoitteena on työllistyminen. Työvoimapalvelujen järjestämisliian (laki työvoimapalvelujen järjestämisestä 380/2023) mukaista työnhakijan palveluprosessia ja työvoimaviranomaisen hallinnollisia tehtäviä tulisi kokonaisuutena keventää, jotta työvoimaviranomainen voisi harkintansa mukaan kohdentaa työnsä asiakkaan palvelutarpeen mukaiseen palveluun, työnvälitykseen, osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseen ja alkavien yrittäjien tukemiseen sekä yritysten toimintaedellytysten turvaamiseen.

Tampereen kaupungin näkemys on, että lakiesitys mahdollistaa aktivointiyhteistyön kohdentumisen entistä paremmin niihin henkilöihin, joilla on ko. palveluiden tarve. Asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisten palvelujen kohdentamisen varmistamiseksi, aktivointiyhteistyötä tulisi kuitenkin toteuttaa toimeentulotuen saajille vain hyvinvointialueen palvelutarvearvion pohjalta.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista?

Hallituksen esityksessä todetaan, että lakimuutos vähentäisi työvoimaviranomaisen ja hyvinvointialueen kustannuksia. Esityksessä arvioidaan lakimuutoksen vähentävän laadittavien aktivointisuunnitelmien määrää 55 prosenttia, kun velvollisuus laatia aktivointisuunnitelma työttömyysetuutta saaville poistuisi.

Hallituksen esityksessä todetaan, että lainsäädännön muuttamisen tarve on lähtenyt asiakastyötä tekevien sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten hallinnon työn taakan vähentämisestä ja toimenpiteen tavoitteena on vähentää hyvinvointialueiden yleiskatteellista rahoitusta 1,6 miljoonaa euroa vuodesta 2026 alkaen. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan hyvinvointialueiden säästötavoitteet tai lainsäätöjen muutosten yhteisvaikutukset eivät voi johtaa siihen, että kustannukset siirtyvät kuntiin asiakasmäärien ja tehtävien lisääntymisen myötä.

Esityksessä arvioidaan, että työvoimaviranomaisen hallinnollinen työ vähenisi niiden asiakkaiden osalta, joille on voimassa olevan lain mukaan laadittava aktivointisuunnitelma. Muilta osin työttömän palveluprosessiin liittyvät työvoimaviranomaisen tehtävät jäisivät ennalleen. Esityksessä ei arvioida olevan kuntien kustannuksia merkittäväksi vähentäviä tai lisääviä vaikutuksia. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että kokonaisuutena arvioituna esityksellä ei olisi viranomaisen resurssien tarvetta lisääviä vaikutuksia, sillä laadittavien aktivointisuunnitelmien määrä vähenisi lakimuutoksen seurauksena, eikä monialisten työllistymissuunnitelmien määrän arvioida kasvavan samassa suhteessa aktivointisuunnitelmien määrän vähenemisen kanssa. Toisaalta taas arvioidaan, että monialaisessa yhteistoimintamallissa asioivien henkilöiden määrän voidaan ennustaa kasvavan aktivointisuunnitelmien laadinnan vähentyessä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että vaikutuksiin julkiseen talouteen liittyy epävarmuuksia, koska työmarkkinatuen saajille laadittujen aktivointisuunnitelmien määrästä ei ole tarkkaa tietoa ja

vaikutusarviointia vaikeuttavat hyvinvointialueiden talouden tasapainottamisen toimet sekä hallituksen linjaukset tulevista sosiaalihuollon säästöistä. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan hallituksen esityksen arvio lakimuutoksen julkisen talouden säästöihin liittyvien myönteisten arvioiden epävarmuus on relevantti huomio. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan julkisen talouden tosiasialliset säästöt näyttäytyvät lähinnä teoreettisilta, koska aktivointisuunnitelmayhteistyö tai työllistymisen monialainen yhteistyö ei nykyisiltä volyymeiltään toteudu lainsäädännön mukaisesti, muun muassa hyvinvointialueen niukkojen resurssien ja jatkuvasti kasvavien työllistymisen monialaisen tuen palvelutarpeiden takia.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, ei ole tarkkaa tietoa siitä, kuinka monelle toimeentulotuen saajalle on tehty aktivointisuunnitelma. Esimerkiksi Tampereella, toimeentulotuen saajia, jotka saavat asumistukea, mutta eivät työttömyysturvaa on noin 10 100 henkilöä ja koko Tampereen seudun työllisyysalueella noin 13 400 henkilöä. Tämä on merkittävä määrä henkilöitä, joiden joukosta tulisi laatia lain mukaiselle kohderyhmälle aktivointisuunnitelma. Tämän lisäksi ko. kohderyhmän henkilöitä on tarkoitus ohjata toimeentulotukilain kokonaisuudistuksen myötä työttömyysturvan saajiksi, ns. ensisijaisen etuuden piiriin. Asiakkaiden monialaisen palvelun tarve näyttää työllisyyspalveluissa lisääntyvän koko ajan. Hallitusten esitysten yhteisvaikutuksia ei ole arvioitu, joten talousvaikutukset työvoimaviranomaisen palveluihin jää epäselviksi.

Kuten edellä on todettu, lausuntokierroksella on ollut myös hallituksen esitys yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi. Yleistuen on tarkoitus yhdistää työmarkkinatuki ja peruspäiväraha yhdeksi, tarveharkintaiseksi työttömyysetuudeksi. Hallituksen esityksessä ei ole lainkaan peilattu talousvaikutusten arviointeja myöskään hallituksen esitykseen yleistuesta. Epäselväksi jää, mitkä ovat esimerkiksi mahdollisen uuden yleistuen vaikutukset työvoimaviranomaisen toimintaan ja resursseihin suhteessa aktivointiyhteistyötä koskevaan lakiesitykseen.

Hallituksen esityksen sekä toimeentulotukilakia että yleistukea koskevien hallitusten esitysten yhteisvaikutukset tarkoittavat Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan lisäresursointitarvetta työllisyyspalveluihin. Lakimuutoksista johtuva työmäärän lisääntyminen tulee korvata valtionosuujärjestelmässä kunnille täysimääräisesti.

Tampereen kaupunki esittää, että vireillä olevista hallituksen esityksistä (työnhakijan palveluprosessin ja työvälityksen kehittäminen eli ns. TYKE-laki, yleistukilaki, työttömyysturvalain muutos, toimeentulotuen kokonaisuudistus sekä kuntouttavan työtoiminnan lain muutos) tehdään kokonaisarviointi, jossa arvioidaan lakiesitysten vaikutuksen kuntien rahoitukseen, etuus- ja palvelujärjestelmään sekä yksilön tilanteisiin.

Vaikka hallituksen esityksessä esitetty hyvinvointialueen rahoituksen vähentäminen lainsäädännön muutosten myötä olisi pieni, ei hyvinvointialueen rahoitusta tulisi vähentää, koska hyvinvointialueet eivät pysty tällä hetkellä tuottamaan lakisääteisesti ko. palveluja. Resurssien vähentämisen sijaan tulisi varmistaa, että hyvinvointialueet pystyvät tuottamaan jatkossa palvelutarpeen mukaiset

palvelut. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan sekä hyvinvointialueille että työvoimaviranomaiselle resursseja tulisi ko. tehtävien yhdyspinnalle pikemminkin lisätä kuin vähentää. Resurssien lisäämisellä hyvinvointialueen ja työvoimaviranomaisen yhdyspintatyöhön on sekä yksilöiden hyvinvointia että työllisyysastetta nostava vaikutus ja siten myönteinen vaikutus kansantalouteen. Vähenevillä resursseilla ei saada aikaan myönteisiä työllisyysvaikutuksia heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden osalta. Heikossa työmarkkina-asemassa olevien ja esimerkiksi nuorten tilanteita ei myöskään ratkaista pelkästään työvoimaviranomaisen palveluin, vaan mukaan tarvitaan laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut.

Lakimuutoksen arvioidaan lisäävän monialaisen työllistymissuunnitelmien määrää, mikä vähentää esitetyn muutoksien mahdollista säästövaikutusta. Tampereen kaupungin näkemys on yhtenevä tämän tulkinnan kanssa.

Huomioitavaa on, että työvoimaviranomaisen työmäärä työnhakijan palveluprosessin osalta on edelleen tarkkaan säännelty, joten vaikka aktivointisuunnitelmia ei tehdä, tulee työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuneen kanssa toteuttaa palveluprosessin mukaiset tapaamiset työnhakijan tiiviin palveluprosessin mukaisesti. Mikäli toimeentulotukilain muutos, ns. ensisijaisen etuuden piiriin ohjaamisen laajentamisesta ja hallituksen esitys yleistuesta toteutuu, lisää tämä työvoimaviranomaisen tehtäviä ja kuntouttavan työtoiminnan lain mukaista aktivointiyhteistyötä.

Valmisteilla olevilla hallitusten esityksillä, kuten toimeentulotukilain kokonaisuudistuksella ja yleistuen lainsäädännöllä on yhteisvaikutuksia kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lakiesityksen kanssa. Myös asiakkaiden monialaisen palvelun tarpeet ovat koko ajan kasvaneet työllisyyspalveluissa. Kokonaisuutena lakiesityksistä tulee vahva vaikutelma, että työvoimaviranomaiset tehtävät eivät vähene, vaan lisääntyvät. Tämä on Tampereen kaupungin arvio siitä huolimatta, että esitetty lakimuutos ja aktivointisuunnitelmien keventäminen on oikea suunta hallinnollisten tehtävien ja asiakkaiden palvelutarpeiden mukaisten palvelujen asemoinnin osalta. Tehtävien lisääntyminen tulee korvata kunnille täysimääräisesti valtiosuusjärjestelmässä.

Yleistä lausuttavaa esitysluonnoksesta.

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan aktivointisuunnitelmat tulisi muuttaa monialaisiksi työllistymissuunnitelmiksi ja aktivointiyhteistyö tulisi toteuttaa TYM-lainsäädännön puitteissa (laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä 381/2023). Suunnitelmien sisällöllistä sääntelyä tulisi keventää, esimerkiksi kuntouttavan työtoiminnan yksityiskohtien sopimisen osalta.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa Työvoimapalveluiden uudistaminen -osiossa mainitaan kuntouttava työtoiminta seuraavasti: ”Hallitus uudistaa kuntouttavan työtoiminnan ja päihdekuntoutustyön työllistymistä edistäväksi. Kuntouttavan työtoiminnan työhön suuntaavat palvelut palautetaan kuntien järjestämisvastuulle kuitenkin niin, että kunnilla ja hyvinvointialueilla on mahdollisuus sopia kyseisten palveluiden järjestämisestä myös toisin esimerkiksi hyvinvointialueen kautta koko alueen laajuisesti.”

Kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen raja on ollut häilyvä ja sosiaalisen kuntoutuksen asemaa palvelujärjestelmässä tulisi selkeyttää. Kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen eroavaisuuksia palvelujärjestelmässä voitaisiin selkeyttää toiminnan tavoitteen kirkastamisella ja asiakassegmentoinnilla.

Hallituksen esityksessä todetaan, että kuntouttava työtoiminta ei ole tarkoitettu niille työttömille, jotka kykenisivät osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Tämä hallituksen esityksen huomio on tärkeä kirjaus ja olisikin erittäin tärkeää arvioida, täyttävätkö kuntouttavaan työtoimintaan ohjatut henkilöt työttömyysturvan saamisen edellytyksiä. Työttömyysturvan saamisen edellytyksenä on, että työnhakija on kykenevä koko-aikatyöhön ja kyvykäs osallistumaan työvoimaviranomaisen työllistymistä edistäviin palveluihin. Tällä hetkellä kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön soveltaminen ei ole johdonmukaista suhteessa työttömyysturvalakiin.

Kuntouttavaa työtoimintaa ei tule sellaisenaan siirtää osaksi kuntien palveluvalikoimaa, vaan kuntien palveluvalikoimaan tulee luoda uusi palvelu, joka sijoittuu kuntouttavan työtoiminnan ja muiden työllistymistä edistävien palvelujen välimaastoon. Tampereen kaupunki kannattaa Kuntaliiton valmistelemaa esitystä uudesta palvelusta.

Merkittävin ero kuntouttavan työtoiminnan ja uuden palvelun välillä olisi se, että järjestämisvastuullisena tahona toimisi työvoimaviranomainen ja hyvinvointialueet tuottaisivat viivytyksettä järjestämisvastuulleen kuuluvat sosiaali- ja terveyspalvelut, joita työllistymissuunnitelmassa edellytetään. Palveluun ei ohjauduttaisi aktivointisuunnitelman vaan työllistymissuunnitelman tai monialaisen työllistymissuunnitelman kautta, koska työvoimaviranomainen tunnistaa ja ymmärtää työelämän tarpeet. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan uutta palvelua tulisi voida toteuttaa yrityksissä samoin työnantajaa koskevin edellytyksin, kuin muita työllistymistä edistäviä palveluja. Yritysten mukaantulo mahdollistaa toiminnan kehittämisen työelämälähtoisempään ja vaikuttavampaan suuntaan. Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan uusi palvelu eroaisi kuntouttavasta työtoiminnasta myös siten, että asiakkaat olisivat lähempänä työmarkkinoita ja työmarkkinoiden käytettävissä, toisin kuin kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat. Palvelu eroaisi työ- ja koulutuskokeiluista siten, että palvelu kohdentuisi asiakkaille, jotka tarvitsevat useampaa palvelua samanaikaisesti, eikä asiakkaan kohdalla pelkkä työ- tai koulutuskokeilu suurella todennäköisyydellä johtaisi avoimille työmarkkinoille.

Uuden palvelun rahoitus tulee osoittaa kunnille valtiosuusjärjestelmässä 100 %:sti.

Hallituksen esityksessä todetaan, että esityksen valmisteluun käytettävissä ollut aika on asettanut rajoitteita sille, minkälaisia lainsäädännöllisiä muutoksia on ollut mahdollista valmistella. Esityksellä tavoitellaan julkisen talouden suunnitelman kirjauksen mukaisesti ”kuntouttavan työtoiminnan aktivointisuunnitelman keventämistä”. Hallituksen esityksessä todetaan, että jos aktivointiehto olisi kokonaan poistettu kuntouttavasta työtoiminnasta annetusta laista, olisi muutos edellyttänyt

laajempaa valmistelua ja muutoksia useampaan lakiin, mikäli olisi voinut vaarantaa esityksen aikataulun.

Hallitus on päättänyt uudistaa sosiaalihuollon työllistymistä ja työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen kokonaisuuden. Esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syyskuussa 2026. Uudistusta koskevan esityksen valmistelu on aloitettu sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelun yhteydessä voidaan tarkastella kattavammin palveluihin ohjautumisen mekanismeja. Tampereen kaupungille jää epäselväksi, miksi kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännöstä on tehty aktivointisuunnitelmien toteuttamisen osalta kiireellisellä aikataululla hallituksen esitys, jonka valmisteluun ja aktivointiyhteistyön keventämisen kokonaistarkasteluun ei ole jäänyt riittävästi aikaa. Laadun ja kokonaisvaikutusten arvioinnin varmistamiseksi esitetyt kuntouttavan työtoiminnan lakiin liittyvät muutokset olisi voitu yhdistää lain valmisteilla olevaan muutostyökokonaisuuteen, joka koskee muun muassa kuntien uuden työllistymistä edistävän palvelun valmistelua. Kuten edellä on todettu, hallituksen esityksellä on yhteisvaikutuksia sekä toimeentulotukilain kokonaisuudistukseen että hallituksen esitykseen yleistuesta. Toimeentulotukilain uudistusta koskevassa hallitukseen esityksessä esitetään toimeentulotuen saajalle entistä laajempaa velvollisuutta ilmoittautua ns. ensisijaisen etuuden, esimerkiksi työttömyysturvan piiriin. Yleistukea koskeva hallituksen esitys puolestaan yhdistää työmarkkinatuen ja peruspäivärahan yhdeksi tarveharkintaiseksi työttömyysetuudeksi. Hallituksen esityksessä ei ole lainkaan peilattu vaikutusten arviointeja vireillä oleviin hallituksen esityksiin. Hallituksen esityksessä jää siten epäselväksi, mitkä ovat esimerkiksi mahdollisten toimeentulotukilain muutosten ja uuden yleistuen vaikutukset työvoimaviranomaisen toimintaan ja resursseihin suhteessa aktivointiyhteistyötä koskevaan lakiesitykseen.

Tampereen kaupungin näkemyksen mukaan kuntouttavaa työtoimintaa koskevan lainsäädännön muutokset olisi voitu tehdä yhtenä kokonaisuutena, aikataululla, joka mahdollistaisi nyt vireillä olevien hallitusten esitysten (toimeentulotuen kokonaisuudistus, yleistuki, työttömyysturvan muutos ja työnhakijan palveluprosessin ja työvälityksen kehittäminen eli ns. TYKE-laki) yhteisvaikutuksen arvioinnin.

Kuntouttavan työtoiminnan lain uudistamisen seuraava vaihe ja kuntien uuden työllistymistä edistävän palvelun valmistelu etenee viranomaisvalmisteluna ns. arviomuistiomenettelyllä. Arviomuistion on tarkoitus tulla lausunnolle syksyllä 2025 ja hallituksen esityksen keväällä 2026. Uuden lainsäädännön olisi tarkoitus tulla voimaan 2027. Tampereen kaupunki ilmaisee halukkuutensa olla mukana kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön muutosten ja uuden työllistymistä edistävän palvelun valmistelussa heti alkusyksystä 2025.

Teräs Tuija

Tampereen kaupunki - Päättäjät: pormestari Ilmari Nurminen 6.8.2025 § 90.

Lisätietoja lausunnosta: Työllisyys- ja kasvujohtaja Regina Saari, puh. 050

346 9603 ja kehittämispäällikkö Tarja Paulaniemi, puh. 040 679 8954,
etunimi.sukunimi@tampere.fi