

Asia: VN/13128/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin esitetyistä muutoksista?

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

Lakimuutosta perustellaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastyötä tekevien ammattilaisten hallinnollisen työn taakan vähentämisellä. Espoon kaupunki toivoo lisäksi, että lakimuutos kirjoitetaan siten, että se selkeyttää eri viranomaisien vastuita. Lähtökohtaisesti lakiehdotus selkiyttääkin työnjakoa ja vastuita hyvinvointialueen ja työllisyyspalveluiden välillä, mikäli ajatuksena on, että aktivointisuunnitelma laaditaan jatkossa hyvinvointialueella toimeentulotukea saaville henkilöille ja vastuu prosessista on hyvinvointialueella. Vastaavasti työttömyysetuuteen oikeutetuille henkilöille laadittaisiin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukainen työllistymissuunnitelma tai työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain mukainen monialainen työllistymissuunnitelma ja vastuu tämän käynnistämisestä olisi työllisyyspalveluilla. Uuden TYM-lain myötä työttömyyden keston sidottu aikamääre on työllistymissuunnitelmista poistunut ja työttömällä on oikeus päästä heti tarvittaessa monialaisen palvelutarpeen arvioon. Sen sijaan kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain mukaista palvelua ja ohjautuminen sinne perustuu sosiaalihuoltolain perusteella tehtyyn palvelutarvearvioon, josta vastuu on hyvinvointialueella. Kuntouttavaan työtoimintaan voisi jatkossakin ohjautua sekä aktivointisuunnitelman että monialaisen työllistymissuunnitelman perusteella.

Espoon kaupungin näkemyksen mukaan lakiehdotus ei välttämättä lisää työmäärää työvoimaviranomaisessa. Lakiehdotuksessa viitataan siihen, että muutos poistaisi aktivointisuunnitelman sekä monialaisen työllisyysuunnitelman päällekkäisyyttä, mutta käytännössä samalla asiakkaalla nämä ovat esitetyllä kirjaustavalla vaihtoehtoisia eivätkä päällekkäisiä suunnitelmia. Espoon näkemyksen mukaan asiakasprosesseja tulee ensi sijassa pyrkiä keventämään ja antaa työllisyyspalveluiden asiantuntijoille enemmän harkintamahdollisuuksia asiakaskohtaisesti.

Aktivointiehto täyttyy tämänhetkisen lainsäädännön pohjalta vain työttömyyden kertymän perusteella. Näitä asiakkaita on niin paljon, ettei heitä kaikkia ehditä tai voida resurssivajeen vuoksi aktivoida. Lakimuutos vahvistaisi hyvinvointialueen roolia ja vastuuta asiakasprosessissa sikäli kuin kyseessä ovat Kelan hyvinvointialueelle erikseen raportoimat, ei-ensisijaisilla etuuksilla olevat asiakkaat. Tämä on nähtävä myönteisenä ja tämä kehitys ehkäisisi väliinputoaja-asiakkuuksien syntyä. Tästä syystä Espoon kaupunki kannattaa sitä, että laista poistuu pakote laatia aktivointisuunnitelmia kertymätietojen perusteella siihen asti, kunnes asiakas täyttää työssööloehdon. Tämä lisää työajan tehokasta käyttöä niille asiakkaille, jotka ovat aidosti kuntouttavan työtoiminnan tai sosiaali-, terveys-, ja kuntoutuspalvelujen tarpeessa.

Espoon kaupunki katsoo, että palvelun saamisen kytkeminen toiseen etuuteen – perustoimeentulotukeen – on keinotekoinen, koska asiakas voi tosiasiasa saada sekä työttömyysetuutta että perustoimeentulotukea yhtä aikaa tai vuorotellen. Lain tulkinta voi muodostua haasteeksi, jos ja kun asiakkaan ensisijainen tulonlähde vaihtelee. Lähtökohtaisesti työvoimaviranomaisen ei tulisi selvittää tai tietää asiakkaan viimesijaisen etuuden saamista tai tulonlähteitä, vaan tämä problematiikka kuuluu Kelan ja hyvinvointialueiden väliseksi. Selkein ratkaisu lainsäädännön kannalta on määritellä työvoimaviranomaisen asiakkaiksi vain ne, joilla on työnhaku voimassa ja jättää viittaukset toimeentulotukeen kokonaan pois. Näin siksi, että käytännössä työvoimaviranomainen ei selvitä asiakkaan oikeutta perustoimeentulotukeen eikä vaikuta sen saamiseen.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista työttömiin?

Esitetyn uudistuksen myötä työllisyyspalveluiden asiakas ohjautuisi entistä aikaisemmin tarvitsemiensa monialaisten palveluiden piiriin, kun työttömyyden kesto ei enää olisi rajoittavana tekijänä monialaisen työllistymissuunnitelman tekemisille. Kaikki hyvinvointialueen palveluita tarvitsevat työllisyyspalveluiden asiakkaat eivät jatkossakaan tarvitse monialaista työllistymissuunnitelmaa, vaan heidät voidaan ohjata esimerkiksi työttömien terveystarkastukseen jo työttömyyden alkuvaiheessa. Työttömyyden perusteella toimeentulotukea saavien asiakkaiden ohjaaminen heidän tarvitsemiensa palveluiden piiriin paranisi, koska hyvinvointialueiden vastuulle tulisi tehdä näille asiakkaille aktivointisuunnitelma. Tällä hetkellä nämä asiakkaat saattavat olla kaikkien tarvitsemiensa palveluiden ulkopuolella. Tämä ei ole yksilön eikä kansantalouden näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Tästä näkökulmasta uudistus parantaisi asiakkaiden mahdollisuutta päästä palvelujen piiriin.

Esitetty uudistus saattaa viivästyttää tarvittavan hyvinvointialueen palvelun saamista. Espoon kaupungin näkemyksen mukaan kokonaisuutena asiakasta hyödyttäisi palveluprosessien joustavoittaminen ja esim. kertymätietoihin perustuvien pakollisten suunnitelmien vähentäminen.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista viranomaisten toimintaan?

Esitetty lakimuutos selkiyttäisi työnjakoa ja vastuuta hyvinvointialueen ja työllisyyspalveluiden kesken. Työllisyyspalveluiden ei enää tarvitsisi seurata asiakkaan työttömyyden kertymätietoja. Nykytilanteessa vain hyvin harvalle aktivointiehdon täyttävistä asiakkaista laaditaan aktivointisuunnitelma. Asiakas ei välttämättä tarvitse hyvinvointialueen palveluita, vaikka hänen aktivointiehtonsa täyttyy. Tällä hetkellä arvion palveluntarpeesta laatii työllisyyspalveluiden asiantuntija melko mekaanisesti; asiakastietojärjestelmä ilmoittaa asiantuntijalle tekemättömistä

tehtävistä, jos aktivointisuunnitelmaa ei ole kuitattu tehdyksi. Jos asiantuntija arvioi asiakkaan tarvitsevan monialaisia palveluita, voi hän ohjata asiakkaan TYM-palveluun heti eikä odottaa työttömyyden pitkittymistä. Lakimuutoksen myötä asiantuntijan ei jatkossa tarvitsisi enää pohtia, tekeekö asiakkaalle aktivointisuunnitelman vai monialaisen työllistymissuunnitelman. Tämä selkiyttäisi oleellisesti asiantuntijan työtä. Työllisyyspalvelujen asiantuntijan tehtävänä ei ole ollut, eikä se olisi sitä lakimuutoksen myötä, arvioida hyvinvointialueen tarjoamien palveluiden tarvetta. Työvoimaviranomaisella on kuitenkin velvollisuus ohjata asiakas tarkoituksenmukaisten palveluiden piiriin.

Espoon kaupungin arvion mukaan työvoimaviranomaisen työmäärä ei ainakaan oleellisesti muuttuisi lakimuutoksen myötä. Monialaisten suunnitelmien määrän kasvattaminen helpottaisi sekä työvoimaviranomaisen että hyvinvointialueen työtä, kun käytössä on yhteinen monialaisen yhteispalvelun asiakastietojärjestelmä (TYPPI), johon suunnitelman voi laatia. Monialaiset työllistymissuunnitelmat selkiyttävät asiakasprosessia ja yhteinen järjestelmä tarjoaa tietoturvallisen alustan tiedonvaihtoon sekä tietojen kirjaamiseen. Sen sijaan aktivointisuunnitelmille ei ole yhteistä tietoaalustaa vaan se laaditaan työvoimaviranomaisen järjestelmään, josta se on pitänyt tallentaa ja lähettää hyvinvointialueelle salattuna. Tässä on ollut paljon haasteita ja monta työllistävää vaihetta. Tästä näkökulmasta lakiesitys on kannatettava.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista?

Jos lähdetään siitä, että aktivointisuunnitelmia laaditaan jatkossa vain toimeentulotukea saaville työttömille, ja työttömyysetuuden saajille monialainen työllistymissuunnitelma korvaa aktivointisuunnitelman kuntouttavaan työtoimintaan ohjautumisen perusteena, tulee huomioda, että asiakkaan ensisijaisen tulonlähteen selvittäminen oikean arviointi- ja palvelumallin määrittämiseksi on työläs ja hallinnollisen työn määrää lisäävä, nykyiseen toimintamalliin verrattuna raskas toimintatapa. Kuinka tämä malli suhtautuu siihen, että asiakkaan tulonlähteet saattavat vaihdella. Espoon kaupungin mukaan on selkeämpää sitoa palvelu työttömyyteen eli linjata monialaiset työllistymissuunnitelmat työttömille työnhakijoille ja siten työllisyyspalvelujen käyttöön sekä aktivointisuunnitelmat hyvinvointialueiden käyttöön ilman, että suunnitelmamallia sidottaisiin nimenomaan tai yksinomaan kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamiseen. Lainsäädäntöä tulisikin selkiyttää suunnitelmien osalta edellä mainitun lisäksi siten, että kuntouttavaan työtoimintaan ohjaamisessa aktivointisuunnitelman korvaisi joko työllistymissuunnitelma tai monialainen työllistymissuunnitelma. Aktivointisuunnitelma tulisi siten poistaa kokonaan kuntouttavan työtoiminnan laista.

Lakimuutoksen ei arvioida vaikuttavan työllisyyspalveluiden kustannuksiin, sillä henkilöstöresurssitarve säilyisi ennallaan.

Esitetty muutos keventäisi hyvinvointialueiden resurssitarpeita, mutta Espoon kaupungin mukaan siirtäisi kuormitusta työvoimaviranomaiselle ja aiheuttaisi tapaamisiin käytettävän ajan pidentymistä palvelutarpeiden havaitsemiseksi sekä tarvetta lisätä osaamista asiantuntijoilla. Asiaa tulisi tarkastella kokonaisuutena ja pyrkiä kaikkien prosessien keventämiseen yhtä lailla. Hyvinvointialueilla ei ole taloudellisia kannusteita järjestää työ- ja toimintakyvyn tukea tarvitseville riittäviä palveluita, kun taas kunnat kantavat yksin vastuun valtiolta siirtyvän työttömyysturvan rahoituskustannuksista. Rahoitusjärjestelmää tulisi tasapainottaa ja asettaa kannusteita hyvinvointialueille siirtämällä rahoitusvastuuta heille. Huomioitavaa on, että työvoimaviranomaisella ei ole sellaista palveluvalikoimaa, jolla pystyttäisiin korvaamaan sosiaali- ja terveystyöpalvelujen

palveluvaje. Työvoimaviranomaisella on myös rajalliset resurssit vastata asiakkaiden jatkuvasti kasvavaan monialaisen palvelun tarpeeseen.

Yleistä lausuttavaa esitysluonnoksesta.

Laki ei oletettavasti toisi kustannussäästöjä työllisyyspalveluille, mutta selkeyttäisi vastuuta ja asiakkaan prosessia. Lakimuutoksen voi arvioida selkiyttävän TYM-palvelua kokonaisuudessaan, kun samat asiakkaat eivät enää jatkossa olisi aktivointiehdon ja monialaisen palvelun kohteena. Asiakas pääsisi nopeammin tarvitsemansa palvelun piiriin, kun työttömyyden kesto ei olisi enää rajoitteena. Työllisyyspalveluiden asiantuntijan tehtävät selkiytyisivät ja he voisivat jatkossa entistä paremmin syventyä asiakkaan työllistymistä edistäviin toimiin eikä tarvitsisi arvioida, tarvitseeko aktivointiehdon täyttävä asiakas hyvinvointialueen palveluita.

Työvoimaviranomainen on tosiasiallisten resurssien puitteissa joutunut tähän mennessäkin rajaamaan aktivointisuunnitelmien tekemisen niille asiakkaille, joiden arvioidaan tarvitsevan kipeimmin hyvinvointialueen kanssa tehtävää yhteistyötä. Lakimuutos ei tuottaisi säästöjä työllisyyspalveluille.

Esityksessä ei ole riittävällä tavalla huomioitu eri lakien yhteensovittamista esimerkiksi TYM-lain näkökulmasta, jolloin voi syntyä väliinputoajatilanteita, joissa työttömyysetuutta saava henkilö ei täytä TYM-lain mukaisia edellytyksiä monialaisen tuen asiakkuudelle, mutta jolla kuitenkin olisi tarve myös sosiaalipalveluille.

Esityksessä ei ole riittävällä tavalla huomioitu muita samanaikaisesti käynnissä olevia lakimuutoksia. 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 arvioitu vaikutuksia 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.

Edellä mainituilla hallituksen esityksillä on työvoimaviranomaisen tehtäviä lisäävä yhteisvaikutus ja tämä tulisi huomioida lainsäädännön valmistelussa. Toisiinsa vaikuttavasta lainsäädännöstä tulisi tehdä kokonaisarviointi, jossa arvioidaan lakiesitysten vaikutuksen kuntien rahoitukseen, etuus- ja palvelujärjestelmään sekä yksilön tilanteisiin.

Sipilä Hilla-Maaria
Espoon kaupunki - Työllisyyspalvelut

