

Asia: VN/13128/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin esitetyistä muutoksista?

Sosiaali- ja terveysministeriö pyytää lausuntoa luonnoksesta, joka koskee kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) muuttamista.

Lakiesitykseen sisältyy monia kannatettavia ajatuksia, mutta myös riskejä ja haasteita.

Uudistuksen tavoitteet ovat kannatettavia:

keventää aktivointisuunnitteluun liittyviä viranomaistehtäviä

purkaa aktivointisuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman välisiä päällekkäisyyksiä

selkiyttää, milloin asiakas on aktivointiehdon piirissä ja milloin asiakkaalle tehdään monialainen työllistymissuunnitelma.

Esityksen tavoitteena on keventää aktivointisuunnitteluun liittyviä viranomaistehtäviä sekä purkaa aktivointisuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman välisiä päällekkäisyyksiä. Esityksen tavoitteena on tehostaa hallintoa, sujuvoittaa lainsäädäntöä sekä turvata hyvinvointialueiden henkilöstöresurssien riittävyyttä. Uudistuksessa vastuu keskittyisi kunnille ja työllisyysalueille, johon liittyy uhka monialaiseen työhön tarvittavien resurssien riittämättömyyteen. Tätä keskittymistä vahvistaa esitykset työttömyysturvalain ja toimeentulotukea koskevan lain muutoksista. Jatkossa ne

työttömät työnhakijat, jotka ovat oikeutettuja työttömyysetuuteen ja joiden osalta kuntouttava työtoiminta katsotaan tarkoituksenmukaiseksi palveluksi, ohjautuisivat aina TYM-palveluun. Vaarana on, että asiakkaat ohjautuvat TYM-asiakkuuteen ilman aitoa TYM-palveluiden yhteensovittamisen tarvetta.

Esitys purkaa aktivointisuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelmien päällekkäisyyttä, mutta ei vähennä viranomaistyön työmäärää kokonaisuudessaan. Työvoimaviranomainen siirtää asiakkaan TYM-palvelutarpeen kartoitukseen, varmistaakseen asiakkaan tarvitsemat ja oikea-aikaiset palvelut. Tällöin työ siirtyy viranomaiselta toiselle ja kuormittaa yhtä lailla myös hyvinvointialueen ja Kelan henkilöstöä.

Esityksen mukaan aktivointiehto poistuu työttömiltä, joiden palvelutarpeeseen voidaan vastata työllisyyspalveluilla. Tämä on kannatettavaa ja poistaa mahdollista tehottomuutta aktivointisuunnitelmatyössä. Kannatettavaa on myös aktivointiehdon säilyttäminen ja sen kautta palveluihin pääsemisen turvaaminen toimeentulotukea saavilla työnhakijoilla.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista työttömiin?

Esityksessä ehdotetaan, että aktivointisuunnitelmia laadittaisiin jatkossa vain toimeentulotukea saaville työttömille ja työttömyysetuuteen oikeutetuille laadittaisiin monialainen työllistymissuunnitelma.

Suuri osa toimeentulotukea saavista työttömistä on kuitenkin jo nykyisellään työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintamallin (TYM) piirissä. Aktivointiehdon rajaaminen toimeentulotukea saaviin voikin tarkoittaa, ettei aktivointiehdon piirissä ole jatkossa enää juuri lainkaan asiakkaita.

On olemassa riski, ettei asiakkaan sote-palvelujen tarvetta asiakkaan antamien tietojen perusteella tunnisteta työvoimapalveluissa. Tällöin asiakkaan pääsy palvelutarpeensa mukaisiin palveluihin viivästyy.

On olemassa riski, että aktivointiehdon poistuttua työttömyysetuudella oleva ja sekä työvoimapalveluja että sosiaalipalveluja tarvitseva asiakas jää tarvitsemiensa palvelujen ulkopuolelle. Lakiesityksessä oletetaan näiden asiakkaiden siirtyvän TYM-yhteistoimintamallin piiriin. Näin ei kuitenkaan tapahdu, mikäli TYM-asiakkuuskriteerit eivät täyty. Monialainen työllistymissuunnitelma laaditaan vain TYM-asiakkuuskriteerit täyttävillä asiakkailla. Joten osa työvoimapalveluja ja sosiaalipalveluja tarvitsevista työttömyysetuuteen oikeutetuista asiakkaista jäisi tarvitsemiensa palvelujen ulkopuolelle.

Väliinputoajia ovat esimerkiksi työnhakijat, jotka eivät ole toimeentulotukiasiakkaina, mutta eivät työkyvyttömyyden vuoksi kykene osallistumaan mihinkään työllistymistä edistäviin palveluihin ja

eivät näin ole TYM-asiakkaina. Asiakkaalle ei tuolloin voida tehdä sen paremmin aktivointisuunnitelmaa kuin monialaista työllistymissuunnitelmaakaan, vaikka työvoimapalveluiden ja sosiaalipalveluiden yhteensovittamisen tarve olisi olemassa. Asiakkaat myös jäävät näissä tilanteissa yksinomaan työvoimaviranomaisen vastuulle, vaikka heidän ensisijaisena palvelutarpeenaan olisivat sosiaali- ja terveystyöpalvelut.

Ehdotettu muutos voi mahdollisesti vähentää kuntouttavaan työtoimintaan ohjattujen henkilöiden määrää ja kuntouttavan työtoiminnan palvelu saattaa jatkossa kohdentua todennäköisemmin niille asiakkaille, jotka hyötyvät eniten kuntouttavasta työtoiminnasta. Palvelun kohdentuminen eniten kuntouttavasta työtoiminnasta hyötyville on kannatettava asia, koska tämä tehostaisi toimintaa ja edistäisi kuntouttavan työtoiminnan palveluun nopeampaan pääsyä. Riskinä esitetyssä mallissa on, että kuntouttavan työtoiminnan palvelun ulkopuolelle jää sellaisia asiakkaita, joille ei laadita aktivointisuunnitelmaa eikä monialaista työllistymissuunnitelmaa, mutta jotka hyötyisivät kuntouttavasta työtoiminnasta.

Esityksessä ei ole huomioitu sitä, että kuntouttavaa työtoimintaa ollaan siirtämässä hyvinvointialueelta kuntien tai työllisyysalueiden vastuulle. Kuntouttava työtoiminta tullaan siirtämään pois hyvinvointialueilta ja siinä yhteydessä muotoilemaan sen sisältö uudelleen. Tällä lakimuutoksella ei saa sitoa tulevaa kehitystä kuntouttavan työtoiminnan osalta, vaan kunnille tulee jättää työministeri Marttisen lupaama mahdollisuus aidosti olla mukana uuden palvelun määrittelyssä.

Arvioitaessa kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin esitettyjä muutoksia on syytä huomioida myös muutokset, jotka koskevat toimeentulotuesta annetun lain muuttamista. Kyseisessä toimeentulotukea koskevassa hallituksen esityksessä esitetään, että jatkossa toimeentulotukea hakeva 18 vuotta täyttänyt henkilö on velvollinen ilmoittautumaan koko-aikatyötä hakevaksi työnhakijaksi ja pitämään työnhakunsa voimassa. Tämän seurauksena voidaan olettaa, että asiakkaita ilmoittautuu jatkossa yhä enemmän työttömäksi työnhakijaksi.

Lisäksi toimeentulotukea koskevassa hallituksen esityksessä esitetään, että toimeentulotukea hakeva henkilö on velvollinen hakemaan toimeentulotukeen nähden ensisijaista etuutta, johon hänen voidaan olettaa olevan oikeutettu. Tämän lainmuutoksen seurauksena toimeentulotuelta voidaan olettaa jatkossa siirtyvän asiakkaita nykyistä enemmän ensisijaisille etuuksille, kuten työttömyysturvalle, opintotuelle, sairauspäivärahalle tai kuntoutusrahalle. Tämä tarkoittanee sitä, että pelkän toimeentulotuen varassa olevien työttömien määrä alenee ja täten myös heille tehtävien aktivointisuunnitelmien laatiminen vähenee.

Työttömille toimeentulolain muutos merkitsee vaatimusta hakea ensisijaista etuutta ja tilannetta, että palvelun painopiste siirtyy etuuden hakemiseen palvelutarpeen sijasta. Monen työttömän työnhakijan työ- ja toimintakyky ei kuitenkaan ole riittävä työllistymiseen, minkä vuoksi tarvitaan

lisää henkilöiden työ- ja toimintakyvyn arviointoja, kuten esim. lääkärinlausuntoja. Työ- ja toimintakyvyn arviointien tarve korostuu, koska kaikki eivät kykene työllistymään.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista viranomaisten toimintaan?

Lakiesityksen tavoitteena on vähentää hyvinvointialueiden rahoitusta 1,6 miljoonalla eurolla vuodesta 2026 alkaen siirtämällä kustannusvastuuta ja kannusteita kunnille sekä hyvinvointialueille. Tällä pyritään hallinnon keventämiseen ja prosessien sujuvoittamiseen. Riskinä on palveluiden laadun heikkeneminen ja työikäisten syrjäytymisen lisääntyminen, jos resurssit eivät riitä asiakasohjaukseen ja vastuuta palveluista kyetä järjestämään tarkoituksenmukaisesti. Muutokset voivat lisätä riskiä palveluiden heikkenemisestä sekä asiakkaiden syrjäytymisestä, mikä puolestaan uhkaa kuntien elinvoimaa.

Viranomaisten näkökulmasta aktivointisuunnittelun tehtävät kevenevät sekä aktivointisuunnitelmien ja monialaisten työllistymissuunnitelmien päällekkäisyyksiä puretaan. Kokonaiskuormitus viranomaistehtävissä ei kuitenkaan vähene, vaan painopiste siirtyy monialaisten suunnitelmien laatimiseen, ja palvelun järjestämisen vastuut sekä ohjausvastuut siirtyvät viranomaiselta toiselle. Monialaisen yhteistyön ja resurssien riittävyyden haasteet korostuvat erityisesti asiakasohjauksessa. Resurssien riittävyys ja tarkoituksenmukainen asiakasohjaus voivat muodostua haasteeksi työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintamallin (TYM) piirissä erityisesti hyvinvointialueella ja kunnissa.

Yhteistyö hyvinvointialueiden ja muiden viranomaisten välillä korostuu, mutta resurssien riittämättömyys voi muodostua esteeksi yhteistyölle. Monialaisen yhteistyön / monialaisten suunnitelmien määrä tulee kasvamaan ja haasteet hyvinvointialueiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä asiakaspalvelussa siirtyvät monialaisten suunnitelmien laatimiseen. Lisäksi on vaarana, että asiakkaat ohjautuvat TYM-palveluihin ilman aitoa monialaisen palvelun tarvetta ja monialaiseen palveluun ohjattavien henkilöiden profiiliin painopiste saattaa muuttua lähempänä työelämää oleviin asiakkaisiin.

Työnhakijaksi ilmoittautuminen ei tarkoita, että ilmoittautuva olisi työttömyysturvalain tarkoittama työnhakija, jolla on oikeus saada työttömyysetuutta. Kansaneläkelaitos on nyt jo vahvasti ohjannut työikäisiä toimeentulotukea saavia laittamaan työnhakunsa voimaan. Asiakasta ohjeistetaan ilmoittamaan hakevansa ja vastaanottavansa kokoaikatyötä, vaikka olisi tiedossa, että asiakas on työkyvyttömäksi lääkärin lausunnolla todettu. Mikäli lakimuutos tulee voimaan, siirtyy osa sosiaalihuollon tehtävistä kunnan vastuulle. Toimeentulotukea hakevilta edellytetään tulevaisuudessa kokoaikatyön hakemista ja ensisijaisten etuuksien hakemista, mikä vähentänee toimeentulotuen varassa olevien määrää ja tarvetta aktivointisuunnitelmille. Samalla työ- ja toimintakyvyn arviointien tarve kasvaa, koska kaikki työttömät eivät kykene työllistymään.

Esityksessä todetaan, että myös niiden toimeentulotukea työttömyyden perusteella saavien henkilöiden, jotka eivät ole ilmoittautuneet työttömiksi työnhakijoiksi, on mahdollista päästä TYM-lain mukaiseen palveluun. TYM-lain mukaista monialaisen työllistymissuunnitelman laatimista

edeltää ensin viranomaisen harkinta palvelujen yhteensovittamisen tarpeesta, jonka jälkeen asiakas tarvittaessa ohjataan monialaiseen palvelutarvearvion. Esityksessä todetaan, että arvion pohjalta joko laaditaan monialainen työllistymissuunnitelma tai päätetään monialaisen tuen asiakkuus, jos palvelujen yhteensovittamiselle ei ole tarvetta. Tässä tilanteessa olisi tärkeää huomioida, että jos palvelutarvearvion pohjalta aloitetaan monialaisen tuen asiakkuus, asiakkaan tulisi ilmoittautua työnhakijaksi. Monialaisessa työllistymissuunnitelmassa ei voida sopia työttömän palvelutarpeen mukaisista työvoimapalveluista, jos asiakas ei ole työnhakijana monialaisen tuen asiakkuuden aikana. Toisin sanoen asiakkaan tulisi olla työttömänä työnhakijana, jotta työvoimaviranomainen voi tarjota työvoimapalveluita.

Joustavammat käytännöt ja yksilöllinen palvelutarpeen arviointiin perustuva ohjautuminen edellyttävät riittävää resursointia ja osaamista työllisyyspalveluissa, sosiaalipalveluissa ja Kelassa. Erityisesti monialaisen palvelutarpeen tunnistaminen vaatii osaamista ja yhteistyötä viranomaisten välillä. Ilman tätä on vaarana, että osa työttömistä – erityisesti ne, joiden tuen tarve ei ole ilmeinen – jäävät ilman heille tarkoituksenmukaista tukea ja palvelua. Vaarana on, että lainmuutoksen seurauksena työllisyyspalvelujen työllisyysasiantuntijat ovat "pakotetut" toimimaan myös sosiaalipalvelujen asiantuntijoina ja vastuunkantajina.

Työvoimaviranomaisen näkökulmasta esitetty lakimuutos voi myös johtaa siihen, että toimeentulokiasiakkaan etuutta pyritään hyvinvointialueen toimesta muuttamaan työttömyysetuudeksi. Toiminnan tavoite siis muuttuu etuisuusperusteiseksi eikä asiakkaan palvelutarpeen perusteella järjestetyksi palveluksi. Lakiin tulisi selvästi säätää, että toimeentulotukea saavan asiakkaan etuus ei muutu palvelun aikana. Työttömyysetuus tulisi kyseeseen vasta, kun kuntouttavan työtoiminnan palvelulle asetetut tavoitteet kuntoutumisesta on saavutettu ja asiakas kykenee osallistumaan työvoimaviranomaisen järjestämiin palveluihin tai koulutukseen.

Työvoimaviranomaisen näkökulmasta katsottuna asiakastyö helpottuu siltä osin, että hyvinvointialueelle ei tarvitse lähettää kutsuja suunnitelman laatimistilaisuuteen. Resurssien vähyyden takia hyvinvointialueelta näihin on ollut haasteellista osallistua. Muutos mahdollistaa työvoimaviranomaiselle mahdollisuuden organisoida ja hallita asiakasvirtoja tehokkaammin.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista?

Toimenpiteen tavoitteena on vähentää hyvinvointialueiden yleiskatteellista rahoitusta, keventää aktivointisuunnitteluun liittyviä viranomaistehtäviä sekä purkaa aktivointisuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman välisiä päällekkäisyyksiä. Esityksen tavoitteena on tehostaa hallintoa, sujuvoittaa lainsäädäntöä sekä turvata hyvinvointialueiden henkilöstöresurssien riittävyyttä. Esityksellä pyritään lisäksi osaltaan parantamaan julkisen talouden kestävyttä. Hyvinvointialueille tulisi siirtää toimeentulotuen kustannukset ja passiivityöttömyyden rahoitusmallivastuuta, jotta niille syntyisi kannusteet järjestävää lakisääteiset palvelut ja huolehtia työikäisten toiminta- ja työkyvystä. Asiakaspalvelu tulisi järjestää kasvokkain ja monialaisena niille, jotka siitä hyötyvät tai sitä tarvitsevat.

Taloudellisesti muutos kohdentaa enemmän kustannuksia kunnille. Kunnat joutuvat nyt maksamaan kustannukset, jotka aiheutuvat toiminta- ja työkyvyttömyydestä sekä työttömyydestä. Kuntien perustehtävä, elinvoimasta huolehtiminen, tulee entistä haastavammaksi, jos osa työikäisistä syrjäytyy työmarkkinoilta ja osaavaa työvoimaa ei ole saatavilla.

Yleistä lausuttavaa esitysluonnoksesta.

Lakiesitys rajoittuu muutoksiin kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin. Lakiesityksessä ei ole huomioitu eri lakien yhteensovittamista, valmistelussa ja suunnitelmissa olevia muita lainmuutosesityksiä. Esityksen monessa kohdassa viitataan siihen, että monet aktivointiehdon piirissä olevista siirtyisivät muutoksen yhteydessä työllistymisen monialaisen edistämisen toimintamallin piiriin. Asiaa ei lainvalmistelussa ole kuitenkaan tarkasteltu TYM-lain näkökulmasta, joten on olemassa riski, että sekä työllisyyspalvelua että sosiaalipalveluja tarvitsevista työttömistä, jotka eivät täytä TYM-asiakkuuskriteereitä, tulee väliinputoajia. Tällaisia työnhakijoita voi olla esimerkiksi esitetyn yleistuen tai muun työttömyysetuuden saajien joukossa. Lakiesityksessä on jäänyt huomiotta myös valmisteilla oleva Kuntouttavan työtoiminnan siirto kuntiin – tai oikeammin kuntouttavan työtoiminnan lakkauttaminen ja sen korvaaminen uudella työllistymistä edistävällä työvoimapalvelulle. Sosiaalihuollon työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen kokonaisuutta ollaan muuttamassa. Esitys asiassa on tarkoitus antaa syksyllä 2026.

Lainvalmistelussa tulisikin kiinnittää huomiota jo tehtyihin kuin myös valmistelussa ja suunnitelmissa oleviin muihin säädösuudistuksiin. Monien muutosten päällekkäisyys sekä se, että kuntouttava työtoiminta ollaan mahdollisesti lakkauttamassa, herättääkin kysymyksen onko ajankohta esitetylle lakimuutokselle oikea.

Palosaari Tiina
BusinessOulu - työllisyyspalvelut