

Asia: VN/13128/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin esitetyistä muutoksista?

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy (jatkossa Hyvil) kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta. Lisäksi Hyvil kiittää lainvalmistelijoita tälle lakiesitykselle annetun lausuntoaajan pituudesta, joka kesäaikaan annettuna noudattaa, valtaosasta muista lausunnoilla olleista esitysluonnoksista poiketen, lainvalmistelusta annettua ohjeistusta.

Hyvilin näkemyksen mukaan on lähtökohtaisesti hyvä ja kannatettava tavoite, että kuntouttavan työtoiminnan lakiin kirjattuja tiettyyn työttömyyden keston/työttömyys- ja viimesijaisen etuuden maksupäiviin sidottua aktivointisuunnitelmien ehdottoman käynnistämisvastuun tarpeellisuutta arvioidaan ja turvaa hallinnollista byrokratiaa puretaan. On selvää, että ns. aksutus ei kohdistu kaikilta osin tarkoituksenmukaisella tavalla ja että tiettyihin työmarkkinatuen ja toimeentulotuen saantiaikoihin sidottu lain ehdoton yhteistyöedellytys ei vastaa koko heterogeenisen kohderyhmän tarpeita, eikä uusia palvelurakenteita ja käytettävissä olevia resursseja. Kuntouttavan työtoiminnan laki on tietyn yhteiskunnallisen ajan tuote, joka ei turvaa parhaalla mahdollisella tavalla pitkittyneesti työttömien työllistymisen tueksi tarvittavia palveluja ja monialaista yhteistyötä.

Hyvil kuitenkin huomauttaa, että tämä lakiesitys ollaan nyt antamassa irrallisena yksittäisenä lakiesityksenä, vaikka samaan aikaan on käynnistetty sosiaalihuollon palveluvalikoiman uudistaminen, jonka yhteydessä on tarkoitus uudistaa myös sosiaalihuollon työllistymistä tukevien palvelujen kokonaisuus. Nyt käsittelyssä oleva aktivointisuunnitelmien hallinnolliseen keventämiseen ja säästöihin tähtäävä lakiluonnos onkin Hyvilin näkemyksen mukaan ajoitukseltaan erittäin kyseenalainen, kun vielä huomioi muut samaan aikaan meneillään olevat lakiuudistukset, kuten toimeentulotukilain kokonaisuudistuksen, yleistukilainsäädännön säätämisen sekä työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän kiristämisen. Kaikkien näiden lakiesitysluonnosten yhteinen ongelma on yhteisvaikutusarvioiden puuttuminen, jotka hallituksen tulisi laatia ja julkaista mahdollisimman nopeasti. Hyvil korostaa, että yhteisvaikutusarvioissa on kansalaisten näkökulman lisäksi arvioitava myös eri toimeenpanoviranomaisille lakiesitysluonnosten yhteisvaikutuksesta syntyvät tosiasialliset vaikutukset. Hyvil arvioi, että on todennäköistä, että lakiesitysluonnoksia täytyy yhteisvaikutusarvioinnin vuoksi muuttaa mm. samaan kohderyhmään kasautuvien

yhteisvaikutusten sekä merkittävien viranomaisvaikutusten vuoksi niin paljon, että myös uudet kuulemiskierrokset olisivat perusteltuja. Yhteisvaikutukset asettavat Hyvilin näkemyksen mukaan myös tässä esitysluonnoksessa arvioidut säästöt kyseenalaisiksi, vaikka esitetyissä arvioissa on ilman yhteisvaikutuksiakin merkittäviä puutteita.

Aiotun antamisajankohdan ja pistemäisyyden lisäksi Hyvil näkee käsittelyssä olevan esitysluonnoksen erityisenä ongelmana kuntouttavan työtoiminnan lain tarkoitukseen ja soveltamisalaan ehdotetut muutokset. Kuntouttavan työtoiminnan laki on säädetty nimenomaan pitkittyneesti työttömien työnhakijoiden palvelemiseksi ja heidän koppaamiseen viimeistään silloin, kun tietyt lakiin kirjatut aikarajat edellyttävät viranomaisilta aktivointisuunnittelun käynnistämistä. Laki säätelee sekä aktivointisuunnitteluyhteistyötä että hyvinvointialueen yhden sosiaalipalvelun eli kuntouttavan työtoiminnan järjestämisvelvollisuutta ja samalla näiden kummankin kohderyhmää. Tästä lähtökohdasta on tehty myös lain vaikutusarviot ja turvattu eri toimijoille rahoitus näiden tehtävien hoitamiseen.

Nyt lain tarkoitukseen (1 §) esitetään muutosta, jossa pitkään jatkunut työttömyys ehdotetaan poistettavaksi kokonaan lain tarkoituksesta. Ehdotettu muutos on sinänsä kannatettava, mutta periaatteellisella tasolla erittäin suuri. Lain perusperiaatetta eli pitkään jatkunutta työttömyyttä ei voi mitenkään poistaa ilman, ettei sillä olisi merkittävää ja suoraa, nyt esitysluonnoksessa arvioimatonta, vaikutusta hyvinvointialueen järjestämisvastuun sisältöön. Kuntouttavan työtoiminnan palvelua on lain koko voimassa olon ajan kehitetty ja kohdistettu nimenomaan pitkittyneesti työttömien tarpeeseen. Mikäli koko lain tarkoitusta nyt yhtäkkiä muutetaan, on ilmiselvää, että myös kuntouttavan työtoiminnan palvelun sisältöihin tarvittaisiin muutoksia, koska järjestämisvastuun piiriin kuuluva kohderyhmäkin muuttuu ja laajenee.

Lain 3 §:ää eli lain soveltamisalaa ehdotetaan samalla muutettavaksi. Ehdotetut 3 §:n 1 ja 2 momenttien soveltamisalan rajaukset poistaisivat työvoimaviranomaisen aktivointisuunnittelun käynnistämismääräyksen ja yhteisen aktivointisuunnitteluvastuun pitkeytyneesti työttömyysetuutta saavien osalta, mutta säilyttäisivät hyvinvointialueen ja työvoimaviranomaisen velvollisuudet pitkeytyneesti toimeentulotukea saavien kohdalla ennallaan. Samalla kuitenkin 3.5 §:ssä ehdotettu soveltamisalan laajennus laajentaisi hyvinvointialueen kuntouttavan työtoiminnan palvelun järjestämisvelvollisuuden koskemaan pitkeytyneesti toimeentulotukea saavien kohderyhmän lisäksi kaikkia työllistymistä edistävään monialaiseen yhteispalveluun ohjattavia työttömiä heidän työttömyyden kestoaan 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. Tähän saakka palveluun on ollut oikeus ainoastaan pitkeytyneesti työttömillä työmarkkinatuen ja toimeentulotuen saajilla ja vain 15 §:n mukaisissa työnhakijan pyyntöön perustuvissa poikkeustilanteissa muilla, riippumatta siitä laaditaanko hänelle aktivointisuunnitelma vai monialainen työllistymissuunnitelma.

Tilanteessa, jossa sosiaalihuollon palvelukokonaisuuksia ollaan juuri julkisen talouden suunnitelman mukaan uudistamassa ja lisäksi hallitusohjelman sekä VM:n ennen kunta- ja hyvinvointialuevaaleja julkaiseman muistion mukaan kuntouttava työtoiminta ja sen resurssit oltaisiin vähintään joltain osin siirtämässä kuntiin, ehdotettu lain tarkoituksen muuttaminen sekä soveltamisalan ehdotetun kaltainen laajennus vain reilun vuoden ajanjaksoksi, tulee Hyvilin näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa ehdottomasti perua.

Hyvillä myös huomauttaa, että edellä olevan lisäksi 15 §:ään ehdotetut muutokset vaikuttavat varsin oudoilta ja epätarkoituksenmukaisilta erityisesti tavoitellun hallinnollisen keventämisen ja työnhakijoiden tosiasiallisten palvelutarpeiden näkökulmasta arvioituna. Poikkeussäännökseen ehdotetaan muutosta, jossa vain pääasiallisena tulonaan toimeentulotukea saaville jätetään mahdollisuus aktivointisuunnittelun kautta hakeutua pyynnöstä kuntouttavaan työtoimintaan ennen aktivointiehdon täyttymistä. Lopputuloksena siis osa toimeentulotukea saavista pääsisi edellä kuvatus 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 siis 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.

Hyvillä toteaa, että kuntouttava työtoiminta on sekä sosiaalipalvelu että työvoimapalvelu ja tästä syystä se poikkeaa kaikista muista sosiaalihuollon palveluista kuin myös työvoimapalveluista. Hyvinvointialueet ovat ensimmäisten toimintavuosiensa aikana pyrkineet kehittämään ja palauttamaan kuntouttavaa työtoimintaa kohti sen alkuperäistä tarkoitusta: määrääkaiseksi ja viimesijaiseksi työvoimapalveluja tai koulutusta tai muuta kuntoutusta edeltäväksi palveluksi, jossa pitkittyneesti työtön työnhakija saa palvelutarvettaan vastaavaa sosiaalihuollon yksilöllistä ohjausta ja jossa systemaattisesti parannetaan työnhakijan työllistymisedellytyksiä ja kykyä edetä kohti ensisijaisia palveluja tai työmarkkinoita. Työ on vasta alussa, koska palvelun irtautuminen sosiaalihuollon lainsäädännön mukaisesta toimeenpanosta on kunta-aikana ollut merkittävää ja vaikuttanut luonnollisesti palvelun laatuun sekä vaikuttavuuteen kuin myös asiakkaiden käyttäytymiseen ja odotuksiin kuntouttavaa työtoimintaa kohtaan. Jos palvelu avataan nyt kaikille työttömyysetuutta ja toimeentulotukea saaville monialaiseen työllistymissuunnitelmaan oikeutetuille, se edellyttäisi samalla sitä, että palvelun järjestämiseen tarvittava sosiaalihuollon resurssien kasvu- ja osaamisen kehittämistarve arvioitaisiin ja korvattaisiin täysimääräisesti hyvinvointialueille. Valmistelussa olevat muut uudistukset huomioiden tätä ei nyt ehdotetussa aikataulussa voi pitää millään tavalla järkevänä kehittämissuuntana, varsinkaan kun resursseja em. muutosten vaatimalle kehittämiselle ja lisäresurssitarpeelle ei ehdoteta hyvinvointialueelle korvattavaksi, eikä edes tässä esitysluonnoksessa varsinaisesti tunnisteta.

Hyvillä ei edellä esitetyistä syistä kannata tämän lakiesityksen valmistelun jatkamista tässä muodossaan, vaikka pitää sen perusajatusta ja tavoitteita aktivointisuunnitelmien hallinnollisen taakan purkamisesta ja aktivointisuunnittelun ja monialaisen yhteistyön kohdistamisesta sitä nimenomaan tarvitseviin työttömiin työnhakijoihin erittäin hyvänä ja kannatettavana. Hyvilläin näkemyksen mukaan kuntouttavan työtoiminnan lainsäädäntöön kohdistuvat periaatteelliset suuret muutokset tulisi kuitenkin toteuttaa vasta osana suurempaa sosiaalihuollon palveluvalikoiman ja sosiaalihuollon työllistymistä tukevien palvelujen uudistamista. Kyseiseen uudistukseen tulisi sisältyä myös työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain muuttaminen vastaamaan paremmin uudistuneita palvelurakenteita ja asiakkaiden tarpeita sekä lisäksi uusien työvoimaviranomaisten palveluvalikon kokonaistarkastelu. Vain arvioimalla ja kehittämällä uudistuneita palvelurakenteita, niissä tarvittavaa yhteistyötä ja kunkin toimijan palveluvalikkoon kokonaisuutena laajassa

yhteistyössä, voidaan päästä kohti vaikuttavampaa ja kustannustehokkaampaa työllistymistä tukevaa palvelujärjestelmää ja todella saavuttaa tavoiteltuja hallinnon keventämistä ja säästöjä kestäväällä tavalla.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista työttömiin?

Kuten edellä jo todettiin, on sinänsä järkevää ja kannatettavaa pyrkiä purkamaan byrokraattista ja epätarkoituksenmukaista pelkästään tiettyihin työttömyys- tai viimesijaisen turvan aikarajoihin ja työttömyyden kestoon liittyvää normitettua 'pakkoyhteistyötä'. Tämä on myös työttömien työnhakijoiden osalta tarkoituksenmukaista, koska on tiedossa, että osa aktivointiehdon täyttävistä työnhakijoista kokee hyvinvointialueen mukana olon aktivointisuunnittelussa hämmentävänä ja epätarkoituksenmukaisena. Pitkittyneestikään työttömänä olevien henkilöiden palvelutarpeet eivät ole samanlaisia, mikä tulisi huomioida kaikessa sääntelyssä.

Nyt käsittelyssä olevan esitysluonnoksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että viimesijaista toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan saavilla tietyt aikarajat ovat edelleen ohjaavia, eikä hyvinvointialueelle anneta vastaavaa harkintavaltaa kuin työvoimaviranomaiselle sen osalta, keneen toimeentulotukea pääasiallisena tulonaan pitkittyvästi saavien aktivointiyhteistyö kannattaisi ja tulisi kohdistaa. Esimerkiksi aktivointiehdon piiriin kuuluvien joukkoon voi kuulua osa-aikatyön tekijöitä (mahdollisesti toimeentulotukilain kokonaisuudistuksessa ehdotetun jälkeenkin), nuoria, jotka olisivat aloittamassa armeijan tai menossa opiskelemaan syksyllä, työttömyysturvan odotusajalla olevia, joilla ei sinänsä ole minkäänlaista sosiaalihuollollista tai kuntouttavan työtoiminnan palvelutarvetta jne. Eli toimeentulotuen varassa elävien osalta aktivointiehdon järkevöittämistä ei ehdoteta, vaikka on hyvin tiedossa, että ehdon toteuttaminen ei nytkään onnistu parhaalla mahdollisella tavalla, eivätkä toimeentulotukea pitkittyneesti pääasiallisena tulonaankaan saavien palvelutarpeet ole yhteneväiset.

Edellä kuvatun ehdotetun aktivointiyhteistyön rajaamisen sekä siihen liittyvän soveltamisalan laajennuksen erityisenä riskinä uusissa, vasta jäsenytyissä palvelurakenteissa on Hyvilin näkemyksen mukaan ainakin joiltain osin pitkittyneesti työttömien välinputoamisen riskien kasvaminen. Hyvinvointialue saisi jatkossakin tiedon toimeentulotukea pitkittyneesti saavista asiakkaista vasta varsin pitkän työttömyyden jälkeen. Muita pitkittyneesti työttömiä koskevaa tietoa hyvinvointialue ei saisi enää lainkaan edes työvoimaviranomaisen yhteydenottoon perustuen. On viitteitä siitä, että uudet työvoimaviranomaiset keskittyvät ainakin joiltain osin työttömyyden alkupään asiakaskuntaan, koska työttömyyden alkuvaiheessa on todennäköisintä saavuttaa työllistymistuloksia, eikä työvoimaviranomaisella ole aina ollut osoittaa resursseja toimeentulotukea saavien aktivointiyhteistyöhön hyvinvointialueen sitä pyytäessä. Alueelliset vaihtelut uuden työvoimaviranomaisen kuten hyvinvointialueidenkin toiminnassa ovat suuria. Edellä kuvatun yhteisvaikutuksesta vailla ensisijaisia etuuksia ja toimeentulotukea saavien asema voi yrityksistä huolimatta jäädä heikommaksi kuin työttömyysetuutta saavien ja voi vaihdella alueittain merkittävästi. Toisaalta riskinä on myös pitkittyneesti työttömien työttömyysetuutta saavien välinputoamisen riskin kasvaminen, koska TYM-yhteistoimintamalliin pääsyn kriteerinä ei ole esimerkiksi vain kuntouttavan työtoiminnan palvelutarve, vaan työvoimaviranomaisen, Kelan ja hyvinvointialueen palvelujen yhteensovittamisen tarve. Työvoimaviranomaisella ei olisi enää nyt ehdotetun muutoksen jälkeen lainkaan pitkittyneesti työttömien koppaamis- ja erillistä tähän kohderyhmään kohdistuvaa arviointivelvoitetta, eikä oikeutta saada Kelalta kootusti tietoa tästä kohderyhmästä. Kuntouttavan työtoiminnan lainsäädäntö on säädetty nimenomaan siksi, että työvoimaviranomaisen palveluvalikko ja osaaminen eivät ole riittäneet pitkittyneesti työttömien

monien haasteiden taklaamiseen. Tämä yhteistyötarve ei ole vuosien mittaan mitenkään vähentynyt, koska rakenteellinen työttömyys on jäänyt pysyvästi korkealle tasolle.

Hyvil myös huomauttaa, että esitysluonnoksesta puuttuu nyt siirtymäsäännös. Siirtymäsäännöksen puuttuessa täysin avoimeksi jää, mitä lain voimaan astuessa tulisi tapahtumaan niille asiakkaille, jotka ovat kuuluneet aktivointiehdon piiriin, saavat työttömyysetuutta ja ovat kuntouttavassa työtoiminnassa lain astuessa voimaan? Siirtyvätkö nämä kaikki kymmenet tuhannet asiakkaat työllistymistä edistävän monialaisen yhteistoimintamallin asiakkaiksi, vai mitä heille on ajateltu tapahtuvan ja miten siirtymä on ajateltu toteutettavan? Vaikutusarviota tulee ehdottomasti täydentää tältä osin jatkovalmistelussa niin työttömien, taloudellisten kuin viranomaisvaikutustenkin osalta.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista viranomaisten toimintaan?

Hyvilin näkemyksen mukaan esitysluonnoksen viranomaisvaikutusarviot ovat varsin suppeat, ja niitä tulisi täsmentää ja laajentaa jatkovalmistelussa. Nyt vaikutusarvioissa pikemminkin perustellaan tavoiteltavia hallinnollisia säästöjä kuin tuodaan esiin lakiesityksestä viranomaistoiminnalle todellisuudessa syntyviä mahdollisia muutoksia ja niiden vaikutuksia. Viranomaisvaikutuksia on joiltain osin kuvattu konkreettisemmin esitysluonnoksen taloudellisissa vaikutusarvioissa, koska taloudelliset ja viranomaisvaikutukset kietoutuvat esitettyjen muutosten ja säästölain luonteen vuoksi oleellisella tavalla yhteen. Hyvil tuo taloudellisia vaikutusarvioita kommentoidessaan esiin myös nyt viranomaisvaikutusarvioista puuttuvia näkökulmia.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista?

Hyvil katsoo, että esitysluonnoksen taloudelliset arviot ovat sinänsä lakiluonnoksen valmistelun aikataulu huomioiden ansiokkaat, mutta toisaalta monella tavalla puutteelliset. Lähtökohtaisesti esityksen taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan lomittuvat toisiinsa ja viranomaistoiminnan vaikutusarviot jäänevät nimenomaan tästä syystä melko ohuiksi.

Taloudellisten ja viranomaisarvioiden jatkovalmistelun osalta Hyvil toivoo kiinnitettävän erityistä huomiota ainakin seuraaviin seikkoihin:

Esitysluonnoksen taloudelliset vaikutusarviot on laadittu työvoimaviranomaisten työstä tehdyn selvityksen varaan, joka sinänsä Hyvilin arvion mukaan nimenomaan poistuvien aktivointisuunnitelmien osalta on valtaosin perusteltu lähtökohta. Selvityksen teko-/tiedonkeruun tapaa tai esimerkiksi aktivointisuunnitelmien ja monialaisten suunnitelmien tekoon kuluvan ajan eroja työvoimaviranomaisessa, ei lakiluonnoksessa ole kuitenkaan tuotu esiin lainkaan. Hyvilin arvion ja esimerkiksi sosiaalihuollon säästöjä varten kerätyn tiedon perusteella aktivointisuunnitteluprosessit, jotka johtavat kuntouttavan työtoiminnan palveluun ohjautumiseen, ovat hyvinvointialueelle työläämpiä kuin muihin työvoimapalveluihin tai ratkaisuihin johtavat prosessit. Huomioiden nykyinen työttömyystilanne ja esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset sekä muut meneillään olevat lakimuutoshankkeet, on 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 tulee Hyvilin näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa siis tarkentaa ja täydentää kuvaamalla tarkemmin eri viranomaisten rooleihin ja palveluprosesseihin liittyviä eroja.

Edelliseen liittyen Hyvil myös huomauttaa, että lainsäädäntö on aktivointi- ja monialaisten työllistymissuunnitelmien laatimisen osalta hyvin erilainen, mikä tulisi myös jatkovalmistelussa

huomioida nyt esitettyä paremmin. Työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain mukainen TYM-yhteistoimintamalli sisältää sekä kolmikantaisen monialaisen palvelutarvearvion että monialaisen työllistymissuunnitelman laadinnan, kun taas aktivointisuunnittelusta puuttuu lakisääteinen erillinen monialainen arviointivaihe. Esitysluonnoksessa puhutaan nyt vain suunnitelmien tekemiseen kuluva ajasta ja kahden erilaisen suunnitelmatyyppin keskiarvosta, eikä siellä ole esitetty arviota siitä, kuinka suuri osa monialaisen työllistymissuunnitelman laadinnasta kuluu monialaiseen palvelutarvearvioon ja kuinka suuri osa itse suunnitelman laadintaan ja sen toimeenpanoon.

Hyvii pitääkin liian yksinkertaistettuna lähtökohtana sitä, että TYM-yhteistoimintamallissa tarvittavien lisäresurssien arvioimisessa on esitysluonnoksessa käytetty vain aktivointi- ja monialaisiin työllistymissuunnitelmiin kuuluvien aikojen keskiarvoa. TYM-yhteistoimintamallissa jatkossa tarvittavien lisäresurssien arvioinnissa tulee erottaa monialainen palvelutarvearvio ja siihen kulunut aika suunnitelman laadinnasta ja sen toimeenpanosta. Tämä siitä syystä, että palvelutarvearviossa saatetaan päätyä myös asiakkuuden päättämiseen, eikä suunnitelmavaiheeseen edetä. Palvelutarvearvio on kuitenkin varsin työvoimavaltainen vaihe, jossa lain tarkoituksen toteutumiseksi tarvitaan monen eri alan asiantuntijan työpanosta. Hyviiin näkemyksen mukaan esitysluonnokseen tulisi sisältyä nykyistä huomattavasti perustellumpi arvio siitä, kuinka suuri osa lisääntyvistä monialaisista palvelutarvearvioista ylipäättään arvioidaan johtavan varsinaisen monialaisen työllistymissuunnitelman laadintaan, miten työttömyysetuuden saamisen kestoon sitomaton oikeus kuntouttavan työtoiminnan palveluun saattaa muuttaa ohjautumista monialaiseen palvelutarvearvioon ja kuinka suuren osan monialaisista työllistymissuunnitelmista arvioidaan sitten loppujen lopuksi sisältävän myös kuntouttavaan työtoimintaan ohjautumisen. Nyt arvioissa esitetään, että kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuminen vähenisi, mitä ei voi pitää uskottavana arviona ilman kohdejoukon laajenemisen huomiointia. Mahdollisten palvelutarvearvioiden lukumäärän kasvua ei esitetä lainkaan, koska laskennassa on käytetty vain suunnitelmakäsitteistöä. Hyviiin näkemyksen mukaan suunnitelmaprosessien ja ohjautumisvirtojen erittely on välttämätöntä niin viranomais- kuin taloudellisten vaikutustenkin osalta, ettei päädytä virheellisiin johtopäätöksiin ja kohtuuttomiin leikkauksiin, kun osa asiakkaista siirtyy kevyemmästä palvelumallista raskaampaan.

TYM-palveluprosessin raskauden takia monialaiseen palvelutarvearvioon ohjautuvien asiakkaiden määrän todennäköinen kasvu esitysluonnoksessa ehdotetun takia, tarkoittaa Hyviiin näkemyksen mukaan TYM-yhteistoimintamalliin varattujen resurssien merkittävää kasvua kaikkien TYM-yhteistoimintamalliin osallistuvien toimijoiden osalta, koska lakia työllistymisen monialaisesta edistämisestä ei ole ehdotettu kevennettäväksi tämän lakiesitysluonnoksen yhteydessä. Nyt esitysluonnoksen vaikutusarvioista saa käsityksen, että monialaisen työllistymissuunnitelman laadinnan on laskettu lisääntyvän ainoastaan kahdenvälisenä yhteistyönä. Kelan resurssitarpeen lisäystä ei taloudellisten vaikutusten arvioinnissa ole huomioitu millään tavalla, minkä Kela onkin tuonut esiin tästä lakiluonnoksesta antamassaan lausunnossa. Hyvii myös toteaa, että muidenkaan TYM-toimijoiden osalta arviot eivät ole erityisen hyvin perusteltuja ja nyt esitetty hyvinvointialueisiin kohdistuva laskennallinen säästö valunee kokonaisuudessaan TYM-toimintamallin ja kuntouttavan työtoiminnan palvelun lisäresursointiin. Kokonaisuutena asiakkaiden siirtämistä kevyemmästä palvelusta raskaampaan palvelumalliin, ei voi Hyviiin näkemyksen mukaan pitää tarkoituksenmukaisena hallinnollisen keventämisen tapana.

Kuten edellä on jo tuotu esiin, samaan aikaan tämän esitysluonnoksen kanssa on valmisteilla useita muita lakiesityksiä, joilla on vaikutusta myös tämän esityksen vaikutusarvioihin. Yleistukilakiesitysluonnoksessa kuntouttavan työtoiminnan lain nykyisen aktivointiehdon piiriin

kuuluvaa ja sitä kautta myös kuntouttavaan työtoimintaan oikeutettujen kohdejoukkoa laajennetaan, johtuen peruspäivärahaa saavien siirtymisestä yleistuen saajiksi. Toki laajennus on lukumääräisesti pieni ja jää nimelliseksi, mikäli nyt tässä ehdotettu uudistus toteutuu. Kuitenkin sekä työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän kiristämisen että toimeentulotukilain kokonaisuudistuksen seurauksena kuntouttavan työtoiminnan lain nyt ehdotetun uudistetun aktivointiehdon piiriin kuuluvien toimeentulotukea saavien joukko saattaa kasvaa lukumääräisesti erittäin merkittävästi ja kuntouttavan työtoiminnan palvelutarve ja -kysyntä lisääntyä. Nämä muutokset voisivat aiheuttaa vähintään kolmenlaisia vaikutuksia kuntouttavan työtoiminnan lain toimeenpanoon:

Ensinnäkin se joukko, jolle hyvinvointialueen vastuulla oleva ns. aktivointiehto laukeaa pitkittyneen toimeentulotuen saamisen perusteella, voi osoittautua huomattavasti laajemmaksi kuin tässä esitysluonnoksessa nyt on arvioitu. Työttömyysturvalain seuraamusjärjestelmän kiristymisen seurauksena on arvioitu työssäolovelvoitteiden lisääntyvän erittäin merkittävästi, eikä meillä ole todellista tietoa siitä, miten näin merkittävä lisäys vaikuttaa pitkittyneesti pääasiallisena tulonaan toimeentulotukea saavien määrään. Jos, ja mitä todennäköisimmin kun, määrä kasvaa, myös hyvinvointialueen käynnistämismäärästä oleva aktivointisuunnittelu lisääntyy lukumääräisesti. Hyvil myös huomauttaa, että lakiesitysluonnoksessa tehdyt arviot perustuvat jo lähtökohtaisesti vanhentuneeseen tietoon, koska toimeentulotukea saavien määrään vaikuttavat sosiaaliturvan leikkaukset todentuvat aina viiveellä, ja määrän kasvu on alkanut näkyä voimistuneesti vasta tämän vuoden aikana.

Toiseksi työttömyysturvalain seuraamusjärjestelmän kiristymisen seurauksena arvioitujen työssäolovelvoitteiden lisääntyminen lisää väistämättä myös kaikkien työvoimapalvelujen tarvetta ja kysyntää ml. kuntouttava työtoiminta. Pitkittyneesti työttömillä on usein enemmän haasteita huolehtia työvoimapolitiittisista velvollisuuksistaan, eikä tämä kohderyhmä ole ennen työvoimapalvelujen vastuun siirtoa ja uudistettua työttömyysturvan rahoitusjärjestelmääkään ollut tutkitusti työvoimaviranomaisen palveluprosesseissa etusijalla työvoimaviranomaisen omien palvelujen käytössä. Pitkittyneesti työttömien - ja miksei muidenkin, kun tässä lakiluonnoksessa se kerran mahdollistetaan - työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän kiristymisestä johtuva palvelutarpeen kasvu voikin painottuneesti kohdistua kuntouttavaan työtoimintaan niin ensisijaisten työvoimapalvelujen puutteiden ja suuntautumisen kuin työnhakijoiden käyttäytymisvaikutuksienkin seurauksena. Kuntouttava työtoiminta on työvoimapalveluista asiakkaille osallistumisvelvoitteiltaan vähäisin sekä taloudellisesti kannustavin, koska siitä saa päiväkohtaisen kulukorvauksen lisäksi myös matkakorvauksen.

Kolmanneksi kuntouttavan työtoiminnan lain kohderyhmä ja palvelun tarve saattaa kasvaa myös siitä syystä, että entistä useampi nykyisin mahdollisesti kokonaan työnhaun ulkopuolella oleva tai työvoiman ulkopuolella oleva työnhakija ilmoittautuu työttömäksi koko-aikatyön hakijaksi toimeentulotuen perusosan 50 % alentamisen uhalla. Tähän nimenomaisesti pyritään ja ohjataan ehdotetussa toimeentulotuen kokonaisuudistuksessa. Kyseessä lienee valtaosin kohderyhmä, jolla on moninaisia palvelutarpeita ja joiden tarpeisiin ei pystytä nykyisillä työvoimapalveluilla juurikaan vastaamaan. Näin ollen aktivointisuunnitteluun, monialaiseen yhteistyöhön ja kuntouttavan työtoiminnan palveluun saattaa tätäkin kautta kohdistua lisäkysyntää ja myös tarvetta.

Kokonaisuutena olemme Hyvilin näkemyksen mukaan päätymässä eri lakimuutosten yhteisvaikutuksesta tilanteeseen, jossa ehdotettujen muutosten tosiasialliset vaikutukset voivat olla arvaamattomia ja epätarkoituksenmukaisia sekä julkiselle taloudelle kokonaisuutena kalliita, vaikka niillä sinänsä tavoitellaan kannatettavia lopputuloksia. Hyvil huomauttaa, että koska palvelujen

järjestäjien resursseja ei sosiaali- ja viimesijaiseen turvaan kohdistettujen leikkausten vuoksi ole turvattu ja kasvatettu, uhkana on, että entistä useampi palvelun tai avun tarvitsija jää vaille tarvitsemaansa tukea ja heidän työllistymisensä vaikeutuu entisestään. Tällä voi olla pitkäkestoisia ilkeitä köyhyyttä ja syrjäytymistä lisääviä vaikutuksia, joiden ratkaiseminen on julkiselle taloudelle aina kallista. Ääritilanteessa vaikutukset ulottuvat myös sisäiseen turvallisuuteen, mikäli kansalaisten luottamus palvelujärjestelmän kykyyn auttaa heikkenee merkittävästi.

Lisäksi Hyvil korostaa edelleen, että esitysluonnoksen vakava läpileikkaava puute on, että lain 1 ja 3 §:iin ehdotettujen periaatteellisten ja merkittävien muutosten taloudellisia ja viranomaistoiminnan tosiasiallisia vaikutuksia, joita edellä on eri näkökulmista nostettu esiin, ei ole parhaalla mahdollisella tavalla tunnistettu ja sisällytetty esitysluonnokseen. Hyvil edellyttää, että mikäli ehdotetut muutokset toteutetaan, tulee niiden taloudelliset ja muut vaikutukset arvioida huolellisesti ja korvata täysimääräisesti hyvinvointialueille. Kokonaisuutena Hyvil ei pidä todennäköisenä, että ehdotetuista muutoksista koituisi hyvinvointialueille nyt esitysluonnoksessa arvioituja säästöjä.

Hyvil toivoo, että edellä oleva otetaan huomioon esitysluonnoksen jatkovalmistelussa. Olisi myös hyvä, jos vaikutuksia kuvattaisiin esimerkiksi taulukkomuotoisina ja yhteen koottuina eri asiakaskohderyhmien osalta lukumääräisesti ja että vaikutusarvioihin lisättäisiin konkreettisia esimerkkejä siitä, miten palveluprosessit ja asiakasvirrat eri asiakaskohderyhmien kohdalla sujuisivat ehdotettujen muutosten jälkeen ja millaisiksi asiakasvirtojen lukumääräisesti oletetaan muodostuvan.

Yleistä lausuttavaa esitysluonnoksesta.

Esitysluonnoksen mukaan ainoana toisena toteutettavaksi harkittuna vaihtoehtona on julkisen talouden suunnitelman kirjauksen perusteella arvioitu sitä, että kuntoutuksen työtoiminnan lain mukaisesta aktivointisuunnittelusta olisi luovuttu kokonaan. Kokonaisuutena jopa tämä olisi nykyistä ehdotusta kannatettavampaa, vaikkei sitäkään annetussa aikataulussa voida pitää millään tavalla järkevänä ja toteuttamiskelpoisena vaihtoehtona. Aktivointisuunnitelmien lakkauttamisen jälkeen monialaisia suunnitelmia olisi kuitenkin enää ainoastaan yksi ja kaikkien suunnitelmien laatiminen tapahtuisi tietojärjestelmässä, jonne kaikilla yhteistyöhön osallistuvilla toimijoilla olisi pääsy, eikä resursseja enää tarvitsisi allokoida aktivointisuunnittelun ja TYM-yhteistoimintamallin toimeenpanon osalta erikseen. Aktivointisuunnittelusta luopuminen kokonaan kuitenkin vaatisi, kuten esitysluonnoksessakin todetaan, myös muiden, kuten työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain muuttamista ja sisältäisi vielä nyt ehdotettua suurempia riskejä pitkittyneesti työttömien palvelujen turvaamiseksi. Aktivointisuunnittelun poistaminen kokonaisuudessaan tässä vaiheessa todennäköisesti myös estäisi työllistymistä edistävän monialaisen yhteistoimintamallin kehittämistä lain tarkoittamaan suuntaan aikarajavapaaksi. Tämä kehittämissuunnitelma on vasta aivan alussa. Käsittelyssä olevan esitysluonnoksen vaikutuksia TYM-toimintamallin toimeenpanoon tulisi kuitenkin joka tapauksessa arvioida tässä esitysluonnoksessa nyt tehtyä paremmin. Hyvilin arvion mukaan ehdotetut muutokset toteutuessaan saattavat tukkia 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.

Hyvilin näkemyksen mukaan aktivointisuunnittelun hallinnollisen taakan vähentämiseen voitaisiin päästä muillakin tavoilla kuin nyt ehdotetuilla varsin suurilla ja periaatteellisilla lakimuutoksilla. Hyvil ehdottaakin, että jatkovalmistelussa arvioitaisiin myös vaihtoehto, jossa kuntoutuksen työtoiminnan lainsäädännössä mahdollistettaisiin kummallekin toimijalle oman aktivointiehdon täyttävän

kohderyhmänsä kohdalla viranomaisharkinta aktivointisuunnittelun käynnistämisessä ja päättämisessä nykyisten ehdottomien säännösten sijaan. Näin voitaisiin tehokkaasti purkaa toimijoiden turhaa hallinnollista taakkaa, kun esimerkiksi aktivointiyhteistyöprosessit, joissa hyvinvointialueen palveluja ja osaamista ei tarvita, voitaisiin päättää välittömästi heti ensi vaiheessa tai jopa jättää käynnistämättä silloin kun henkilön tuen tarve ei sitä edellytä. Nyt yhteistyö ja aktivointisuunnitelman käynnistämismahdollisuus on ehdoton (5.1 §), eikä aktivointisuunnitelmaa voi keskeyttää kuin työllistymisen, yrittäjyyden tai kouluttautumisen vuoksi (5.6 §) ja aktivointisuunnitelma tulee uudistaa aina siihen asti, kunnes työssäoloehto täyttyy (5.1 §). Tällaista ehdotonta sääntelyä ei voi pitää millään tavalla kokonaisuutena järkevänä ja resurssiviisaana ratkaisuna uusissa palvelurakenteissa ja julkisen talouden tilanteessa. Viranomaisharkinnan mahdollisuuksia lisäävä malli ehkäisisi myös pitkittyneesti työttömien väliinputoamisen riskiä, kun heidän tilanteensa tulisi systemaattisesti edelleen yhteistyössä tai vähintään toisen viranomaisen toimesta arvioitavaksi tiettyä ajanhetkenä. Aktivointisuunnitelmayhteistyön turhan hallinnollisen taakan purkamiseksi siis pelkästään 5 §:n mukaisten ehdottomien velvoitteiden joustavoittaminen voisi vastata nyt asetettuja hallinnollisen keventämisen tavoitteita vaarantamatta juuri uudistuneen palvelujärjestelmän toimintaperiaatteita ja pitkittyneesti työttömien asiakkaiden oikeuksia. Lain tarkoitus ja soveltamisala voisi tällöin säilyä ennallaan.

Lisäksi, mikäli todellisten laskennallisten säästöjen aikaan saaminen lyhyellä tähtäimellä on välttämätöntä, yksinkertaisin vaihtoehto on Hyvilin näkemyksen mukaan se, että kuntouttavan työtoiminnan matkakorvaus poistetaan lainsäädännöstä. Tämä toisi kuntouttavan työtoiminnan palvelun työnhakijan taloudellisten etuisuuksien osalta samalle viivalle muiden työvoimapalvelujen kanssa ja voisi näin myös ehkäistä nimenomaan kuntouttavan työtoiminnan palveluun pääsyyn kohdistuvaa odotettavissa olevaa painetta. Vaikutuksena voisi myös olla kuntouttavaan työtoimintaan nyt liittyvän katiskavaikutuksen, jossa palveluun kiinnitytään usein varsin pitkäkestoisesti siihen liittyvän matalan kynnyksen ja taloudellisen turvan vuoksi, lieveneminen. Lähtökohtaisesti on kokonaisuutena epäloogista, että viimesijaisesta työvoimapalvelusta maksettavat kulukorvaukset ovat suuremmat kuin ensisijaisten palvelujen korvaukset.

Vuonna 2022 toimeentulotukena maksettavien kulukorvausten ja matkakorvausten yhteiskustannus on ollut THL:n tilastojen mukaan reilut neljä miljoonaa euroa. Lakimuutosten vuoksi em. kustannuksesta ei ole enää saatavilla eriteltyä julkista tilastotietoa vuoden 2022 jälkeen. Säästöjä ei tämänkään muutoksen seurauksena syntyisi yksi yhteen täysimääräisesti. Osan matkakorvauksista hyvinvointialueet joutuisivat kompensoimaan täydentävänä toimeentulotukena erityisesti palvelua aloitettaessa, kuten muidenkin työvoimapalvelujen osalta tapahtuu, koska työttömyysturvan ylläpitokorvaus maksetaan jälkikäteen. Säästö olisi kuitenkin julkisen talouden kannalta yksiselitteinen ja vähentäisi jonkin verran suoraan myös hallinnollista päätöksentekotyötä hyvinvointialueilla. Tällä muutoksella myös mahdollisesti valmistauduttaisiin etupainotteisesti tuleviin sosiaalihuoltolain palveluvalikoiman sekä sosiaalihuollon työllistymistä tukevien palvelujen uudistamiseen, mikä kokonaisuutena arvioiden voisi olla hyödyllistä.

Lopuksi Hyvil toteaa, että esitykseen tulisi ehdottomasti joka tapauksessa sisällyttää kuntouttavan työtoiminnan lain 9 §:n 3 momentin muutos. Momentti on sanamuodoltaan harhaanjohtava ja johtaa resurssien turhaan käyttöön hyvinvointialueella ja toimeenpanon ristiriitoihin viranomaisten välillä. Säännöksen alkuperäinen muotoilu on ollut, että aktivointisuunnitelmaa tarkistetaan tarvittaessa, mikä on hyvä ja järkevä lähtökohta aktivointiyhteistyölle. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin astuessa voimaan säännöstä on täydennetty momenttiin lisätyllä toisella lauseella, joka on johtanut epäselvyyteen soveltamisessa. Kyse lisäyksessä on nimenomaisesti ollut työnhakijan työnhakuvelvollisuuden tarkistamisesta, mutta pykälän sanamuodon mukaan se on osin

johtanut siihen, että myös hyvinvointialueilta on edellytetty osallistumista tarkistamistilaisuuteen. Työnhakuvelvollisuuden täyttämisen tarkistamisesta onkin siis tullut myös hyvinvointialueen tehtävä, vaikka varsinaisen aktivointisuunnitelman tarkistamiselle ei olisi mitään tarvetta. Hyvil katsoo, että tältä osin sääntely tulee ehdottomasti korjata soveltamiskäytännön selkeyttämiseksi ja yhdenmukaistamiseksi. Nyt sitä on yritetty tehdä pykälän sanamuodon ylittävällä ministeriöiden ja KEHA-keskuksen tulkinnalla, mitä Hyvil ei pidä hyvänä ja kestäväenä ratkaisuna.

Vogt Ellen
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy