

Asia: VN/13128/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin esitetyistä muutoksista?

Varsinais-Suomen hyvinvointialue (jatkossa Varha) kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta. 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 riittävyttä. Esityksellä pyritään lisäksi osaltaan parantamaan julkisen talouden kestävyyttä.

Varha näkee hyvinvointialueen ja työvoimaviranomaisen kaavamaiseen suunnitelmayhteistyöhön liittyvät uudistukset tarpeellisenä. Tämä keventää toteutuessaan esityksen mukaisena hallinnollista työtä ja selkiyttää aktivointisuunnitelmatyön kohdentumista ja on linjassa hallitusohjelman tavoitteiden kanssa vähentää sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön hallinnollista taakkaa. On kuitenkin huomioitava, että keventymiseen sisältyy huomattavia epävarmuuksia ja muutosten vaikutusarviointi suhteessa TYM-prosessiin ja kuntouttavaan työtoimintaan on puutteellinen. Varha kyseenalaistaa esityksen hyvien tavoitteiden toteutumisen ehdotetuilla toimenpiteillä sekä koko lain tarkoitusta muuttamalla.

Varha näkee lain tarkoituksen muuttamisen merkittävänä asiana. Lain 1 §:stä on ehdotettu poistettavaksi ”pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella”, mikä

muuttaa lain tarkoitusta keskeisellä tavalla. Varha yhtyy Hyvilin näkemykseen siitä, että esitysluonnoksen erityisenä ongelmana on kuntouttavan työtoiminnan lain tarkoitukseen ja soveltamisalaan ehdotetut muutokset. Kuten Hyvil lausunnossaan toteaa, kuntouttavan työtoiminnan laki on säädetty nimenomaan pitkittyneesti työttömien työnhakijoiden palvelemiseksi työvoimaviranomaisen ja hyvinvointialueen yhteistyönä viimeistään silloin, kun lakiin kirjatut

aikarajat edellyttävät viranomaisilta aktivointisuunnittelun käynnistämistä. Laki säätelee sekä aktivointisuunnitteluyhteistyötä että hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevan kuntouttavan työtoiminnan palvelua 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 lain tarkoituksesta. Lain peruseriaatetta, eli pitkään jatkunutta työttömyyttä, ei voi poistaa ilman, ettei poistolla olisi merkittävää ja suoraa vaikutusta hyvinvointialueen järjestämisvastuun sisältöön. Tämän muutoksen vaikutuksia ei kuitenkaan ole arvioitu esityksessä.

Varha yhtyy Hyvilin näkemykseen lakimuutoksen ajankohdan haasteellisuudesta. Kuntouttavan työtoiminnan lain muuttamisen lakiesitys on nyt irrallinen ja yksittäinen. Samaan aikaan on käynnistetty sosiaalihuollon palveluvalikoiman uudistaminen, toimeentulotukilain kokonaisuudistus, yleistukilainsäädännön säätäminen sekä työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän kiristäminen. Näillä on merkittäviä yhteisvaikutuksia asiakkaan asemaan, viranomaistyöhön sekä myös julkiseen talouteen, ja yhteisvaikutusarvioiden tulisi olla käytettävissä jo lakiesitysluonnoksista lausuttaessa. Kuntouttavan työtoiminnan lain mahdollinen kokonaisuudistus tulisi ajoittaa muiden lakimuutosten kanssa samaan ajankohtaan siten, että kokonaisvaikutuksia pystyttäisiin arvioimaan paremmin.

Julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2026–2029 on kirjattu sosiaalihuollon työllistymistä ja työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen kokonaisuuden uudistamiseen 12,5 miljoonan euron säästötavoite vuodesta 2027 alkaen. Kuntouttavaa työtoimintaa palveluna sekä lakiin liittyvää suunnitelmayhteistyötä tulisi uudistaa muiden hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevien työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen kokonaisuudistuksen kanssa samaan aikaan. Kuntouttavan työtoiminnan lakia tulisi lisäksi tarkastella kokonaisuutena, eikä tehdä lakiin pistemäisiä muutoksia, joiden vaikutuksia ei ole pystytty arvioimaan riittävästi.

Varha pitää keskeisenä, että kuntouttava työtoiminta säilyy jatkossakin tarkoituksenmukaisena ja viimesijaisena palveluna niille asiakkaille, joilla on todettu kuntouttavan työtoiminnan palvelun tarve. Esitys keventää hallinnollista aktivointisuunnitelmatyötä, mutta sen vaikutukset kuntouttavan työtoiminnan palveluun jäävät ilman kokonaisarviota.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista työttömiin?

Esityksen mukaan vaikutus olisi positiivinen siltä osin, että palvelut kohdentuisivat niille työttömille, joilla on monialainen tuen tarve. Aktivointisuunnitelmien poistaminen työttömyysetuuteen oikeutettujen osalta voisi vähentää keinoitekoista ohjautumista kuntouttavaan työtoimintaan silloin, kun ensisijaiset työllistymistä edistävät palvelut olisivat asianmukaisempia. Tavoite on hyvä, mutta sen toteutumiseen liittyy epävarmuuksia.

Aktivointisuunnitelmien määräaikojen tarkoituksena on ollut edistää pitkään työttömänä olleiden tilannetta työvoimaviranomaisen ja sosiaalihuollon yhteistyönä tilanteessa, jossa asiakkaan työttömyys on pitkittynyt, eikä työllistymistä ole pystytty edistämään pelkästään

työvoimaviranomaisen keinoin. Hyvinvointialueen osallistuminen pitkäaikaistyöttömän palvelutarpeen arviointiin työttömyyden keston perusteella on ollut hyvinvointialueen näkemyksen mukaan perusteltua, huomioiden kuitenkin asiakkaan tosiasiallinen tarve saada sosiaalihuollon palveluita. Haasteena saattaa olla jatkossa sellaisten työttömien työnhakijoiden tavoittaminen, joiden työllistyminen edellyttää myös sosiaali-, terveys- ja/tai kuntoutuspalveluja. Varha pitää uudistuksen uhkana sitä, että se jättää palveluihin ohjautumisen ulkopuolelle ne asiakkaat, joilla on tosiasiallinen sosiaalihuollon palvelutarve, mutta ei TYM-lain mukaista kolmen organisaation palvelujen yhteensovittamisen tarvetta.

Työttömyysetuutta saavan asiakkaan ohjautuminen TYM-palveluihin jää lakimuutoksen myötä pitkälti työllisyysalueen asiantuntijan arvioinnin varaan. Esityksen mukaan lain 27 § (Kansaneläkelaitoksen tietojenantovelvollisuus) kumotaan, joten Kela ei jatkossa ilmoittaisi työvoimaviranomaiselle tietoja henkilöistä, joiden työttömyys on jatkunut pitkään ja joista Kelalla on nykyisin mukaan tietojenantovelvollisuus työvoimaviranomaiselle. On tärkeää varmistaa, ettei yksittäisen työttömän palvelupolku jää katveeseen erityisesti silloin, kun TYM-lain mukainen arviointi ei käynnisty tai ohjaus ei toimi. Erityinen huomio lain uudistamisen ja palvelujen näkökulmasta on kiinnitettävä nuorten ja vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien palvelutarpeiden oikea-aikaiseen tunnistamiseen ja siihen, ettei palveluihin pääsy heikkene.

Toisaalta riskinä on Varhan näkökulmasta myös se, että työvoimaviranomainen ohjaa asiakkaan hyvin matalalla kynnyksellä TYM-prosessiin ”varmuuden vuoksi”, vaikka palvelu ei ole asiakkaalle tarkoituksenmukainen. Tämä johtaisi nykyisin resurssein TYM-palvelun ruuhkautumiseen, resurssiin riittämättömyyteen ja sitä kautta myös palvelun keston pitkittymiseen. Asiakkaiden ohjaaminen TYM-arviointiin yksipuolisesti ilman yhteisteistä arviota, esim. kuntouttavan työtoiminnan palvelun aloittamiseksi, aiheuttaa riskin sille, että palvelutarpeen arvioinnin päätteeksi todetaan, ettei asiakkaalla ole yhteistoimintamallin mukaista palvelujen yhteensovittamisen tarvetta ja asiakas palautetaan TYM-prosessista takaisin työvoimaviranomaisen palveluihin. Tämä aiheuttaa turhaa kuormitusta ja viivästyttää tarkoituksenmukaisen tuen aloittamista. Sen lisäksi asiakas, jolla on kuntouttavan työtoiminnan tarve ilman TYM-palvelun tarvetta, jää ilman palvelua.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista viranomaisten toimintaan?

Varhalle ehdotetut muutokset merkitsevät hallinnollisen työn vähenemistä aktivointisuunnitelmien laatimisen osalta, mikä on myönteistä resurssinäkökulmasta. Samalla kuitenkin korostuu tarve kehittää yhteistyökäytäntöjä työvoimaviranomaisten ja Kelan kanssa, erityisesti TYM-lain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin osalta. Varhan näkemyksen mukaan uudistus ei oleellisesti vähennä hallinnosta työtä ja arviointi- ja asiakastyö lisääntyy huomattavasti, jos esityksessä arvioitu monialaisten työllistymissuunnitelmien määrä kasvaa 40 prosenttia ja aktivointisuunnitelmien määrä vähenee 55 %.

TYM-palvelu kohdentuu yleensä asiakkaille, joilla on suhteellisen raskas palvelutarve. Lisäksi asiakkaan tilanteen edistäminen vaatii intensiivistä sosiaalihuollon osallistumista, kun taas aktivointiehdon täyttävän asiakkaan tilanteen edistäminen ei vaadi välttämättä sosiaalihuollon

interventiota lainkaan. Monialaiseen palveluprosessiin ohjautuvien asiakkaiden määrän kasvu voi edellyttää myös henkilöstöresurssin lisäämistä, sillä monialainen työ on hitaampaa ja prosessi kuntouttavan työtoiminnan lain mukaista prosessia raskaampi. Myös henkilöstön osaaminen voi vaatia vahvistamista TYM-prosessin osalta, jos työntekijän työtehtävät ovat aiemmin kohdistuneet kuntouttavan työtoiminnan lain mukaiseen palveluun ja tehtävään. Hyvinvointialueella on huomioitava, että vaikka aktivointisuunnitelmien määrä vähenee, monialaiseen yhteistoimintaan kohdistuva työmäärä lisääntyy merkittävästi.

Koska TYM-laissa ei ole työttömyyden keston kriteeriä ja kuntouttavan työtoiminnan laista poistetaan mahdollisesti myös työttömyyden keston kriteerit, voi lain vaikutus asiakasmääriin olla päinvastainen, kuin on arvioitu. Hyvinvointialueen vastuulla on vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden työmarkkinatilanteen ja työ- ja toimintakyvyn edistäminen. Lakimuutoksen vuoksi on myös mahdollista, että se siirtää työttömien palvelua hyvinvointialueen vastuulle aiempaa aikaisemmin ja suuremmassa mittakaavassa.

Varha yhtyy Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen lausunnossaan esille tuomaan lakimuutoksen tarpeeseen koskien aktivointisuunnitelmia ja aktivointiehtoa. Nykyinen lainsäädäntö edellyttää, että aktivointisuunnitelmia jatketaan siihen asti, kunnes aktivointiehto täyttyy – myös tilanteissa, joissa asiakkaalla ei ole enää todettua palvelutarvetta. Lakimuutoksella tulisi keventää tätä kuormitusta merkittävästi lisäämällä selkeä kirjaus siitä, että aktivointisuunnitelmaa ei tarvitse jatkaa, mikäli sosiaalipalvelujen tarvetta ei ole todettu.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista?

Lakiesityksen arvioitu vaikutus hyvinvointialueiden yleiskatteelliseen rahoitukseen on valtakunnallisesti pieni, mutta sen alueellinen jakautuminen voi olla epätasainen. Mikäli rahoituksen vähennys kohdennetaan sosiaalihuollon määrätymistekijöihin, on tärkeää, että kohdentaminen tehdään mahdollisimman oikeudenmukaisesti ja alueelliset erot huomioiden.

Varha korostaa, että mahdollinen säästö ei saa vaarantaa monialaisen palvelutarpeen arvioinnin ja siihen perustuvan kuntouttavan työtoiminnan toteuttamisen laatua. Varhan kannalta haasteena on vaikutusarviointi nykyisessä muuttuneessa tilanteessa. Jos TYM-asiakkaiden määrä lisääntyy esityksessä arvioidun mukaisesti 40 prosenttia, on se ratkaisevaa, koska sosiaalihuollolla on TYM-lain mukaisessa työssä pääsääntöisesti suurempi rooli kuin kuntouttavan työtoiminnan lain mukaisessa prosessissa. Hyvinvointialueella TYM-työ ei ole pelkästään suunnitelman tekemistä, vaan se sisältää suunnitelmatyön lisäksi palvelutarpeen arvioimista, sosiaaliohjausta, prosessin koordinoimista ja palvelujen myöntämistä. Mikäli merkittävä osa asiakkaista siirtyy TYM-lain piiriin, hyvinvointialueen työ siirtyy kuntouttavan työtoiminnan lain mukaisesta työstä TYM-lain mukaiseksi työksi, eikä säästötavoite silloin toteudu, vaan kustannukset päinvastoin kasvavat.

Varha yhtyy Hyvilin lausuntoon siitä, että nopeimmat säästöt saataisiin kumoamalla kuntouttavan työtoiminnan lain 18 §:n toinen momentti, jossa säädetään kuntouttavaan työtoimintaan

osallistumisesta aiheutuvien matkakulujen korvaamisesta. Säästöjen lisäksi muutos lisääi yhdenvertaisuutta suhteessa osallistumiseen muihin työllistymistä edistäviin palveluihin. Kuntouttava työtoiminta on ainoa työllistymistä edistävä palvelu, jonka perusteella asiakkaalle korvataan aina osallistumisesta aiheutuvat matkakulut.

Yleistä lausuttavaa esitysluonnoksesta.

Varha pitää tärkeänä, että aktivointisuunnitelmien hallinnollista taakkaa kevennetään ja työntekijöiden aikaa vapautetaan varsinaiseen asiakastyöhön.

Nyt lausuntokierroksella olevan esityksenä suurena riskinä on, etteivät esitetyt säästöt toteudu, vaan kustannukset päinvastoin kasvavat. Esityksessä todetaan mm., että "taloudellisten vaikutusten arviointiin ja arvioinnin perusteena oleviin oletuksiin liittyy merkittävää epävarmuutta, sillä tarkkaa tietoa työmarkkinatukea saaville laadittujen aktivointisuunnitelmien määrästä ei ollut käytettävissä ennen esityksen lähettämistä lausuntokierrokselle. Esityksen vaikutusarvioiden laatimista vaikeuttavat lisäksi työllisyysalueiden juuri alkanut toiminta muutoksineen, hyvinvointialueiden talouden tasapainottaminen ja hallituksen linjaukset tulevista sosiaalihuollon säästöistä, joiden vaikutuksia hyvinvointialueet voivat ennakoida toiminnan järjestämisessä". Koska esityksen vaikutusarviointit ovat puutteelliset sekä muiden uudistusten yhteisvaikutusten arviointi on kokonaan tekemättä, säästöjen syntyminen perustuu olettamuksiin. Varha toivoo, että ennen lakimuutosten tekemistä uudistuksen todellisia vaikutuksia arvioitaisiin tarkemmin ja konkreettisemmin tekemällä esimerkiksi organisaatiokohtaista ajankäyttötutkimusta ja laskelmia työvaiheiden kestoista asiakastyö ja hallinnollinen työ erikseen mitattuina. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös nykyiset aluekohtaiset erot sekä arvioida paremmin sitä, kuinka suuri osa nykyisin aktivointiehdon piirissä olevista asiakkaista on todellisesti TYM-palvelun piiriin kuuluva. Esityksessä on arvioitu, että monialaisten työllistymissuunnitelmien määrän kasvaa 40 prosenttia, muttei tarkenneta sitä, mihin arvio TYM-asiakkaiden määrän kasvusta perustuu. Lisäksi esityksessä arvioidaan, että aktivointisuunnitelmien laatiminen vain toimeentulotukea työttömyyden perusteella saavien työttömien osalta vähentäisi aktivointisuunnitelmien määrää 55 %, mutta todetaan, että "vaikutusten arvioinnissa ei ollut käytettävissä tarkkaa tietoa siitä, kuinka suuri osa kaikista aktivointisuunnitelmista on tehty tämän ehdon täyttävälle henkilölle." Aktivointisuunnitelmien määrän väheneminen yli puolella on siis vain oletama, eikä perustu tarkkaan ajantasaiseen tietoon.

Varha näkee esityksen sisältävän muitakin riskejä, kuten sen, että aktivointisuunnitelman piirissä olevan asiakaskohderyhmän kaventuminen voisi johtaa siihen, että osa nykyisistä asiakkaista, erityisesti työttömyysetuutta saavat, jäävät kuntouttavan työtoiminnan ulkopuolelle, ellei heille laadita erikseen monialaista työllistymissuunnitelmaa.

Lakiehdotuksessa tulee ottaa kantaa siirtymävaiheeseen ja mahdolliseen siirtymäaikaan. Siirtymävaihe voi aiheuttaa epäselvyyksiä palveluohjauksessa ja suunnitelmien laatimisessa, mikä voi heikentää asiakkaiden palvelukokemusta ja jatkuvuutta. Vaikka uudistuksen tavoitteena on lisätä yhdenvertaisuutta, on olemassa riski, että palvelujen saatavuus ja laatu vaihtelevat eri hyvinvointialueilla, jos ohjaus ja tuki eivät toteudu yhdenmukaisesti. Monialaisen

työllistymissuunnitelman laatiminen edellyttää tiivistä yhteistyötä eri viranomaisten välillä. Jos yhteistyö ei toimi saumattomasti, asiakkaat voivat jäädä ilman tarvitsemiaan palveluja.

Varha pitää keskeisenä, että jatkovalmistelussa ja toimeenpanossa seurataan tiiviisti muutosten vaikutuksia erityisesti vaikeasti työllistyvien ja toimeentulotukea saavien työttömien palveluprosesseihin. Vaikutusarviota vaikeuttaa työllisyysalueiden juuri alkanut toiminta muutoksineen, hyvinvointialueiden talouden tasapainottaminen ja hallituksen linjaukset tulevista sosiaalihuollon säästöistä, joiden vaikutuksia hyvinvointialueet eivät vielä pysty ennakoimaan toiminnan järjestämisessä.

Railamaa Jaana

Varsinais-Suomen hyvinvointialue - Työllistämistä edistävien palvelujen
päällikkö Irina Lindroos