

Asia: VN/13128/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin esitetyistä muutoksista?

Tuleva laajempi lakimuutos kuntouttavaan työtoimintaan aiheuttaa epävarmuutta nykyisen aktivointisuunnitelmiin liittyvän muutoksen arviointiin. Muutos vaikuttaa ennenaikaiselta, koska ei tiedetä, miten kokonaisuudistus vaikuttaa palvelun järjestämiseen ja ohjautumiseen. Siksi aktivointisuunniteluihin kohdistuvat muutokset olisi syytä tarkastella osana tulevaa laajempaa uudistusta, jotta vaikutukset voidaan arvioida kokonaisvaltaisesti.

Työvoimaviranomaisen näkökulmasta lakimuutokset selkeyttäisivät asiakkaan palvelua. Muutokset helpottaisivat työvoimaviranomaisia keskittymään ydintehtäväänsä eli työllisyyden edistämiseen kokonaisuutena ja tarkemmin työkykyisten työnhakijoiden työllistymiseen.

Sääntelyä tulisi kuitenkin edistää työttömän palvelutarpeeseen perustuvaksi. Esitetyssä muodossaan sääntelystä poistettaisiin yksi automaattinen kohderyhmän määrittelijä, jolloin aktivointisuunnitelman piiriin ohjautuisivat vain toimeentulotukea työttömyyden takia saavat. Henkilön toimeentulon takaama etuusmuoto ei ole sama asia kuin henkilön palvelutarve. Palveluihin ohjaamisen perustaminen puhtaasti viimesijaisen etuuden saamiselle ei kuvaa luotettavalla tavalla henkilöiden tosiasiallista palvelutarvetta.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain soveltamisalaan (3 §:n 1 ja 2 momentit) tulisi lisätä kirjaus, jonka mukaan lakia ei sovelleta toimeentulotuen saamisesta huolimatta, jos aktivointisuunnitelman laatiminen ja kuntouttavan työtoiminnan järjestäminen ovat ilmeisen tarpeettomia työvoimaviranomaisen ja hyvinvointialueen yhteisen arvioinnin perusteella.

Lisäksi lakiin tulisi lisätä TYM-lain 8 §:ää vastaava säädös, jonka mukaan velvollisuus laatia aktivointisuunnitelma päättyy, jos työvoimaviranomaisen ja hyvinvointialueen yhteisen arvion mukaan aktivointisuunnitelman laatimiselle ei ole enää tarvetta.

Lakiehdotuksen voidaan katsoa palauttavan kuntouttavaa työtoimintaa mahdollisesti lähemmäs sen alkuperäistä funktiota. Sosiaalihuoltolain mukaan kuntouttava työtoiminta on viimesijainen sosiaalipalvelu, jota järjestetään silloin, kun työtön ei työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten johdosta voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön.

Kuntouttavan työtoiminnan tulisi olla jatkossa palvelu, johon ohjataan henkilöt, jotka eivät työ- ja toimintakykynsä asettamien rajoitusten vuoksi voi osallistua julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön itsensä, työvoimaviranomaisen ja hyvinvointialueen yhteisen arvioinnin perusteella. Kuntouttavaan työtoimintaan ei tulisi ohjautua sellaisia työttömiä työnhakijoita, jotka kykenevät osallistumaan julkisiin työvoimapalveluihin tai työhön. Palveluun ohjautuisivat näin kohdennetummin henkilöt, joiden työttömyyden taustalla on muuta kuin avoimien työpaikkojen tai ammatillisen osaamisen puute.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista työttömiin?

Esityksen vaikutukset työttömiin ovat monisyiset ja riippuvat työttömän asemasta sekä palvelutarpeista. Jatkossa aktivointisuunnitelmat kohdistuisivat ainoastaan niihin henkilöihin, jotka saavat työttömyyden perusteella perustoimeentulotukea. Tämä voi parantaa heidän mahdollisuuksiaan saada tarvitsemiaan palveluja ja tukea työllistymiseen tai kuntoutumiseen.

Työttömyysetuutta saavien työttömien osalta monialainen työllistymissuunnitelma korvaisi aktivointisuunnitelman kuntouttavaan työtoimintaan ohjautumisessa. Kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden joukossa olisi jatkossa enemmän henkilöitä, joilla on työssäoloehto, ja heille maksettaisiin työttömyysetuuden lisäksi korotettua osallistumispäivärahaa. Tämä voi parantaa taloudellista turvaa palvelun aikana.

Hyvinvointialueiden aktivointityö kohdentuu ensi sijassa perustoimeentulotukea saaviin työttömiin, mikä on tärkeää, koska kyseinen kohderyhmä on laaja. Kela tekee sähköisen järjestelmän kautta ilmoitukset hyvinvointialueille alle 25-vuotiaista, jotka ovat saaneet toimeentulotukea 4 kk työttömyyden perusteella ja 25 vuotta täyttäneistä, jotka ovat saaneet toimeentulotukea 12 kk työttömyyden perusteella. Vuonna 2024 Kela teki Helsingin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalle näitä ilmoituksia yhteensä 2730 kpl, joista alle 25-vuotiaita koskevia oli 1014 kpl. Samasta henkilöstä voi tulla vuoden aikana useita ilmoituksia.

Mikäli työllistyminen tai kouluttautuminen arvioidaan pitkäaikaiseksi prosessiksi ja asiakas tarvitsee sosiaalista kuntoutusta, arjen hallinnan tukemista tai hoitoa, ensisijaisena suunnitelmana tulisi olla sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen asiakassuunnitelma. Tällöin työllisyyspalveluissa voidaan kirjata

tieto näistä suunnitelmista työllistymissuunnitelmaan, eikä yhteisen aktivointisuunnitelman laatiminen olisi tarpeen.

Kuntouttavan työtoiminnan asiakaskunnan tarpeet sosiaalisen kuntoutuksen osalta ovat kasvaneet, ja palvelujen suhdetta on tarpeen arvioida uudelleen, jotta asiakkaiden moninaiset tarpeet voidaan paremmin huomioida.

Monialaisen työllistymissuunnitelman ja TYM-palvelun kautta on mahdollista päästä kuntouttavaan työtoimintaan, mutta se toimii viimesijaisena toimenpiteenä muihin työllistymistä edistäviin palveluihin nähden. TYM-palveluiden asiakasmäärät ovat kasvaneet ja painottuvat yhä enemmän niihin, jotka ovat lähempänä työllistymistä. Tämä on vaikeuttanut vaikeammin työllistyvien pääsyä kuntouttavaan työtoimintaan, eivätkä TYM-palvelut voi laajentaa asiakaskuntaansa merkittävästi.

Helsingissä työmarkkinatukea saaviin työttömiin verrattuna TYMin kautta kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuvien määrä on pieni. Mikäli kuntouttavaan työtoimintaan ohjaaminen monialaisella työllistymissuunnitelmalla lisääntyisi merkittävästi, se muuttaisi TYMin toimintaa huomattavasti.

Tässä vaiheessa on vaikea arvioida, vaikeutuuko työttömyysturvaa saavien asiakkaiden pääsy kuntouttavaan työtoimintaan lausunnossa kuvatulla tavalla. Tähän mennessä ei ole käytettävissä tilastotietoa siitä, millaisia etuuksia kuntouttavassa työtoiminnassa tällä hetkellä olevilla asiakkailla on ollut ennen palveluun siirtymistä. Keväällä tehdyn alustavan selvityksen perusteella näyttää siltä, että kuntouttavan työtoiminnan asiakkaiden enemmistöllä on tarve sosiaalisen kuntoutuksen palveluille, ja työllistyminen tai kouluttautuminen on heidän kohdallaan hyvin pitkän aikavälin tavoite. Tämä arvio perustuu työntekijöiden kokemuksiin ja havaintoihin.

Palveluiden kohdentumista tulisi selkeyttää ja aktivointityötä perustoimeentulotukea saavien ryhmään vahvistaa. Tämä voi kuitenkin vaikeuttaa työttömyysetuuden piirissä olevien pääsyä kuntouttavaan työtoimintaan. Kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen palvelurakenteiden yhteyttä ja riittävyttä on tarpeen arvioida jatkossa huolellisesti.

Työttömän palvelutarpeeseen perustuva sääntely helpottaisi työttömien tilanteiden edistämistä paremmin kuin voimassa oleva tai esitetty sääntely. Sääntelyä tulisikin edistää työttömän palvelutarpeeseen perustuvaksi. Aktivointisuunnitelman piiriin tulisi kuulua ne työttömät, jotka ovat kaikkein kauimpana työmarkkinoista ja hyötyisivät muun muassa kuntouttavasta työtoiminnasta.

Esitetty muutos ohjaisi pidempään työttöminä olleita aktivointisuunnitelman sijaan monialaisen työllistymissuunnitelman pariin. TYM-lain voimaantullessa monialaista palvelua pyrittiin

nimenomaan ohjaamaan asiakkaille, jotka ovat menossa kohti töitä. TYM-palveluun voidaan ohjautua palvelutarpeen mukaisesti myös heti työttömyyden alussa. Työvoimaviranomaiset ja hyvinvointialueet ovat tehneet suunnitelmansa TYM-asiakkaiden palvelusta kohdentaen palvelua lähempänä työmarkkinoita olevaa kohderyhmää.

Esitysluonnoksen nykytilan kuvauksessa todetaan nykyisen sääntelyn johtaneen aktivointisuunnitelmien laatimiseen työttömille, jolla ei tosiasiaassa ole sosiaali- tai terveystalvelujen tarvetta. Tämän todetaan aiheuttaneen tehottomuutta palveluprosessissa ja kuluttaneen viranomaisten niukkoja resursseja. Helsinki yhtyy esitysluonnoksen kuvaukseen nykyisääntelyn ongelmista. Ratkaisuna ei kuitenkaan voida pitää toisen automaattisen kohderyhmäkriteerin poistoa ja toisen säilyttämistä. Ratkaisuna tulisi olla palvelutarveperusteiseen sääntelyyn siirtyminen.

On huomioitava myös, ettei pelkkä aktivointisuunnitelman tekeminen takaa työttömälle hänelle palvelutarpeen mukaan kuuluvia palveluita, jos hyvinvointialueella ei tarjota ole riittävästi tai oikein kohdentuvia palveluita kaikille. Usein palveluiden katveeseen jäävät ne työttömät, joiden työ- ja toimintakyvyn ongelmat hidastavat työllistymistä, mutta joiden ongelmat eivät ole vielä hyvin merkittäviä. Lakiuudistus ei muuttaisi hyvinvointialueiden rahoitusta eikä täten lisäisi saatavilla olevien palveluiden valikoima tai määrää.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista viranomaisten toimintaan?

Esityksen vaikutukset viranomaisten toimintaan liittyvät palveluun ohjautumismekanismin muutoksiin ja työnjaon selkeytymiseen eri toimijoiden kesken. Hallituksen esityksen mukaan aktivointisuunnittelun käynnistymisprosessi siirtyisi jatkossa hyvinvointialueen vastuulle, kun taas nykyisin työvoimaviranomaiset aloittavat prosessin työparipyyntöillä hyvinvointialueelle. Koska Kela lopettaisi ilmoitusten lähettämisen perustoimeentulotukea saavien työttömien tiedoista kunnille, kunnan työvoimaviranomaisten selvittelytyö vähentyisi.

Toisaalta hyvinvointialueen työntekijöiden, kuten sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien, työmäärä lisääntyisi, koska heidän vastuulleen tulisi asiakkaiden tilanteen tarkempi selvittäminen, kuten työllistymissuunnitelmien ja työnhakukeskustelujen olemassaolon varmistaminen. Koska hyvinvointialueen työntekijöillä ei ole pääsyä työvoimaviranomaisten järjestelmiin, tämä lisäisi yhteydenottoja ja kommunikointitarvetta, esimerkiksi Helsingin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan suuntaan, mikä kasvattaa sosiaalihuollon työntekijöiden työkuormaa.

Nykytilanteessa aktivointisuunnitelmia tehdään yhteistyössä aikuissosiaalityön ja työvoimaviranomaisten välillä, ja suuri osa asiakkaista saa työttömyysturvaa. Esityksen myötä tämä aktivointityö siirtyisi TYM-palveluun hyvinvointialueen sosiaalityöntekijöiden ja sosiaaliohjaajien vastuulle. Tämä muutos ei välttämättä vähennä tai lisää kokonaisuudessaan hyvinvointialueen työmäärää, mutta työnjako eri toimijoiden välillä tarkentuu ja selkeytyy.

Kokonaisuudessaan esitys tuo mukanaan työnkuvien ja vastuiden uudelleenjärjestelyä, jossa työvoimaviranomaisten tehtävät vähenevät selvitystyössä, mutta sosiaalihuollon ja hyvinvointialueen työntekijöiden työtaakka kasvaa asiakasprosessien hallinnassa ja yhteydenpidossa. Tämä korostaa tarvetta toimivalle yhteistyölle ja tehokkaille tiedonvälitysjärjestelmille eri viranomaistoimijoiden välillä palveluiden sujuvuuden varmistamiseksi.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista?

Aktivointisuunnittelun kohdistuminen jatkossa enemmän perustoimeentulotukea saaville työttömille voi johtaa siihen, että osa heistä siirtyy perustoimeentulotuesta työttömyysetuuden piiriin, mikä saattaa muuttaa tukimuotojen kustannusrakennetta.

Koska hyvinvointialueen sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen työmäärä kasvaa, erityisesti TYM-palveluiden vastuulle siirtyvän kuntouttavan työtoiminnan ohjauksen vuoksi, hyvinvointialueiden työmäärä ei esityksen mukaan kokonaisuudessaan vähene. Tämä lisää resursoinnin tarvetta, vaikka kuntouttavan työtoiminnan tarve lakimuutoksen seurauksena saattaa hieman vähentyä.

Laskennallisesti esityksen vaikutuksesta Helsingin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalle ehdotetaan valtion rahoituksen vähennystä noin 174 400 eurolla, mikä vastaa noin kolmen työntekijän työpanosta. Tämä tulee erityisesti haasteelliseksi tilanteessa, jossa pitkäaikaistyöttömyys on kasvanut ja Kelan työttömyysilmoitusten määrä on noussut viime vuosina huomattavasti. Lisäksi alueen aikuissosiaalityön asiakasmäärät ja työkuorma ovat kasvaneet.

Näissä olosuhteissa vähennyksen kohdentaminen nimenomaan suunnitelmatyöhön ei ole tarkoituksenmukaista, vaan se tulisi kohdistaa kuntouttavan työtoiminnan palveluihin, joiden tarve lyhyellä aikavälillä lakimuutoksen vuoksi voi hieman vähentyä. Kokonaisuutena esitys aiheuttaa paineita resurssien ja työnjaon uudelleen arviointiin, erityisesti palveluiden riittävyyden ja kestävän rahoituksen turvaamiseksi.

Yleistä lausuttavaa esitysluonnoksesta.

Hallituksen esityksessä ei oteta selkeästi kantaa, miten siirtymävaiheessa aktivointisuunnittelu toteutetaan. Olisi tarkoituksenmukaista, että asiakkaat olisivat kuntouttavassa työtoiminnassa päätösten loppuun saakka.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on ollut viranomaistyön keventäminen, mutta on vaikea osoittaa, että työmäärä hyvinvointialueella vähenisi.

Lisäksi esityksessä ei käsitellä sosiaalihuollon työllistymistä ja työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen kokonaisuudistusta. Nykytilanteessa hyvinvointialueet järjestävät monipuolisesti erilaisia palveluja, kuten kuntouttavaa työtoimintaa, vammaisten työtoimintaa, työhön- ja työvalmennusta

sekä sosiaalista kuntoutusta. Palvelujen tavoitteet ja kohderyhmät ovat osin epäselviä, eikä palvelujen porrastus ja etuuksien oikeudenmukaisuus toteudu toivotulla tavalla.

Helsingin kaupunki pitää esityksen tavoitetta kuntouttavan työtoiminnan kohdentamisen parantamisesta kannatettavana. Kuitenkin esitetyt muutokset eivät merkittävästi vähennä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten työmäärää. Tästä syystä hyvinvointialueiden rahoituksen vähentäminen pelkästään lainmuutoksen perusteella ei ole perusteltua.

Ilhatsu Jan
Helsingin kaupunki - Pormestari