

Asia: VN/13128/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin esitetyistä muutoksista?

Esityksessä todetaan, että ne palveluja käyttävät henkilöt, jotka saavat työttömyysetuutta, eivät välttämättä tarvitse kuntouttavaa työtoimintaa. Sosiaalityön seura painottaa, että pitkäaikaistyöttömyys on kasvussa ja työllisyyttä edistävä toiminta edeltää ammatillista kuntoutusta usein tärkeillä tavoilla. Monet työttömyysetuudella olevat palvelujen käyttäjät hyötyvät kuntouttavasta työtoiminnasta arjen ja elämänhallinnan tukena.

Esitys nojaa arviomme mukaan liiaksi kahteen oletukseen: 1) työttömyysetuudella kuntouttavaan työtoimintaan ohjatut henkilöt eivät yleensä tarvitse kyseistä palvelua, ja 2) toimeentulotukea saaville henkilöille palvelu on oikea. Sosiaalityöntekijöiden seura korostaa, että jatkuessaan pitkäaikaistyöttömyys tuottaa tarvetta kuntouttavan työtoiminnan palvelulle, vaikka etuutena olisikin työttömyysetuus. Tämä pätee eritoten nykyisin, kun tuoreen lakimuutoksen myötä kunnilla ei ole enää taloudellista hyötyä asiakkaan ohjaamisesta kuntouttavaan työtoimintaan. Pitkittyneesti toimeentulotukea saavien palvelutarpeet korostuvat aikuissosiaalityössä, minkä vuoksi toteamme, että kuntouttava työtoiminta on puolestaan melko usein liian vaativa palvelu esimerkiksi vaikeasti päihdeongelmasta tai muista terveydellisistä haasteista kärsiville työkäisille. Tätä asiakasryhmää varten on kehitetty sosiaalinen kuntoutus. Sosiaalisen kuntoutuksen asemaa olisi vahvistettava erittäin haavoittuvassa asemassa olevien työkäisten työllisyyspoluilla.

Esityksessä viitataan palautteeseen, jota on annettu työ- ja elinkeinoministeriössä valmistelussa olevaan työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaan esitykseen. Palautteessa on puollettu aktivointisuunnitelmien laatimista jatkossa asiakkaan yksilölliseen palvelutarpeeseen perustuen, eikä työttömyyden kestoon tai työttömyysturvan maksupäiväkertymiin perustuvaa kategorista aktivointisuunnitelmien laadintaa ole kannatettu. Yksilölliseen palvelutarpeeseen perustuva aktivointisuunnitelma on lähtökohtaisesti arvostettava ja hieno tavoite. On kuitenkin tärkeää arvioida, kuinka paljon tietoa työttömästä asiakkaasta saadaan

aktivointisuunnitelmaa laadittaessa ja toisaalta paljonko palautteessa mainittu palvelutarpeen arvio verrattaessa tuottaa lisäarvoa verrattuna nykyisin laadittaviin aktivointisuunnitelmiin.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista työttömiin?

Esityksessä ehdotetaan, että työllisyysviranomaisten ja Kelan työntekijöiden koulutusta lisätään, jotta nämä osaavat tunnistaa sosiaalityön tarpeessa olevan asiakkaan ja ohjata tämän sosiaalityöhön, jotta TYM-lain mukaiseen palvelutarpeen arviointiin pystytään ohjaamaan ”palveluita tarvitsevia henkilöitä.” Sosiaalityöntekijöiden seuran arvion mukaan tällainen järjestely jättää liikaa arviointivastuuta Kelalle ja työllisyysviranomaisille, ja on todennäköistä, että sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen tarvetta ei tunnisteta asianmukaisesti heti palvelujen piiriin ohjaamisen vaiheessa, vaan tunnistaminen tapahtuu viiveellä. Esimerkiksi sosiaalihuoltolaissa edellytetään, että erityisen tuen tarpeen arvioinnista vastaa aina sosiaalityöntekijä. Näin on pyritty turvaamaan asiakkaiden oikea-aikainen ja tehokas avun saanti ja sosiaalityö on pysynyt lähellä asiakkaiden arkea. Asiakkaiden ammatillisen kuntoutuksen suunnittelun ja työllistymistä estävien sosiaalisten ongelmien selvittämisen on käynnistytävä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Ammatillisen kuntoutuksen suunnittelu ja toteutus vaativat moniammatillista yhteistyötä läpi prosessin palvelun tehokkuuden ja vaikuttavuuden mahdollistamiseksi. Sosiaalityöntekijöiden seura arvioi, että sosiaalihuollon puuttuminen kartoitusvaiheesta viivästää asiakkaiden avunsaantia. Työ- ja elinkeinoministeriön tutkimusraportti vetoaa tutkimuksiin, joissa on todettu, etteivät työvoimavirkailijat onnistu kovin hyvin tarjoamaan sopivimpia palveluita työttömille asiakkailleen. Tätä vasten sosiaalihuollollisen tarpeen arvio ilman sosiaalialan osaamista näyttäytyy epävarmalta.

Esityksen ehdotuksena on, että kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia muutettaisiin siten, että aktivointiehto ja aktivointisuunnitelmien laatiminen koskevat jatkossa vain toimeentulotukea saavia työttömiä. Muutos johtaisi tilanteeseen, jossa toimeentulotukea saavilta työttömiltä veloitettaisiin työllistämistoimenpiteisiin osallistumista nykyistä enemmän ja tältä ryhmältä odotettaisiin kykyä aktiiviseen tilanteensa edistämiseen. Lakiluonnos perustuu oletukseen, jonka mukaan taloudellinen tilanne on ensisijaista suhteessa vailla työtä olemiseen. Vailla taloudellista turvaa olevan työttömän on siten pystyttävä estämään turvautumisensa yhteiskunnan viimesijaiseen turvaverkkoon. Tämä myös luo osaltaan eriarvoisuutta työttömissä, kun otetaan huomioon työttömän henkilön muu sosioekonominen tilanne. Jatkossa erot kasvaisivat kotitalouksien välillä, liittyen mm. huollettavien lasten lukumäärään ja siihen, ovatko ainoa, yksi tai kaikki kotitalouden aikuisista työttömiä.

Esityksessä viitataan aiemmin sosiaali- ja terveysministeriössä laaditun esityksen lausuntopalautteeseen, josta piirtyy mielikuva työttömistä työnhakijoista hyvin pärjäävinä henkilöinä, jotka vain syystä tai toisesta ovat ilman työtä. Seuramme edustajien näkökulmasta on merkittävä riski, että ”turhien suunnitelmien” laatimisen taustalla on pikemmin valmiiksi niin niukat resurssit, että ne eivät mahdollista työllisyysviranomaisen perehtymistä työttömän henkilön tilanteeseen ja työllistymisen tuen tarpeisiin, mikä saattaa johtaa liian niukkaan tiedonsaantiin kunkin työttömän henkilön todellisista tarpeista. On myös huomattava, että mikäli rakenteelliset tekijät kuten työttömyyden kestoon ja maksupäivien määrään perustuvat säädökset poistuvat

työttömän työnhakijan tuen tarpeen arvioinnista, suljetaan pois arvokasta tietoa ja mahdollisuutta arvioida työttömän henkilön tilannetta.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista viranomaisten toimintaan?

Lakiehdotuksella tavoitellaan palveluun ohjauksen tehostumista. Aktivointi- ja monialaisen suunnitelman päällekkäisyyden järjeistäminen on tervetullutta, mutta ehdotetulla tavalla se voi luoda uuden tehottoman byrokratiamatkan. Jos työvoimavirkailija havaitsee (työttömyysetuutta saavan) asiakkaansa tarpeen kuntouttavalle työtoiminnalle, ei hänellä ole suoraa reittiä asiakkaan ohjaamiseen ko. palveluun. Tällöin ohjaus on tehtävä TYM-palveluun, minkä alkukartoituksessa tai vasta sen jälkeen kuntouttavan työtoiminnan palveluohjaukseen ryhdytään. Tämän prosessi menettää tärkeää aikaa kuntoutumisen ja aktivoitumisen toimenpiteiden nopeasta alkamisesta, ja koettelee työttömän uskoa viranomaisiin.

Esitys tukeutuu vahvasti vuonna 2025 voimaan tulleeseen TYM-lakiin, joka velvoittaa työvoimaviranomaista, hyvinvointialuetta ja Kelaa yhdessä arvioimaan työttömän monialaista palveluntarvetta ja yhteensovittamaan työvoimapalvelut sekä sosiaali- terveys- ja kuntoutuspalvelut. Lain tarkoitus on lähtökohtaisesti hyvä, mutta samalla myös hyvin kunnianhimoinen oletuksessaan työvoimapalveluiden, sosiaalipalveluiden ja terveyspalveluiden saumattomasta toiminnasta yksittäisen työttömän työnhakijan palvelutarpeiden yhteensovittamisessa. Hyvinvointialueen sosiaalityön näkökulmasta näin ei useinkaan ole vaan viranomaisten tiedonsaannista, ja yhteydenpidon sujuvuudesta alkaen kohdataan paljon haasteita työttömän asiakkaan asian edistämässä ja palvelun järjestämisessä.

Esityksessä kerrotaan TYM-lain ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain erona olevan viranomaisen laajempi harkintavalta työttömän työnhakijan ohjaamisessa monialaiseen palvelutarpeen arvioon. Esityksessä todetaankin, että muutos saattaa lisätä tarvetta vahvistaa työvoimaviranomaisessa sekä Kelassa työskentelevien osaamista asiakkaiden työ- ja toimintakyvyn ongelmien tunnistamisessa aiempaa laajemmin, jotta TYM-lain mukaiseen monialaiseen palvelutarpeen arviointiin pystytään ohjaamaan palveluita tarvitsevia henkilöitä ja tämän saattavan myös osaltaan lisätä työmäärää. Esitys onnistuu arviossaan osaamistarpeen lisääntymisestä työttömien henkilöiden kanssa työskentelevien ammattilaisten osalta. Samalla se herättää myös kysymyksen sosiaalityön ammatillisen osaamistarpeen vaateesta työllisyysasioiden hoidossa. Kaikilla hyvinvointialueilla eivät sosiaalityöntekijät vastaa työttömän työntekijän palvelutarpeen arvioinnista tai edes ole mukana asiakkaan työllistymistä edistävässä prosessissa. Tarvitaan siis enemmän sosiaalityön painopisteen siirtymistä asiakkaan työllistymisen hoitoon liittyviin elämän osa-alueisiin.

Esitys viittaa Sosiaalibarometri 2025 -tutkimuksen tutkimusaineistoon, johon on kerätty sosiaalityöntekijöiden ja Kelan toimihenkilöiden näkemyksiä toimeentulotuen kehittämistarpeista. Tutkimusaineiston vastauksista ilmenee, ettei erityisesti perusosan 20 prosentin alentamista koskeviin ilmoituksiin välttämättä edes ehditä reagoimaan sosiaalityössä. Näin varmasti onkin hyvinvointialueiden kiireisessä aikuissosiaalityössä, jonne saapuu lukuisia asiakkaiden elämän osa-alueisiin liittyviä ilmoituksia, jotka saattavat vaatia sosiaalityön ammattilaisilta kiireisempää reagointia. Monesti käy myös niin, ettei asiakkaisiin saada yhteyttä, vaikka saapuneen ilmoituksen perusteella heitä koitetaan tavoittaa. Esitys mainitsee sosiaalityöntekijöiden ja kelan

toimihenkilöiden vastauksissa esiin tulleen näkemyksen työttömien asiakkaiden sosiaalipalveluiden todellisesta tarpeesta. On syytä kyseenalaistaa vastausten luoma kuva työttömien aktivointitoimenpiteisiin osallistumattomien asiakkaiden tuen tarpeen puutteesta. Pikemminkin vastaukset kertovat omaa kieltään viranomaisten kuten kelan, työvoimapalveluiden ja sosiaalipalveluiden yhteistoiminnan ja kommunikoinnin haasteista.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista?

Näemme ehdotuksessa esitystavan rahoituksen leikkaamisesta harhaanjohtavana. Laskelmoidut säästöt mainitaan olevan vain 0,01 % hyvinvointialueiden valtion rahoituksen kokonaismäärästä. Tämä luo ajatuksen mitättömästä leikkauksesta. Määrärahan leikkaaminen pitäisi esittää asiakokonaisuuden eli pitkäaikaistyöttömien kuntoutumista ja työllistymistä edistävien palveluiden kustannuserässä. Tällöin leikkauksen määrä suhteutuu siten, että sen vaikutus on paremmin hahmotettavissa suhteessa palveluihin, jotka ovat jo valmiiksi niukasti resursoitu.

Yleistä lausuttavaa esitysluonnoksesta.

Esityksessä mainitaan Keha-keskuksen työnvälitystilaston tuloksia koskien kelan hyvinvointialueelle (yli 25-vuotiaista aikuisista, jotka ovat saaneet toimeentulotukea yli vuoden ja nuorten alle 25-vuotiaiden vähintään 4 kk toimeentulotukea saaneiden) lähettämien ilmoitusten määrän kasvaneen. Ilmoitusten määrä on kasvanut vuodesta 2023 vuoteen 2024 noin 4800 ilmoituksella (vuonna 2023 ilmoituksia on ollut yli- ja alle 25-vuotiaista henkilöistä 12 005 kappaletta kun vuonna 2024 määrä on noussut 16 838 henkilöön).

Tilastojen perusteella näyttää siltä, että kohtuullisen lyhyen ajanjakson toimeentulotukea saaneiden työttömien määrä on noussut 28,5 prosenttia vuoden aikana. Toimeentulotukeen turvautuneiden työttömien määrä on kasvanut siis hyvin lyhyessä ajassa melko paljon. Tämänhetkiseen Suomen talouden tilanteeseen ja työllistymismahdollisuuksiin suhteuttaen on oletettavaa odottaa määrän kasvavan edelleen tänä ja tulevana vuonna. Esityksessä ei tarkenneta, kuinka moni näistä henkilöistä on saanut toimeentulotuen lisäksi työttömyysturvaa. Lukuja olisi tärkeää eritellä, jotta työttömyysetuuden itsellään säilyttämään onnistuneiden työttömien henkilöiden ja ainoastaan toimeentulotuella eläneiden työttömien määrät tulisivat esiin. Voidaan olettaa työttömyysetuutta saavien työttömien työnhakijoiden olevan parempikuntoisia tai hallitsevan ainakin toimeentulon osalta elämäänsä paremmin verratessa työttömiin, joilla oikeutta työttömyysetuuteen ei enää ole. Toisaalta sosiaalityön asiakastyöstä nouseviin havaintoihin peilaten suuri osa työttömyysetuudella olevista työnhakijoista olisi kuntoutuksen ja sosiaalipalveluiden tarpeessa, jolloin etuuden säilyminen saattaa kertoa siitä, etteivät työllisyyspalveluissa ole ehditty tarkastelemaan työttömyysetuutta pitkään saaneen henkilön tilannetta.

