

Asia: VN/13128/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin esitetyistä muutoksista?

Esityksen keskeisenä tavoitteena on keventää viranomaisten hallinnollista työtä, erityisesti aktivointisuunnitteluun liittyviä tehtäviä, sekä purkaa päällekkäisyyksiä aktivointisuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman välillä. Aktivointisuunnitelmia laadittaisiin jatkossa vain toimeentulotukea saaville työttömille. Työttömyysetuutta saaville laadittaisiin monialainen työllistymissuunnitelma, mikä selkeyttää työnjakoa ja vähentää päällekkäisyyksiä. Tämä voi vähentää tilanteita, joissa aktivointisuunnitelmia tehdään asiakkaille, joilla ei ole sote- ja työvoimapalvelujen yhteensovittamisen tarvetta.

Esityksen tavoitteet hallinnollisen työn keventämisestä ja päällekkäisyyksien purkaminen aktivointi- ja työllistymissuunnitelmien välillä ovat kannatettavia. On hyvä, että aktivointityötä vahvistetaan erityisesti perustoimeentulotukea saaviin. Esitykseen liittyy kuitenkin paljon huolenaiheita.

Esityksen ajoitus on ongelmallinen, koska samaan aikaan on käynnissä useita muita merkittäviä lakiuudistuksia (mm. sosiaalihuollon palveluvalikoima, sosiaalihuollon työllistymistä ja työ- ja toimintakykyä edistävien palvelujen kokonaisuudistus, toimeentulotuki, yleistuki, työttömyysturva). Esitys keskittyy vain kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin, eikä huomioi muiden lakien yhteensovittamista. Yhteisvaikutusarvioiden puuttuminen heikentää kokonaiskuvausta ja voi johtaa siihen, että säästöt eivät toteudu tai että asiakasryhmiä jää väliinputoajiksi. Jatkovalmistelussa ja toimeenpanossa on tärkeää vahvistaa tietopohjaa ja vaikutusten arviointia. Esityksessä ei myöskään ole selkeästi määritelty, miten aktivointisuunnittelu toteutetaan siirtymävaiheessa.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista työttömiin?

Esityksen mukaan aktivointisuunnitelmia laadittaisiin jatkossa vain niille työttömille, jotka saavat perustoimeentulotukea työttömyyden perusteella. Tämä voi parantaa kyseisen kohderyhmän mahdollisuuksia saada tarvitsemiaan palveluja ja tukea työllistymiseen tai kuntoutumiseen. Suunnitelman tulisi kuitenkin olla palvelutarpeen mukainen. Mikäli asiakkaan työllistyminen tai kouluttautuminen edellyttää pidempää työskentelyä ja hän tarvitsee sosiaalista kuntoutusta, ensisijaisena suunnitelmana tulisi olla sosiaalityön tai sosiaaliohjauksen asiakassuunnitelma. Tällöin yhteistä aktivointisuunnitelmaa ei välttämättä tarvita.

Aktivointisuunnitelman rajaaminen toimeentulotukea saaviin voi kuitenkin jättää ulkopuolelle perheellisiä työttömiä, joilla ei ole oikeutta etuuksiin tai monialaiseen palveluun.

Toimeentulotuen saajien kohderyhmä ei ole yhtenäinen. Esityksessä viimesijaisen toimeentulotuen saavien aktivointiehdon aikarajojen esitetään pysyvän ohjaavina. Tämä voi johtaa siihen, että aktivointiyhteistyötä tehdään myös sellaisten asiakkaiden kanssa, joilla ei ole todellista tarvetta palveluille – esimerkiksi niiden, jotka ovat lähdössä opiskelemaan tai armeijaan.

Aktivointisuunnitelman kohdistuminen vain toimeentulotukea saaviin voi jättää työttömyysetuutta saavat asiakkaat kuntouttavan työtoiminnan ulkopuolelle, ellei heille laadita erikseen monialaista työllistymissuunnitelmaa. Lain 3 §:n muutokset poistaisivat työvoimaviranomaisen velvollisuuden aktivointisuunnitteluun työttömyysetuutta saavien osalta, mutta laajentaisivat hyvinvointialueen järjestämisvastuuta koskemaan kaikkia TYM-asiakkaita riippumatta työttömyyden kestosta tai etuudesta. Jos ohjaaminen kuntouttavaan työtoimintaan monialaisen työllistymissuunnitelman kautta lisääntyy, se muuttaisi TYMin toimintaa merkittävästi. Tällöin riskinä on TYM-palvelun ruuhkautuminen, resurssien riittämättömyys ja palvelun keston pitkittymiseen. Tämä voi johtaa myös siihen, että kuntouttava työtoiminta ei enää kohdistu ensisijaisesti pitkäaikaistyöttömiin.

Ehdotuksessa (1 §) viittaus ”pitkään jatkuneeseen työttömyyteen” korvattaisiin termillä ”työttömyys”. Tämä muuttaisi lain kohderyhmän määrittelyä ja myös hyvinvointialueiden palvelun järjestämisvastuun sisältöjä. Termin muutos voi hämärtää pitkäaikaistyöttömyyden ja siitä aiheutuvaa laaja-alaisten palvelutarpeiden tunnistamista ja johtaa siihen, että kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevat ja vaikeimmin työllistyvät jäävät ilman heille tarkoitettuja palveluja, eli palvelun kohdentuminen heikkenee. Näitä vaikutuksia ei ole esityksessä riittävästi arvioitu. On tärkeää seurata, miten muutokset vaikuttavat erityisesti nuorten ja pitkäaikaistyöttömien palveluihin pääsyyn.

Esityksen mukaan työvoimaviranomaisilla ei enää olisi velvoitetta tai oikeutta arvioida pitkittyneesti työttömien palvelutarvetta. Kelan tietojenantovelvollisuuden poistuminen (27 §) heikentää työvoimaviranomaisen mahdollisuuksia tunnistaa pitkäaikaistyöttömiä. Työllisyyspalveluiden asiantuntijat eivät aina tunnista sosiaali- ja terveyspalvelujen tarvetta riittävän varhain, mikä voi johtaa asiakkaan ohjautumiseen epätarkoituksenmukaiseen palveluun tai vaille palveluita jäämiseen.

Monialainen palvelutarpeenarvointi TYM-palvelussa voi viivästyttää asiakkaan pääsyä tarvitsemiinsa palveluihin, erityisesti jos asiakkaalla ei ole useamman viranomaisen palvelutarvetta.

Myös työttömyysetuutta saavat asiakkaat, joilla on kuntouttavan työtoiminnan tarve, mutta ei TYM-palvelun tarvetta jäävät ilman reittiä palveluun. TYM-yhteistoimintamallin asiakkuuskriteerit edellyttävät useamman viranomaisen palvelutarvetta, eikä pelkkä kuntouttavan työtoiminnan tarve riitä. Tämä voi johtaa siihen, että osa työttömyysetuutta saavista työttömistä jäisi kokonaan palveluiden ulkopuolelle väliinputoajiksi, vaikka heillä olisi selkeä tarve.

Aktivointiyhteistyön tulisi perustua asiakkaan palvelutarpeeseen, ei pelkästään etuuden lajiin. Kaikille työttömille on turvattava yhdenvertaiset mahdollisuudet saada tukea ja edetä suunnitelmallisesti työllistymisessä.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista viranomaisten toimintaan?

Aktivointisuunnitelmien määrän väheneminen voi keventää sosiaalihuollon hallinnollista työtä ja työnjako eri viranomaisten välillä selkeytyä, mikä voi parantaa prosessien johdonmukaisuutta. Esitykseen liittyy kuitenkin huolenaiheita vaikutuksista viranomaisten toimintaan.

Vastuu aktivointisuunnitelmien laatimisesta siirtyisi työvoimaviranomaisilta hyvinvointialueen sosiaalityöntekijöille ja sosiaaliohjaajille (5 §). Tämä lisäisi näiden työntekijöiden työtä asiakkaiden tilanteen tarkempaa selvittämisessä, erityisesti kun heillä ei ole pääsyä työvoimaviranomaisten järjestelmiin.

Velvoite toimeentulotuen saajille ilmoittautua kokoaikatyön hakijaksi ja hakea ensisijaisia etuuksia voi vähentää pelkän toimeentulotuen varassa olevien määrää. Tämä johtaa todennäköisesti aktivointisuunnitelmien määrän vähenemiseen, mutta lisää monialaisten työllistymissuunnitelmien tarvetta, mikä ei kevennä hyvinvointialueiden velvoitteita.

TYM-suunnitelmien määrän kasvu lisää työmäärää ja lisäresurssien tarvetta erityisesti Kelassa ja hyvinvointialueilla. Asiakkaita ohjautuu todennäköisesti myös ilman todellista monialaisen palvelun tarvetta. Tämä voi kuormittaa TYM-prosessia ja heikentää palveluiden kohdentumista asiakkaille, joilla on suurin palvelutarve. Monialainen työ on vaativaa ja edellyttää lisäresursseja sekä osaamisen vahvistamista. Myös monialaisten palvelutarvearvioiden määrä kasvaisi, vaikka kaikki eivät johtaisi monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseen.

Esityksen tavoitteena on viranomaistyön keventäminen, mutta esityksessä ei ole huomioitu Kelan ja sosiaali- ja terveydenhuollon resurssitarpeiden kasvua. Käytännössä todellinen työ ei vähene, vaan siirtyy viranomaiselta toiselle. Esityksen viranomaisvaikutusarviot ovat suppeat. Arvioita tulisi

jatkovalmistelussa täydentää kuvaamalla eri viranomaisten roolit ja prosessien erot tarkemmin sekä huomioida samanaikaisten lakimuutosten vaikutukset viranomaistoimintaan.

Koska työllisyysalueet ovat vasta muodostumassa ja TYM-lain käytännön toteutus on kesken, ei suunnitelmatyön uudelleenjärjestely yksin riitä tuottamaan säästöjä. Ilman toimivia yhteistyörakenteita ja selkeitä toimintamalleja riskinä on, että työmäärä jopa kasvaa. Alueilla on erilaisia malleja TYM-työn toteuttamiseen. Esimerkiksi Etelä-Karjalassa sama työntekijä voi laatia sekä aktivointi- että monialaisia työllistymissuunnitelmia, mikä mahdollistaa kokonaisuuden hallinnan.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista?

Esityksen arviot uudistuksen taloudellisista vaikutuksista perustuvat osin puutteelliseen tietopohjaan (esim. ei tarkkaa tietoa aktivointisuunnitelmien kohdentumisesta). Potentiaaliset säästöt voivat jäädä toteutumatta tai jopa kääntyä lisäkustannuksiksi myös, jos TYM-työ lisääntyy. Esitetyt arviot eivät huomioi resurssitarpeen siirtymistä toiselle hallinnonalalle. Esimerkiksi Kelan ja hyvinvointialueiden lisäresurssitarpeet on aliarvioitu. Useat tahot jo annetuissa lausunnoissa arvioivat, että säästöjä ei saavuteta, vaan kustannukset voivat jopa kasvaa (Varha, Helsinki, Etelä-Karjala).

Etelä-Karjalan hyvinvointialue tuo myös esiin, että esityksen laskelmat perustuvat sosiaalityöntekijän palkkakustannuksiin, vaikka monilla alueilla suunnitelmat laativat sosiaaliohjaajat, joiden palkkataso on alempi. Tämä voi johtaa yliarvioituihin säästöihin,

Yleistä lausuttavaa esitysluonnoksesta.

Etelä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Soccan päähuomiot lakiesityksestä:

Hallinnollisen työn keventäminen ja päällekkäisyyksien purkaminen aktivointi- ja työllistymissuunnitelmien osalta on kannatettavaa.

Huoli esityksen ajoituksesta ja kokonaisvaikutuksista: esitys ei huomioi muiden samanaikaisten lakiuudistusten yhteensovittamista, eikä sisällä riittäviä vaikutusarvioita. Tämä voi johtaa säästöjen jäämiseen toteutumatta ja asiakasryhmien väliinputoamiseen.

Esityksen säästöarviot voivat olla ylioptimistisia, eivätkä ne huomioi resurssien siirtymistä toisille hallinnonaloille. Kuormitus voi lisääntyä erityisesti Kelassa ja hyvinvointialueilla.

Asiakassuunnittelun tulisi perustua yksilölliseen palvelutarpeeseen, ei etuuden lajiin.

TYM-palvelun kuormitus ja kohdentuminen vaarassa: TYM-palvelun asiakasmäärät voivat kasvaa merkittävästi. Tämä voi johtaa ruuhkautumiseen, resurssipulaan ja siihen, että palvelu ei enää kohdistu ensisijaisesti pitkäaikaistyöttömiin, kuten alun perin on tarkoitettu.

Palvelun saatavuus ja kohdentuminen pitkäaikaistyöttömiin ei saa heikentyä.

Etelä-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus

Projektipäällikkö Petteri Heino

Erikoissuunnittelija Tytti Hytti

Heino Petteri
Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus Socca