

Asia: VN/13128/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Näkemyksenne kuntouttavasta työtoiminnasta annettuun lakiin esitetyistä muutoksista?

Muutosesitys saattaisi osaltaan hieman keventää kuntouttavan työtoiminnan palveluun liittyvää prosessia viranomaisten näkökulmasta, mutta vastaavasti se voisi heikentää heikossa työmarkkina-
asemassa olevien henkilöiden pääsyä kuntouttavan työtoiminnan palveluun sekä kaventaa
näkökulmaa asiakkaan palvelutarpeenarvointiin hänen työllistymistilanteessaan, sen jäädessä
yksinomaan työvoimaviranomaisten tehtäväksi osana työllistymissuunnitelmaa suurella osalla
asiakkaita.

Mikäli matalan kynnyksen työllistymistä edistäviin palveluihin, kuten kuntouttavaan työtoimintaan,
pääsyä rajataan, on mahdollisesti monissa eri työttömien kohderyhmissä (nuoret, maahanmuuttajat,
pitkäaikaistyöttömät, ikääntyneet - ja täsmätyökykyiset työnhakijat) odotettavissa
työttömyysjaksojen pitkittymistä sekä huono-osaisuuden kasautumista. Kuten useissa muissa
lakiesityksen lausunnoissa mainitaan, käytännössä vaarana on se, että työttömyysetuutta saavien
työnhakijoiden palvelutarpeita ei tunnisteta riittävästi työvoimapalveluissa tai että osa heistä
ohjautuu epätarkoituksenmukaisella tavalla TYM-palveluun. Erityisesti heikossa työmarkkina-
asemassa olevien työnhakijoiden palvelutarpeet eivät lakimuutoksen yhteydessä kuitenkaan
äkillisesti katoa mihinkään ja riskinä on, että osalla palvelupolku katkeaa tai ei käynnisty ollenkaan
yhteisen aktivointisuunnittelun poistuessa työntekijöiden palveluvalikoimasta tietyille
kohderyhmälle. Vaikka kuntouttava työtoiminta on lain mukaisesti asiakkaalle tarjottava
viimesijainen palvelu silloin, kun muut työvoimapalvelut, opiskelu tai työllistyminen eivät tule
kysymykseen, on se toisaalta siinä tilanteessa asiakkaalle ensisijainen toimenpide, josta hän voi
päästä liikkeelle omalla työllistymisen polullaan. Luotettavan arvion siitä, onko kuntouttava
työtoiminta asiakkaalle oikea-aikainen ja ensisijainen palvelu hänen elämäntilanteessaan, voi tehdä
esimerkiksi juuri aktivointisuunnittelun yhteydessä, johon osallistuu sekä työvoima- että
sosiaalihuollon viranomainen.

Oulun Diakonissalaitoksen Säätiö yhtyy muun muassa Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n, Terveystien- ja hyvinvoinnin laitoksen sekä useiden muiden lausunnonantajien näkemykseen siitä, että lakimuutosta koskien yksinomaan aktivointisuunnitteluun voidaan pitää irrallisena ja yksittäisenä keinona vähentää eri viranomaisten tekemää päällekkäistä työtä ja siitä johtuvia kustannuksia. Asiaa tulisi tarkastella kokonaisvaltaisemmin osana muita työllisyydenhoidon ja sosiaalihuollon uudistuksia, jotta lakimuutoksen hyödyistä viranomaistasolla voitaisiin varmistua ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden asema ja oikeus muutosten keskellä turvata.

Oulun Diakonissalaitoksen Säätiö yhtyy myös Sininauhaliitto ry:n kannanottoon siitä, että lakimuutoksen valmistelussa ei ole otettu huomioon kolmannen sektorin roolia ja merkitystä kuntouttavan työtoiminnan toteuttamisessa. Kuntouttavan työtoiminnan palvelua tuotetaan hyvin pitkälti erilaisissa säätiöissä ja järjestöissä, joilla on paitsi tarvittavaa erityisosaamista kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmän tukemiseen, mutta myös erilaisia ja monipuolisia lisäpalveluja tarjottavanaan kohderyhmälle esimerkiksi erilaisten hankkeiden, vertaistuen ja muiden yhteiskunnallista osallisuutta tukevien toimintojen muodossa. Näillä tukimuodoilla on usein merkittävä rooli työttömien työnhakijoiden kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin ja voimaantumisen kannalta ja sitä kautta työllistymisen polkujen edistymisessä. Palveluna esimerkiksi työkokeilut tai palkkatukityö eivät yleisemmin tarjoa näin vahvaa tukea työnhakijoille ainakaan yrityksissä toteutettuina.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista työttömiin?

Lain muutosesityksessä mainitaan, että lakimuutos voisi osaltaan johtaa asiakkaiden ohjautumisen vähenemiseen kuntouttavan työtoiminnan palvelun piiriin ja mahdollisesti muiden työllistymistä edistäviin palveluihin ohjautuminen voisi kasvaa (kohta 4.2.2. Vaikutukset työttömien asemaan). Näkemyksemme mukaan tämä ei välttämättä pidä paikkaansa, sillä useat kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat asiakkaat tarvitsevat matalan kynnyksen siirtymän ja vahvaa psykososiaalista tukea kiinnittyäkseen muihin työllistymistä edistäviin palveluihin, kuten työvoimakoulutukseen, työkokeiluun tai palkkatukityöhön. Kuntouttava työtoiminta antaa nykylainsäädännön puitteissa erittäin hyvät räätälöinnin mahdollisuudet henkilöille, joiden työttömyys on pitkittynyt tai työelämään pääsy estynyt, sillä laki mahdollistaa palvelun toteutumisen yhdestä neljään päivänä viikossa ja neljästä kuuteen tuntia päivässä. Tällöin työelämään pyrkiville ja sinne kuntoutuville työnhakijoille mahdollistetaan asteittain kasvava mahdollisuus hyödyntää osaamistaan ja kasvattaa voimavarojaan työelämässä. Kiinnittyminen pidemmän työttömyysjakson jälkeen lähes täyteen työviikkoon viitenä päivänä viikossa sekä mukautuminen siihen liittyviin vastuisiin ja velvollisuuksiin kasvattaisi todennäköisesti keskeytymisiä näissä palveluissa. Tällä puolestaan on työllistävä vaikutus työvoimaviranomaisen suuntaan palvelu-, työkokeilu- ja palkkatukipäätösten katkaisemisessa sekä työvoimapolitiittisten lausuntojen ja selvityspyyntöjen tekemisessä sekä työttömyysturva-asioiden hoitamisessa.

Kunnilla on ollut tähän saakka mahdollisuus ohjata heidän työmarkkinatuen maksuvastuulleen tulleita pitkään työttömänä olleita henkilöitä kuntouttavaan työtoimintaan välttyäkseen maksuosuusilta. Tämä on kuitenkin ollut marginaalinen säästö siinä mielessä, että kunnan on tullut tuottaa itse tai järjestää ostopalveluin kuntouttavan työtoiminnan palvelu omalla alueellaan. Valtionkorvaus (10,09 e) on kattanut vain murto-osan näistä kustannuksista ja palvelun todelliset toteuttamisen tai hankkimisen kustannukset ovat tästä huomattavasti suuremmat. On kuitenkin

totta, että menneinä vuosina muun muassa kuntien työmarkkinatuen maksuvastuuosuudet tai alueellisten palkkatukimäärärahojen puute, on johtanut siihen, että asiakkaita on ohjattu muiden työllistymistä tukevien palveluiden sijaan kuntouttavaan työtoimintaan. Nykyinen rahoitusmalli ei kuitenkaan enää kannusta tähän, sillä kuntouttavan työtoiminnan palvelu kuten myöskään palkkatukityö ei sinällään poista työnhakijoita kuntien maksuvastuulla olevalta listalta. Tämänkin johdosta on hyvin epätodennäköistä, että kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuisi juurikaan muita, kuin sitä palvelua tarvitsevia asiakkaita. Siksi pääsy kuntouttavan työtoiminnan palveluun tulisi turvata hyvin erilaisissa työttömyyden vaiheissa ja elämäntilanteissa oleville työnhakijoille, eikä palveluun pääsyä tulisi niinkään rajoittaa tai kaventaa henkilöihin, jotka saavat vain tiettyä etuutta työttömyydestään johtuen. Toisaalta, mikäli aktivointisuunnitelman laatiminen rajataan vain toimeentulotukea ensisijaisesti työttömyyden johdosta saaviin henkilöihin, tulee tosiasiallista mahdollisuutta erilaisten työnhakijoiden keskuudessa TYM-palveluun pääsyyn helpottaa ja varata riittävästi resursseja ja rahoitusta sen toteuttamiseen.

Lisäksi kuntien työmarkkinatuen maksuvastuuta ja poistumista ajatellen olisi hyvä huomioida se, miten ja millä keinoin heikossa työmarkkina-asemassa olevat työnhakijat tosiasiallisesti on mahdollista saada avoimille työmarkkinoille. Siirtymä ei tapahdu pelkästään viranomaisten ohjauksella tai työnhakuvelvoitteita täyttämällä, vaan siihen tarvitaan tosiasiallisia tukitoimia sekä keinoja harjoitella työelämässä olemista, siellä toimimista sekä tutustumista erilaisiin ammatteihin ja niihin liittyviin osaamisvaatimuksiin. Tähän kuntouttavan työtoiminnan palvelu antaa hyvät mahdollisuudet, samalla kun työnhakijaa voidaan tukea ottamaan seuraavia askelia kohti vaativampia askeleita.

Näkemyksenne esityksen vaikutuksista viranomaisten toimintaan?

Aktivointisuunnitelmien laatimisen velvoite muille kuin työttömyyden johdosta toimeentulotukea pääasiallisesti saaville henkilöille keventäisi todennäköisesti jonkin verran sekä työvoimaviranomaisten että sosiaalipalveluiden työntekijöiden työkuormaa. Aktivointisuunnitelmien laatimatta jättäminen kuitenkin kaventaisi asiakkaan saamaa palvelua ja asiantuntijoiden tekemää arviota asiakkaan tilanteesta. Sosiaalipalveluiden rooli aktivointisuunnittelussa on esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien tai nuorten työ- ja opiskelupaikkaa vailla olevien asiakkaiden edun mukaista ja edistää todennäköisesti asiakkaan pääsyä myös muiden hänen tarvitsemiensa palveluiden piiriin, koska tilannetta arvioidaan aktivointisuunnitelman laatimisen yhteydessä monialaisesti kahden eri viranomaisen toimesta. Jotta tosiasiallinen kiinnittyminen opintoihin, työelämään tai työllistymistä edistäviin palveluihin tapahtuu ja toteutuu, tarvitaan hyvin usein työllistymisen esteiden monialaista tarkastelua sekä siihen liittyvien asioiden monipuolista tukea ja erilaisia palveluja.

Lakiesityksessä viitataan, että useat kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvat henkilöt eivät olisi sosiaalipalveluiden tarpeessa (kohta 4.2.2. Vaikutukset työttömien asemaan). Yli 10 vuotta kuntouttavan työtoiminnan palvelua toteuttaneena tahona emme voi samaistua tähän näkemykseen. Pääsääntöisesti kuntouttavaan työtoimintaan ohjautuvien henkilöiden tarpeet sosiaali-, terveys- ja muille kuntoutuspalveluille ovat paljon suuremmat kuin millaisia palveluja ja tukea he tosiasiallisesti tarvitsevat tai ovat saaneet. Kaikki työllistymisen esteet eivät ole diagnosoitavissa tai niin sanotusti ”näy päällepäin”, vaan ne ovat erilaisiin elämäntilanteisiin, elämänhallintaan, sosiaaliseen pärjäämiseen, ylisukupolviseen huono-osaisuuteen, sairastavuuteen, riippuvuuksiin, heikkoon itsetuntoon, erilaisiin poikkeaviin persoonallisuuden piirteisiin jne. liittyviä

seikkoja, joita työttömän työnhakijan tulee voida työstää omassa elämässään, ennen kun hän on valmis tosiasiallisesti siirtymään ja kiinnittymään työelämään. Näiden asioiden tunnistaminen ja tukeminen jää heikolle tasolle, mikäli se on yksin työvoimaviranomaisen tehtävä. Aiheesta ovat kirjoittaneet viimeisimmäksi Kerätär & Koskela teoksessaan: Toimintakyky ja työkyky (Kustannus Oy Duodecim 2025).

Lakimuutosesityksen viitataan (kohta 2.5. Nykytilan arviointi) vuoden 2023 Sosiaalibarometrista saatuihin tuloksiin, joissa keskeisimpiä haasteita silloisen työllisyyspalveluiden näkökulmasta olivat työmäärän kasvu, asiakkaiden moninaiset palvelutarpeet, tehtäväkentän laajuus, pohjoismainen työvoimapalvelumalli sekä henkilöstön henkinen kuormittuneisuus. Tuloksia voitaneen tulkita myös niin, että yhteistyö sosiaalipalveluiden kanssa voisi tuoda helpotusta esimerkiksi asiakkaiden moninaisten palvelutarpeiden tunnistamiseen sekä niihin vastaamiseen sen sijaan, että aktivointisuunnittelu sinänsä oltaisiin koettu kuormittavaksi. Kuormittavaa tilanteessa ovat todennäköisesti olleet molempien viranomaisten resurssointi vajeet suhteessa asiakasmääriin sekä yhtäaikaaisesti käynnissä olleet erilaiset hallinnolliset ja lainsäädännölliset muutokset.

Näkemyksenne esityksen taloudellisista vaikutuksista?

Lakimuutos sinällään on ymmärrettävä julkisiin työvoima- ja sosiaalipalveluihin käytettävissä olevien resurssien ja niiden kohdentamisen vuoksi. Joissakin työttömien tapauksissa voisi olla perusteltua jättää kolmikantaisesti laadittava aktivointisuunnitelma kustannus- ja resurssisyistä laatimatta, mutta lakimuutoksen tosiasialliset vaikutukset talouden kannalta ovat kokonaisuudessa pienet (1,96 M €, mikä olisi 0,01 prosenttia hyvinvointialueiden kokonaisrahoituksesta), mikäli kuntouttavan työtoiminnan palveluun hakeutuminen lisää vastaavasti hakeutumista monialaiseen TYM-palveluun asiakkuuteen monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseksi. Lakimuutoksessa esitetyt taloudelliset vaikutukset jäisivät todennäköisesti toteutumatta myös lyhyen aikaikkunan vuoksi, mikäli lakia uudistettaisiin uudelleen vuonna 2027. Uusien toimintaohjeiden ja toimintamallien luominen eri viranomaisille vie oman aikansa, mikä on todettu myös esimerkiksi Pohjoismaisen työvoimapalvelumallinkin toimeenpanon yhteydessä.

Yleistä lausuttavaa esitysluonnoksesta.

Aktivointisuunnitelman laatimatta jättämisen sijaan palveluprosessia voitaisiin kehittää siten, että aktivointisuunnitelman tarkistamisen määräaika väljennettäisiin nykyisestä kolmesta kuukaudesta tarveharkintaiseksi ja että tarkistaminen voidaan tehdä sovitusti joko työvoimaviranomaisen tai sosiaalipalveluiden toimesta asiakkaan palvelutarpeesta riippuen. Kuntouttavan työtoiminnan päätösvalmistelu tulee kuitenkin nykylainsäädännön puitteissa kuulua sosiaalipalveluja toteuttavan viranomaisen vastuulle, mutta myös tälle päätöksenteolle voitaisiin antaa lain puitteissa väljemmät aikaraamit. Tarvetta päätöksen tarkistamiselle ja uudelleen laatimiselle ei aina ole kolmen kuukauden välein, vaan sekin voisi toteutua esimerkiksi kuuden-kahdentoista kuukauden sykleissä, ellei asiakkaan tilanteessa tapahdu olennaisia muutoksia.

Mikäli sääntelyä ja hallinnollista työtä pyritään vähentämään aktivointisuunnittelun osalta, on hyvä tarkastella myös muita uudistuksia sekä niiden kehittämistarpeita; tuovatko ne tilalle lisää hallinnollista työtä eri viranomaisille? Vuonna 2022 voimaan tullut Pohjoismainen työvoiman palvelumalli on tuonut lisää hallinnollista työtä ja vaatinut paljon resursseja työvoimaviranomaiselta, eikä se Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuskertomuksen 16/2023 mukaan ole

osoittautunut kovinkaan toimivaksi. Sen sijaan VTV esittää raportissaan, että: "Työ- ja elinkeinoministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön tulisi yhteistyössä huolehtia siitä, että vaikeasti työllistyvät ohjataan tarvitsemiinsa sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja työvoimapalveluihin." Työparein toteutettu aktivointisuunnittelu riittävin resurssein tukee nähdäksemme tätä tavoitetta.

Mikäli lakimuutoksella ohjattaisiin kuntouttavan työtoiminnan piiriin aiempaa rajatumpi joukko työttömiä työnhakijoita, joilla on erilaisia haasteita päästä työmarkkinoille, tulisi lainsäädännön ja palveluiden kehittämisen näkökulmasta ottaa huomioon myös sosiaalisen kuntoutuksen palvelu, sen käyttömahdollisuudet sekä rahoitus. Nykymuotoisenaan kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuollon palvelu sekä työllistymistä edistävä palvelu. Mikäli asiakkaiden tavoitteet ovat kovin kaukana työelämästä ja tuen tarve valtava, on vaarana, että kuntouttava työtoiminta ei enää palvele tarkoitustaan niin hyvin työllisyyttä edistävänä palveluna vaan sen sisältö lähenee enemmän sosiaalisen kuntoutuksen palvelua. Sosiaalisen kuntoutuksen palvelua ei sellaisenaan kuitenkaan kovin hyvin tunneta ja sitä hankitaan ostopalveluina hyvinvointialueilta käsin erittäin vähän. Sosiaalisen kuntoutuksen palvelu ei myöskään takaa tai sido asiakasta mihinkään tiettyyn toimeentulon, eikä siihen välttämättä liity palvelussa käyntiä tukevia kannustimia, kuten ylläpito- ja matkakorvauksia ellei niitä myönnetä erikseen harkinnanvaraisin perustein, jonka vuoksi se voi olla asiakkaan kannalta tietyissä tilanteissa huonompi ja epävarmempi vaihtoehto.

Lakimuutoksen esitetty ajoitus vuoden 2026 alusta alkaen aiheuttaa todennäköisesti katveita asiakkaiden palveluiden saamisessa, koska meneillään on yhtäaikaista myös muita uudistuksia ja toimenpiteitä, jotka edellyttävät viranomaisilta uudenlaisia toimintakäytänteitä. Mikäli kuntouttavan työtoiminnan palvelu ollaan siirtämässä kuntien työllisyyspalveluiden vastuulle vuoden 2027 aikana, jää sekä uudistus että siitä saatava mahdollinen hyöty ja säästö aktivointisuunnittelun osalta hyvin ohueksi ja merkityksettömäksi ja muutoksen toteuttamisella aiheutetaan todennäköisesti lyhyellä aikajänteellä vain lisää työtä eri viranomaisille. Esimerkiksi ratkaistavaksi tulee, mihin palveluun ja millä suunnitelmalla ohjautuvat vuoden 2025 lopussa kuntouttavassa työtoiminnassa olevat asiakkaat, joilla ei ole toimeentulotukioikeutta tai monialaisen työllistymispalvelun tavoitetta? Ei ole todennäköistä, että kaikki pystyisivät osallistumaan lyhyellä aikavälillä suoraan muihin työllistymistä edistäviin palveluihin.

Oulun Diakonissalaitoksen Säätiö yhtyy myös tässä kohtaa Sininauhaliiton esittämiin huoliin muun muassa palvelutarpeiden riittämättömyydestä tunnistamisesta, kolmannen sektorin roolin sivuuttamisesta, palvelun katkeamisen ja osallisuuden heikentymisen riskeistä. Oulun Diakonissalaitoksen Säätiö esittää myös lakimuutoksen huolellisempaa vaikutustenarviointia suhteessa muihin työllisyyden ja sosiaalihuollon palvelukenttien tiedossa oleviin muutoksiin nähden sekä heikoimmassa asemassa olevien kohderyhmien oikeuksien ja näkemysten huomioonottamista lakimuutosten valmistelussa.

Ukonaho Jaana
Oulun Diakonissalaitoksen Säätiö sr. - ODL Yhdessä