

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnalle
stv@eduskunta.fi

Eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikunnan kuulemispyyntö 10.11.2025 kokoukseen

HE 109/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy (jatkossa Hyvil) kiittää eduskunnan sosiaali- ja terveystoimikuntaa mahdollisuudesta tulla kuulluksi hallituksen esityksestä laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta.

Yleistä lakiesityksestä

Hyvil pitää lähtökohtaisesti myönteisenä, että kuntouttavan työtoiminnan lainsäädäntöä ehdotetaan kevennettäväksi ja siihen liittyvää hallinnollista byrokratiaa vähennettäväksi. Nykyinen aktivointisuunnitelmien ehdoton käynnistämismallisuus tietyille etuuksien tai toimeentulotuen maksujaksoon sidotulle kohderyhmälle sekä velvollisuus uudistaa suunnitelma aina siihen asti, kunnes työnhakijan työssäoloehto täytyy, ei ole nyky-yhteiskunnassa ja palvelurakenteissa tarkoituksenmukainen eikä resurssiviisas ratkaisu. **Esitys sinänsä saattaa ohjata uutta työvoimaviranomaista kehittämään omia palveluitaan vastaamaan nykyistä paremmin myös pitkittyneesti työttömien työnhakijoiden tarpeisiin, mikä Hyvil näkemyksen mukaan on kannatettava ja oikea kehityssuunta.**

Nyt käsittelyssä oleva lakiesitys on kuitenkin valmisteltu kiireellisesti ja irrotettu meillä olevasta laajasta sosiaalihuollon palvelu-uudistuksesta, mikä ei ole tarkoituksenmukaista. Lisäksi valmisteilla on useita muita työllisyyden yhdyspintaan ja sosiaaliturvalainsäädäntöön kohdistuvia uudistuksia, kuten yleistukilaki, toimeentulotuen kokonaisuudistus sekä työvoimapalvelujen palveluprosessin keventäminen ja siihen liittyvä työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän kiristäminen, joilla kaikilla voi olla vaikutusta siihen, miten tämä ehdotettu muutos tulee käytännössä toteutumaan. Onkin ilmiselvää, että esityksen vaikutuksia ja yhteisvaikutuksia ei kaikilta osin ole kyetty arvioimaan annetussa aikataulussa luotettavasti, ja hyvinvointialueisiin kohdistuvat säästöoletukset ovat hyvin epävarmoja. **Hyvil katsoo, ettei hyvinvointialueiden rahoitusta tule tässä esityksessä arvioitujen epävarmojen säästöjen perusteella vähentää, koska on yhtä todennäköistä, ellei todennäköisempääkin, että hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevat kuntouttavan työtoiminnan**



lainsäädännön ja TYM-lain toimeenpanoon liittyvät tehtävät pikemminkin lisääntyvät kuin vähentyvät meneillään olevien muutosten seurauksena.

Keskeiset huomiot käsittelyssä olevasta esityksestä

Vaikka sinänsä ehdotettu muutos voi johtaa aktivointisuunnitteluun käytettävän resurssin vähenemiseen, Hyvil arvioi, että esityksessä valitut keinot ovat ristiriidassa esityksen tavoitteleman hallinnollisen keventämisen ja palvelujen paremman kohdentumisen kanssa mm. seuraavissa kappaleissa esitetyistä syistä.

Pitkittynyt työttömyys ehdotetaan poistettavaksi lain tarkoitusta määrittävästä 1 §:stä, mikä on Hyvilin näkemyksen mukaan periaatteellisesti suuri muutos ja vaikuttaa väistämättä hyvinvointialueen järjestämisvastuuseen. Kyseisen kaltaista muutosta ei tulisi tehdä pistemäisellä ja irrallisella lakiesityksellä mahdollisesti vain vuoden ajaksi tilanteessa, jossa uudet TYM-verkostot ja uusi työvoimaviranomainen on juuri aloittanut toimintansa ja hyvinvointialueiden ja työvoimaviranomaisten yhteistyön rakentaminen on vielä aivan alussa.

Lain tarkoituksen muuttaminen ehdotetaan 1 §:n muuttamisen lisäksi toteutettavaksi 3 §:n soveltamisalan muutoksella. **Soveltamisalaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että työttömyysetuutta saavien oikeus aktivointisuunnitteluun poistetaan, mutta oikeus kuntouttavan työtoiminnan palveluun laajenee koskettamaan kaikkia uutta yleistukea tai ansiopäivärahaa saavia heidän työttömyysajastaan riippumatta.** Käytännössä siis työttömyysetuutta saavien kuntouttavan työtoiminnan palveluun oikeutettujen työnhakijoiden kohderyhmän koko vähintään kaksinkertaistuu. Voimassa olevassa laissa sekä aktivointisuunnittelun että kuntouttavan työtoiminnan palvelun kohderyhmä on rajattu koskemaan ainoastaan pitkittyneesti työmarkkinatukea ja toimeentulotukea saavia. Tämän periaatteellisesti suuren lain tarkoituksen muuttamisen ja palveluun oikeutettujen kohderyhmän muutoksen vaikutuksia ei ole esityksessä arvioitu.

Ehdotetussa sääntelyssä jää myös ilmeinen uhka väliinpuotoamisen riskin kasvulle. Aiemmin aktivointisuunnittelun kautta kuntouttavaan työtoimintaan palvelutarpeensa perusteella ohjautuneet pitkittyneesti työttömät ja ehdotetun muutoksen jälkeen myös muut työttömyysetuutta saavat, voisivat jatkossa päästä kuntouttavan työtoiminnan palveluun ainoastaan ns. TYM-lain mukaisen monialaisen työllistymissuunnitelman kautta. TYM-palveluprosessi sisältää ennen monialaisen työllistymissuunnitelman laatimista kolmikantaisen monialaisen palvelutarvearvion, joka tulee toteuttavaksi, mikäli työvoimaviranomainen, hyvinvointialue tai Kansaneläkelaitos omaan arvioonsa perustuen arvioi työnhakijan olevan palvelujen yhteensovittamisen tarpeessa ja ohjaa asiakkaan arvioon. **Palvelutarvearvio tulee toteuttaa tai voi tulla toteutettavaksi joka tapauksessa, vaikka palvelujen yhteensovittamisen tarvetta ei arviointivaiheessa todettaisikaan ja laadittavaksi ei tulisi monialaista**

työllistymissuunnitelmaa. On tosiasiaa mahdotonta arvioida, mitä muutos juuri käynnistyneelle TYM-toiminnalle ja aktivointisuunnittelun vanhalle työmarkkinatukea pitkittyneesti saaneelle kohderyhmälle käytännössä tarkoittaisi.

Hyvil katsoo, että asiakkaiden siirtämistä hallinnollisesti kevyemmästä aktivointisuunnittelusta raskaampaan monialaiseen palvelumalliin ja väliinpuotoamisten riskin kasvattamista ei voi pitää tarkoituksenmukaisena hallinnollisen keventämisen tapana. Hyvil myös arvioi, ettei muutos oletettavasti tuo säästöjä, mutta saattaa merkittävästi vaikeuttaa TYM-lain mukaisen palvelumallin kehittämistä sekä uusien työvoimaviranomaisten ja hyvinvointialueiden välisen vasta käynnistyneen yhteistyön rakentamista.

Käsittelyssä olevien tosiinsa liittyvien lakiesitysten yhteisvaikutukset

Samaan aikaan valmisteltavana olevat lakiesitykset – erityisesti yleistukilaki, työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän kiristäminen ja toimeentulotukilain kokonaisuudistus – muodostavat kokonaisuuden, jonka **yhteisvaikutukset voivat huomattavasti laajentaa kuntouttavan työtoiminnan palveluun pyrkivien työnhakijoiden määrää ja hyvinvointialueen aktivointisuunnittelun käynnistämismallisuuden piiriin kuuluvien kohdejoukkoa.**

Ensinnäkin toimeentulotukea työttömyyden perusteella saavien määrä kasvaa työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän kiristymisen ja työssäolovelvoitteiden lisääntymisen seurauksena, jolloin hyvinvointialueiden vastuulle kuuluva aktivointisuunnittelun käynnistämismallisuus myös lisääntyy määrällisesti. Lisäksi syntyvissä tulottomuuden tai perusosan alentamisen tilanteissa hyvinvointialueen ja työvoimaviranomaisen yhdessä toteutettavien kuulemisten määrä voi kasvaa. Toimeentulotuen saajiin nyt tässä esityksessä rajattu kuntouttavan työtoiminnan lain 15 §:n poikkeussäätely edellyttää aina kahden viranomaisen toteuttamaa kuulemistä toimeentulotuen saantiajasta riippumatta. On oletettavaa, että näiden kuulemisten pyyntimäärä kasvaa, kun työnhakijat yrittävät palauttaa työttömyysturvaoikeuttaan aktivointisuunnittelun ja kuntouttavan työtoiminnan palveluun pääsyn kautta.

Toiseksi työvoimapalvelujen kysynnän kasvu voi kohdistua korostuneesti kuntouttavaan työtoimintaan, koska se on työvoimapalveluista taloudellisesti kannustavin ja tähän saakka työvoimaviranomaisella ei ole ollut tarvetta tarjota kuntouttavan työtoiminnan kohderyhmälle heidän tarvettaan vastaavia palveluita. On kyseenalaista, pysyykö työvoimaviranomainen nykyisessä taloudellisessa tilanteessa hetkessä uudistamaan palveluitaan. Yleistukiuudistuksessa ehdotettu aktivointijakso voi myös ennakoidumattomasti lisätä työvoimapalvelujen järjestämislain 32 b §:ssä ehdotetun työvoimaviranomaisen varmistamistehtävän suorittamisen kautta sosiaalihuollon palvelutarvearvioiden, monialaisen yhteistoimintamallin sekä myös kuntouttavan työtoiminnan palvelujen tarvetta tai ohjautumista niihin.

Kolmanneksi toimeentulotuen kokonaisuudistus ohjaa aiempaa useammat nyt työvoiman ulkopuolella olevat ilmoittautumaan työnhakijoiksi, mikä lisää niin monialaisia palvelutarpeen arviointoja, aktivointisuunnittelua kuin todennäköisesti myös kuntouttavan työtoiminnan palveluun palvelutarpeensa perusteella oikeutettujen asiakkaiden määrää. Toisin kuin toimeentulotukilakia uudistettaessa tunnutaan oletettavan, kyseisellä kohderyhmällä ei välttämättä ole oikeutta ensisijaiseen etuuteen, jolloin myös tämä kohderyhmä mahdollisesti ohjautuu vähintään aktivointisuunnittelun kohderyhmäksi.

Hyvil arvioi, että lakimuutosten yhteisvaikutuksena niin sosiaalihuoltoon kuin kuntouttavaan työtoimintaan kohdistuva kysyntä ja myös tosiasiallinen arve kasvavat. Yhdistettynä tässä ehdotettuun epävarmaan pistemäiseen säästötoimeen voidaan päätyä tilanteeseen, jossa palvelun saatavuus heikkenee, palvelut viivästyvät ja entistä useampi työnhakija jää ilman tarpeidensa mukaista tukea. Tämä voi lisätä pitkäaikaista työttömyyttä, köyhyyttä ja syrjäytymistä sekä kasvattaa kustannuksia pidemmällä aikavälillä niin sosiaali- ja terveyspalveluissa kuin toimeentulotuessa.

Kokonaisuudessaan Hyvilin näkemyksen mukaan vireillä olevien muutosten yhteisvaikutukset ovat vaikeasti ennakoitavia ja voivat poiketa merkittävästi esitysten yksittäisistä kuin myös yhteisvaikutusten arvioista.

Muut mahdolliset toteuttamisvaihtoehdot

Kuntouttavan työtoiminnan hallinnollista taakkaa voitaisiin Hyvilin näkemyksen mukaan lyhyellä tähtämellä keventää huomattavasti pienemmillä ja vähemmän periaatteellisilla muutoksilla kuin nyt on ehdotettu, turvaten samalla tosiasiallinen muutoksista syntyvä säästö. Kuntouttavan työtoiminnan laissa voitaisiin yksiselitteisesti mahdollistaa viranomaisharkinta aktivointisuunnitelmayhteistyön käynnistämiseksi ja päättämiseksi lisäämällä kummallekin viranomaiselle mahdollisuus omaan ja/tai tarvittaessa yhteiseen arvioon perustuen olla käynnistämättä aktivointisuunnittelua työnhakijan tosiasiallisen palvelutarpeen perusteella (5.1 § ja nyk. 5.2 ja 5.3 §:ien muuttaminen tarvelähtöisiksi). Ehdottomasti joka tapauksessa tulisi tässä yhteydessä muuttaa se, että yhteisen aktivointisuunnittelun voi päättää vasta työssäoloehdon täytyttyä (5.1. §). Aktivointisuunnittelu tulisi voida päättää esimerkiksi yhteiseen arvioon perustuen, kun yhteistyölle ei enää työnhakijan tuen tarpeiden näkökulmasta ole tarvetta. **Nämä muutokset olisivat linjassa asetettujen tavoitteiden kanssa ilman, että lain perusrakenteita avataan ennen laajempaa sosiaalihuollon palvelu-uudistusta ja vaarannetaan suuren pitkittyneesti työttömien joukon oikeus päästä tarvettaan vastaavaan palveluun.**

Mikäli säästöjen aikaansaaminen lyhyellä aikavälillä on välttämätöntä, yksinkertaisimmin se olisi saavutettavissa poistamalla kuntouttavan työtoiminnan erillinen

matkakorvaus, joka ei enää nyt ehdotettujen kaikkien muidenkaan lakimuutosten var-
lossa ole perusteltu. Esimerkiksi on vaikea ymmärtää, miksi ansiopäivärahaa saava eri
viranomaisten palvelujen yhteensovittamisen ja kuntouttavan työtoiminnan palvelun
tarpeessa oleva työnhakija olisi oikeutettu matkakorvaukseen ylläpitokorvauksen li-
säksi. Matkakorvauksen poisto vähentäisi suoraan ja yksiselitteisesti kustannuksia ja
hyvinvointialueiden hallinnollista työtä.

Yksittäinen lain toimeenpanon selkeytykseen liittyvä korjaustarve

Kuntouttavan työtoiminnan lain 9 §:n 3 momentti on epäselvä ja aiheuttaa viran-
omaisten välille tarpeetonta ristiriitaa ja epäselvyyttä. **Hyvilin näkemyksen mukaan
momentti tulisi korjata siten, että momentin ensimmäinen lause korjataan muo-
toon: Aktivointisuunnitelma uudistetaan tarvittaessa, mihin tehtävään tosiasial-
lisesti lain alkuperäiset perustelutkin viittaavat.** Pohjoismaisen työvoimapalvelu-
mallin säätämisen myötä vuonna 2022 lisätty momentin toinen lause taas tulisi kor-
jata koskemaan ainoastaan työvoimaviranomaista, koska siinä on nimenomaisesti tar-
koitettu työvoimaviranomaisen vastuulla olevan palveluprosessin mm. työnhakuvel-
vollisuuden tarkistamista, ei yhdessä toteutettavaa aktivointisuunnitelman tarkista-
mista. Työvoimaviranomaisen palveluprosessiin liittyvän työnhakuvelvollisuuden tar-
kistamisen ei tulisi johtaa siihen, että myös hyvinvointialueilta edellytetään tarpeetto-
masti osallistumista toisen viranomaisen järjestämisvastuuseen kuuluvien tehtävien-
suorittamiseen.

Yhteenveto

**Hyvil kannattaa hallinnollisen byrokratian purkamista ja palvelujen kohdenta-
mista tarpeen mukaan ja pitää tarkoituksenmukaisena korostaa työvoimaviran-
omaisen järjestämisvelvollisuutta myös pitkittyneesti työttömien palvelutar-
vetta vastaavasti.** Nyt esitetyt muutokset yhdessä muiden meneillään olevien uudis-
tusten kanssa ovat kuitenkin:

- ajoitukseltaan epäonnistuneita
- periaatteellisesti suuria ja hyvinvointialueen yhden palvelutehtävän luonnetta
muuttavia
- vaikutuksiltaan arvaamattomia
- palvelujärjestelmän kuormituksen ja työnhakijoiden kannalta riskialttiita
- ennakoitujen säästöjen osalta erittäin epävarmoja

**Hyvil katsoo, että kuntouttavan työtoiminnan keskeiset rakenteelliset muutok-
set tulee tehdä osana laajempaa sosiaalihuollon palvelu-uudistusta.**

HYVIL

Ellen Vogt
erityisasiantuntija