Lakimies Heidi Havinmaa

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

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

Hallituksen esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on keventää aktivointisuunnitteluun liittyviä viranomaistehtäviä sekä purkaa aktivointisuunnitelman ja monialaisen työllistymissuunnitelman välisiä päällekkäisyyksiä. Esityksen tavoitteena on tehostaa hallintoa, sujuvoittaa lainsäädäntöä sekä turvata hyvinvointialueiden henkilöstöresurssien riittävyyttä. Esityksellä pyritään lisäksi osaltaan parantamaan julkisen talouden kestävyyttä.

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Esityksessä esitetään muutettavaksi kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia (189/2001). Aktivointisuunnitelmia laadittaisiin jatkossa vain työttömyyden perusteella toimeentulotukea saaville henkilöille. Työttömyysetuuteen oikeutetuille henkilöille laadittaisiin jatkossa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) mukainen työllistymissuunnitelma tai työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain mukainen monialainen työllistymissuunnitelma (381/2023). Tällä vältyttäisiin nykyisen aktivointisuunnittelun aiheuttamilta tilanteilta, joissa aktivointisuunnitelmia laaditaan monialaisesti sellaisille työttömille henkilöille, joilla ei ole sote- ja työvoimapalvelujen yhteensovittamisen tarvetta. Kuntouttavan työtoiminnan palveluun ohjauduttaisiin jatkossakin vain aktivointisuunnitelman tai monialaisen työllistymissuunnitelman perusteella.

Pääasialliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset

Vaikutusten arvioinnissa ei ollut käytettävissä tarkkaa tietoa siitä, kuinka suuri osa kaikista aktivointisuunnitelmista on tehty tämän ehdon täyttäville henkilöille. Tilastotiedon puuttuessa lakimuutoksen arvioidaan vähentävän laadittavien aktivointisuunnitelmien määrää 55 prosenttia. Vuoden 2024 aktivointisuunnitelmien määrään suhteutettuna tämä tarkoittaisi, että jatkossa aktivointisuunnitelmia tai niiden päivityksiä tehtäisiin noin 48 700 kappaletta vähemmän. Suunnitelmien päivittämisen aikataulu vaihtelee tapauskohtaisesti. Mikäli 60 prosenttia vuosittain tehtävistä aktivointisuunnitelmista on uusia ja 40 prosenttia suunnitelmien päivityksiä, tehtäisiin lain voimaantulon jälkeen noin 29 210 uutta aktivointisuunnitelmaa vähemmän vuosittain. Sosiaaliohjaajan palkkakustannusten mukaisesti arvioituna tämä tarkoittaisi 2,4 miljoonan euron mahdollista säästöä hyvinvointialueille aktivointisuunnitelmien määrän vähenemisen myötä. Lisäksi lakimuutoksen arvioidaan osin lisäävän monialaisten työllistymissuunnitelmien määrää, mikä vähentää esitetyn muutoksen mahdollista säästövaikutusta.

Esityksessä arvioidaan, että niistä henkilöistä, joille ei jatkossa enää tehtäisi aktivointisuunnitelmaa, noin 40 prosenttia ohjattaisiin monialaiseen palvelutarvearvioon. Tämä tarkoittaisi noin 11 700 uutta palvelutarvearviota lisää vuosittain lain voimaantulon jälkeen. Edelleen arvioidaan, että näistä

palvelutarvearvioista keskimäärin 60 prosenttia johtaisi monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseen. Tämä vastaisi noin 7 000 monialaista työllistymissuunnitelmaa lisää vuosittain. Suunnitelman tekemiseen keskimäärin kuluvan ajan ja sosiaaliohjaajan ja sosiaalityöntekijän palkkakustannusten mukaan arvioituna tämä lisäisi monialaisten työllistymissuunnitelmien kustannusvaikutusta noin 0,8 miljoonaa euroa. Näin ollen aktivointisuunnitelmien määrän vähenemisen ja monialaisten työllistymissuunnitelmien määrän lisääntymisen vaikutus vähentäisi hyvinvointialueiden rahoituksen tarvetta yhteensä 1,6 miljoonaa euroa. Arvioon liittyy kuitenkin merkittävää epävarmuutta siinä tehtyjen oletusten osalta.

Esityksen myötä työvoimaviranomaisten hallinnollinen työ vähenisi niiden asiakkaiden osalta, joille on voimassa olevan lain mukaan laadittava aktivointisuunnitelma. Työvoimaviranomaisten työ voi kuitenkin lisääntyä niiden asiakkaiden osalta, joiden osalta ehdotetun lakimuutoksen arvioidaan lisäävän monialaisten palvelutarvearvioiden ja työllistymissuunnitelmien määrää. Esityksellä ei kuitenkaan arvioida olevan työvoimaviranomaisten kustannuksia merkittävästi vähentäviä tai lisääviä vaikutuksia.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta uusia tehtäviä viranomaisille.

Vaikutukset työttömiin

Esityksen vaikutukset kohdistuvat työttömyysetuuteen oikeutettuihin työttömiin. Esityksellä saattaa olla myönteisiä vaikutuksia työttömyysetuuteen oikeutetun työttömän asemaan, sillä voimassa olevan kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaista aktivointiehdon täyttymiseen kuluvaa aikaa (eli työttömyysetuuden maksupäivien kertymää) voidaan pitää melko pitkänä, ja työttömyyden taustalla vaikuttavat tekijät voivat monen työttömän kohdalla monimutkaistua ja syventyä ennen kuin aktivointisuunnitelman laatiminen aloitetaan. Lisäksi velvoite yhdessä laadittavaan suunnitelmaan poistuisi niiden työttömien osalta, joilla ei ole tarvetta yhteiseen aktivointiin. Työvoimaviranomainen voisi siten edistää työllistymistä ilman, että lakisääteiseen aktivointiin pitäisi sopia aikaa ja odottaa työparia sosiaalihuollosta.

Lakimuutoksen seurauksena on mahdollista, että jotkin aktivointiehdon piiristä poistuneet työvoimapalveluja ja sosiaalipalveluja yhtäaikaisesti tarvitsevat asiakkaat saattavat jäädä kuntouttavan työtoiminnan ulkopuolelle. Tällaisia henkilöitä saattaisivat olla esimerkiksi työnhakijat, jotka eivät saa toimeentulotukea, mutta eivät työkyvyttömyyden vuoksi kykene osallistumaan mihinkään työllistymistä edistävään palveluun. On kuitenkin huomattava, että työ- ja toimintakykyä sekä elämänhallintaa on mahdollista edistää muilla sosiaalihuollon palveluilla, kuten esimerkiksi sosiaalisella kuntoutuksella, jota voidaan järjestää sosiaalihuoltolain (1301/2014) mukaisella palvelutarpeen arviolla, suunnitelmalla ja päätöksellä. Siten aktivointiehdon poistaminen työttömyysetuuteen oikeutetuilta työttömiltä ei johtaisi tilanteeseen, jossa henkilöt jäisivät kokokaan ilman palveluita.

Vaikutukset työvoimaviranomaisen ja ELY-keskusten kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus) toimintaan

Esityksen myötä myös työvoimaviranomaisen hallinnollinen työ vähenisi laadittavaksi tulevien aktivointisuunnitelmien vähentyessä. Toisaalta monialaisessa yhteistoimintamallissa asioivien henkilöiden määrän voidaan ennustaa kasvavan aktivointisuunnitelmien laadinnan vähentyessä. Esitys 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. Lisäksi esitys voi lisätä tarvetta vahvistaa viranomaisten välistä yhteistyötä sekä konsultaatiokäytäntöjä.

Vuoden 2025 alusta työttömän osallistuminen työllistymistä edistäviin palveluihin ei enää vähennä kunnan rahoitusvastuuta työttömyysturvasta, sillä työvoimapalveluiden uusi rahoitusmalli huomioi ainoastaan työllistymisen. Tämän seurauksena on mahdollista, että myös ohjaukset työvoimapalveluista kuntouttavaan

työtoimintaan vähentyvät tulevaisuudessa. Lisäksi työvoimaviranomaisesta monialaiseen palveluun ohjattavien henkilöiden profiilin painopiste saattaa muuttua lähempänä työelämää oleviin asiakkaisiin.

Esityksen myötä kuntouttavasta työtoiminnasta annetusta laista kumottaisiin 27 §:n 1 momentti, jossa säädetään Kansaneläkelaitoksen velvollisuudesta toimittaa työvoimaviranomaiselle tiedot henkilöistä, jotka työmarkkinatuen ja työttömyyspäivärahan maksupäivien osalta täyttävät edellytykset aktivointisuunnitelman tekemiselle. Muutoksella olisi vaikutuksia KEHA-keskuksen toimintaan. KEHA-keskuksen ylläpitämä Asiantuntijan Työmarkkinatori -järjestelmä sisältää maksupäivien tarkistamiseen liittyviä työtehtäviä. KEHA-keskuksen mukaan työtehtävien purkaminen vaatii muutoksia järjestelmään.

Voimaantulo ja soveltaminen

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026. Lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä sovellettaisiin niihin työttömyysetuuteen oikeutettuihin työttömiin, joille on ennen lain voimaantuloa laadittu aktivointisuunnitelma. Esityksellä ei siten olisi välitöntä vaikutusta jo laadittuihin aktivointisuunnitelmiin. Säännöksiä sovellettaisiin enintään 31 joulukuuta 2026 asti, jonka jälkeen työttömyysetuuteen oikeutetuille laaditut aktivointisuunnitelmat ja niiden lain 11 §:ssä tarkoitetut oikeusvaikutukset lakkaisivat. Aktivointisuunnitelman lakkaamisen jälkeen työttömyysetuuteen oikeutetun palvelutarpeeseen vastattaisiin joko työllistymissuunnitelman, monialaisen työllistymissuunnitelman tai sosiaalihuoltolain mukaisen palvelutarpeen arvioinnin perusteella.