Lakimies Heidi Havinmaa

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

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

Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa aktivointiehto ja aktivointisuunnitelmien laatiminen jäisivät voimaan vain toimeentulotukea työttömyyden perusteella saavien työttömien osalta. 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.

Valtion rahoitusta hyvinvointialueille vähennettäisiin tehtävämuutoksen myötä hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 9 §:n mukaisesti täysimääräisesti. Esitetystä muutoksesta aiheutuva hyvinvointialueiden rahoituksen muutos olisi maltillinen rahoituksen kokonaistasoon nähden. Koko maan tasolla hyvinvointialueiden valtion rahoitus on valtiovarainministeriön kesäkuun 2025 laskelmien perusteella vuonna 2026 yhteensä noin 27,1 miljardia euroa. Muutoksen vaikutus valtion rahoitukseen olisi suuruudeltaan noin -0,01 prosenttia kokonaisrahoituksesta.

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 hyvinvointialueiden toimintaan

Esityksen myötä hyvinvointialueen hallinnollinen työ vähenisi niiden asiakkaiden osalta, joille on voimassa olevan lain mukaan laadittava aktivointisuunnitelma, vaikka tarvetta kuntouttavalle työtoiminnalle tai pitkäkestoisesti muille sosiaalipalveluille ei ole. Lisäksi esityksellä olisi myönteinen vaikutus aktivointisuunnitteluun liittyvään sosiaalihuollon henkilöstöresurssien riittävyyteen, kun aktivointisuunnitelmia laadittaisiin jatkossa vain toimeentulotukea saaville. Esityksen myötä hyvinvointialueen resursseja voidaan todennäköisesti kohdentaa paremmin niille asiakkaille, joiden tuen tarpeet ovat moninaiset.

Toisaalta painopisteen siirtyminen aktivointisuunnittelusta kohti monialaisempaa työskentelyä voi lisätä henkilöstöresurssien tarvetta monialainen palvelutarpeen arvioinnissa ja monialaisen työllistymissuunnitelman laatimisessa. Riskinä voi olla, ettei aktivointisuunnittelusta vapautuva resurssi

siirtyisi monialaiseen työskentelyyn. Sosiaalityöntekijöiden työmäärä saattaa esityksen myötä lisääntyä niillä alueilla, joilla sosiaaliohjaajat ovat vastanneet aktivointisuunnitelmien laatimisesta ja sosiaalityöntekijät monialaisten työllistymissuunnitelmien laatimisesta. Toisaalta joillain alueilla sama sosiaalityöntekijä tai sosiaaliohjaaja voi tehdä sekä monialaisen tuen yhteistoimintamallin mukaista työtä että aktivointisuunnitteluun liittyvää työtä. Myös näissä tapauksissa esityksellä voi olla vaikutuksia työmäärään lisääntymiseen.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia toimeentulotukea saavien työttömien aktivointisuunnitteluun tai aktivointiehdon täyttymiseen. On mahdollista, että osa toimeentulotukea saavista työttömistä ei ole aktivointisuunnittelun tarpeessa, ja siten hyvinvointialueiden resursseja saattaa myös tällaisissa tapauksissa kulua aktivointisuunnittelun toimeenpanoon. Lausuntopalautteen perusteella on kuitenkin huomattava, että hyvinvointialueet ovat priorisoineet aktivointisuunnitelmien laatimista siten, ettei suunnittelua ole nykyäänkään toteutettu ainoastaan työttömyyden keston perusteella.

Esityksessä ei ole voitu luotettavasti arvioida aktivointisuunnitelman hallinnollisen keventämisen mahdollisia vaikutuksia muuhun sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukäyttöön, sillä käytettävissä ei ole ollut tietoa siitä, mihin muihin palveluihin, ja missä määrin, asiakkaita ohjataan aktivointisuunnitelman tai monialaisen työllistymissuunnitelman myötä. Siten lakimuutoksen kokonaisvaikutusta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttöön ei ole voitu arvioida.

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 31.12.2026 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.