

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
Eduskunta

Lausuntopyyntönnä 6.3.2020

HE 13/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia kuntouttavasta työtoiminnasta tarkentamalla kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä ja tuottamista koskevaa sääntelyä. Lakiin esitetään lisättäväksi myös kuntouttavan työtoiminnan sisällön määrittelyä koskeva säännös. Lakiesityksen mukaan kuntouttavaan työtoimintaan tulee aina sisältyä myös henkilön tarvitsema tuki ja ohjaus. Myös aktivointisuunnitelmaan ja monialaiseen työllistymissuunnitelmaan tulisi kirjata kuntouttavan työtoiminnan tavoite sekä henkilölle annettava tuki ja ohjaus kuntouttavan työtoiminnan aikana.

Lakiesitystä on muutettu kuulemiskierroksen jälkeen merkittävästi järjestämättä uutta kuulemiskierrosta

Nyt käsittelyssä oleva lakiesitys oli alun perin lausuntokierroksella 31.10. - 14.12.2018 välisenä aikana. Lausuntokierroksen jälkeen esitykseen on tehty merkittäviä sekä palvelun järjestämiseen, että esityksen taloudellisiin vaikutuksiin vaikuttavia muutoksia. Keskeisimmät muutokset on lisätty esityksen 13 a §:n perusteluteksteihin, millä on selkeästi vaikutusta ehdotettuun kuntouttavan työtoiminnan muuttamiseen kunnan järjestämästä toiminnasta nimenomaisesti sosiaalihuollon palveluksi. Esitystä ei kuitenkaan ole lähetetty uudelle lausuntokierrokselle, vaikka muutoksilla on käytännössä asetettu kunnille uusia tehtäviä. Lisäksi jo alun perin puutteellisia vaikutusarvioita ei ole muutosten jälkeen täydennetty. Uuden tehtävän muodostumisella on yhtymäkohtansa sosiaalihuoltolain uudistamiseen, jonka yhteydessä ei ole esitetty syntyvän minkäänlaisia taloudellisia vaikutuksia kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen. Kuntaliitto katsoo, että esitykseen kuulemiskierroksen jälkeen tehtyjen merkittävien muutosten vuoksi, esitys tulee valmistella uudelleen ja sen vaikutusarviot tulee tehdä laadukkaasti lainvalmistelun periaatteiden mukaisesti.

Lakiesityksessä on alkuperäisestä lausuntokierroksesta nostettu esiin ainoastaan myönteiset palautteet. Esityksestä puuttuu esimerkiksi lausunnoissa mainittu kuntien suuri huoli kuntakorvauksen tasosta. Kuntaliitto toteaa, että kuntouttavan työtoiminnan kustannuskorvaus kunnille (10,09 €/asiakas/toimintapäivä) on jäänyt jälkeen kustannuskehityksestä. Kuntakorvaus on pysynyt muuttumattomana vuodesta 2001 lähtien. Kasvukeskusten ulkopuolella, joissa julkinen liikenne ei ole sujuvaa ja välimatkat ovat pitkät, asiakkaille maksettavat matkakorvaukset saattavat nousta yllättävän suuriksi, eikä toimintapäiväkorvaus välttämättä riitä edes siihen. Kun tässä esityksessä kuntouttavan työtoiminnan sisältöön edellytetään lisättäväksi yksilöllinen ohjaus ja tuki, Kuntaliitto ei voi hyväksyä sitä, että kuntakorvaus säilyy ennallaan. Palvelujen laadullinen ja sisällöllinen kehittäminen vaatii asianmukaisen korvauksen ja



valtion tulee huolehtia siitä, että kuntien tehtävät ja niiden rahoitus vastaavat toisiaan perustuslain edellyttämällä tavalla.

Esitetyillä säädösmuutoksilla on suuria kuntien kustannuksia lisääviä vaikutuksia

Aktivointisuunnitelmaan kirjataan toimenpiteet, jotka voivat olla työtarjouksia, muita julkisia työvoimapalveluja, kuntouttavaa työtoimintaa, muita sosiaalipalveluja sekä terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja. Suunnitelman teossa ovat mukana asiakas ja kunnan sekä TE-toimiston edustaja. Aktivointisuunnitelmaa tehtäessä kunnan edustajat eivät enää nykyisin, kuntien työllisyyspalvelujen kehittyttyä voimakkaasti viimeisen 10 vuoden aikana, välttämättä ole sosiaalialan ammattihenkilöitä, vaikka he tekevät yksilöllistä työtä moniammatillista ja monialaista tukea tarvitsevien asiakkaiden kanssa. Aktivointisuunnitteluun osallistuvien asiakkaiden palvelutarpeet ovat moninaisia, eivätkä heistä läheskään kaikki tarvitse kuntouttavaa työtoimintaa tai sote-palveluja.

Lakiesitykseen nyt lausuntokierroksen jälkeen lisättyjen perustelutekstien mukaan jo aktivointisuunnitelmaa tehtäessä kunnan edustajan tulee aina olla sosiaalihuollon ammattihenkilö. Lakiesityksessä ei huomioida lainkaan sitä, että kuntien työllisyyspalveluihin on muodostunut kokonaan uudenlaista työllistymisen tuen osaamista, jota lain säätämisen yhteydessä ei ollut lainkaan olemassa ja joka nykyisin yhdistää työllisyydenhoidon, osaamisen ja sosiaalihuollon ammatillista osaamista ja koko palvelujärjestelmän tuntemista. Huomionarvoista on, että työllistymistä edistävää monialaista yhteispalvelua säätelevää lakia säädettäessä tämä muutos jo huomioitiin siten, ettei TYP-lakiin asetettu monialaista työllisyysuunnitelmaa koskien erillisiä ammattipätevyysvaatimuksia, vaikka laissa sinänsä edellytetään kuntien sote-palvelujen olevan yksi osa TYP-palvelujen kokonaisuutta. Monialainen työllistymissuunnitelma korvaa aktivointisuunnitelman nimenomaan niiden henkilöiden kohdalla, jotka ovat monialaisen tuen tarpeessa. Tältä osin nyt ehdotetut muutokset ovat voimakkaassa ristiriidassa voimassa olevan TYP-lain kanssa.

Esityksestä puuttuu kokonaan arvio siitä, millaisia kustannuksia esitetyt muutokset kuntouttavaan työtoimintaan tulisivat aiheuttamaan kunnille. Myös arvioit viranomaistyön vaikutuksista ovat puutteelliset. Jos kuntouttavan työtoimintaan osallistuvalla tulee jatkossa nimetä omatyöntekijä, joka on sosiaalihuollon ammattihenkilö, on selvää, että kustannusvaikutuksiakin on. Kaikissa kunnissa ei tällä hetkellä myöskään ohjausta ja tukea antava henkilöstö ole sosiaalihuollon ammatillaisia, eikä se asiakkaiden moninaiset tilanteet huomioiden ole myöskään aina tarpeellista. Työllistymisen tuen ja ohjauksen osaajat ovat usein monialaisia ja esimerkiksi nuorten työpajoilla heillä voi olla nuorisotyön koulutustaustaa. Sinänsä on selvää, että em. nyt laissa todettua varsinaista yksilöllistä tukea tarjoavaa henkilön ammatillista kelpoisuutta tai omatyöntekijän nimeämistä kuntouttavassa työtoiminnassa olevalle henkilölle ei ole edellytetty alkuperäisessä lainsäädännössä, eikä näiden muutosten vaikutusarvioita ole myöskään huomioitu sosiaalihuoltolakia uudistettaessa. Em. syistä Kuntaliitto katsoo, että nyt ehdotetuilla muutoksilla asetetaan kunnille kokonaan uusi tehtävä, jonka kustannukset tulee lakiesityksessä arvioida tarkasti ja korvata kunnille täysimääräisesti.

Esitys vaikuttaa lisäksi merkittävästi palveluntuottajien ja kunnan keskinäisiin suhteisiin. Se rajaa nykyistä palveluntarjontaa tai/ja lisää kustannuksia erillisen sosiaalihuollon ammatillaisen toteuttaman, palveluaikaisen ohjauksen muodossa lisäten kokonaiskustannuksia. Esityksen vaikutuksesta on vaara



myös, että kuntouttavan työtoiminnan tarjonta kaventuu nykyisestään ja iso osa asiakkaista jää aktivoinnin ja osallisuuden ulkopuolelle. Tällä passiiviyttömyyden lisääntymisellä on myös laajempia syrjäytymisestä aiheutuvia kielteisiä kustannusvaikutuksia koko julkistalouteen.

Kuntaliitto kantaa huolta siitä, miten lakiesityksen mukaisiin uusin tehtäviin ylipäätään voidaan nykytilanteessa löytää kelpoisuuden täyttävät henkilöt. Kuntien eläkevakuutus (Keva) on arvioinut, että sosiaali- ja terveysalan kuntien työpaikoista tulee poistumaan eläkkeelle vuoteen 2030 mennessä noin 141 000 henkilöä eli 55 % vuoden 2010 työllisistä, jolloin voidaan todeta, että koko maan tasolla sosiaali- ja terveysalalla työvoiman kysyntä tulee ylittämään tarjonnan. Esitys uusien pätevyysvaatimuksien myötä lisäisi painetta sote-puolella, joka muutenkin on suurten haasteiden edessä. Aktivointisuunnitelmien laatimiseen ja kuntouttavan työtoimintaan pääsy tulisi todennäköisesti pitkittymään. Tämä odottelu ja lisääntynyt hallintotyö lisää viiveitä asiakkaiden kokonaistyöttömyyteen ja lisää yhteiskunnan kustannuksia. Lakiesitys on myös ristiriidassa kuntien työllisyyskokeilulakiesityksen kanssa. Työllisyyskokeilun aikana eivät kuntakokeilujen työntekijät välttämättä voisi ilman kunnan sosiaalihuollon ammattihenkilöstöä laatia aktivointisuunnitelmia. Esitys mitätöi työllisyyskokeilulain yhden merkittävistä tavoitteista eli työnjaon ja palveluprosessien tehostamisen sekä hallintobyrokratian vähentämisen

Lain perusteluissa olevaa edellytystä siitä, että aktivointisuunnitelman laatijan tulisi kunnissa olla sosiaalihuollon ammattipätevyuden omaava henkilö ei ole tässä tilanteessa tarkoituksenmukaista hyväksyä. Kuntaliitto ei missään tapauksessa hyväksy muutosesityksiä, jotka vaikeuttavat kuntien toimintaa, lisäävät kuntien kustannuksia ilman niille osoitettua riittävää rahoitusta ja vaarantavat samalla myös kuntien työllisyyskokeilun käynnistämisen ja toimeenpanon.

Lakiesitys tarkentaisi kuntouttavan työtoiminnan oikeaa kohdentumista henkilöille, jotka eivät kykene osallistumaan julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin tai työhön

Tällä hetkellä asiakkaiden palvelutarpeita vastaavia TE-palveluja ei ole käytännössä aina tarjolla tai asiakkaat eivät aina välttämättä tule valituksi TE-hallinnon tarjoamiin palveluihin. Asiakkaan kyvykkyyttä osallistua työllisyyspalveluihin on erittäin vaikea mitata, jos niitä ei ole edes saatavilla. Palveluihin ohjautumisen kriteereiden tulisi olla selkeämmät, jotta asiakkaat saisivat tasalaatuisia, asiakaslähtöistä palvelua. Myös asiakkaiden tavoittelu ohjaukseen sekä aktivointisuunnitelmien laatiminen on painottunut kuntien vastuulle, vaikka lain mukaan se on TE-palveluiden tehtävä. Ohjauskäytäntöjä ja vastuita on selkeytettävä TE-palveluiden ja kuntien välillä. Rahoitusvastuuta tulisi tarkastella kokonaisuudessaan uudelleen, jos valtio ei huolehdi palvelujen saavutettavuudesta ja saatavuudesta ja siitä johtuen maksuvastuu pitkittyneestä työttömyydestä siirtyy kunnille.

Kuntien työllisyysyksikköjen rooli on keskeinen kuntouttavan työtoiminnan järjestämisessä

Sosiaalityöntekijöillä ovat edellä kuvatun palvelujen kehittämisen myötä käytännössä aiempaa pienempi rooli suuressa osassa kuntia aktivointisuunnitelmien laatimisessa. Usein he ovat tehneet niitä vain toimeentulotukiasiakkaille tai osallistuneet suunnitteluun silloin kun se on asiakkaiden palvelutarpeen perusteella ollut tarkoituksenmukaista. Kuntouttava työtoiminta palveluna järjestetään suuressa osassa



kuntia työllisyyspalveluissa ja työmarkkinatukea saavien asiakkaiden aktivointi- ja monialaiset työllistymis suunnitelmat on pääasiallisesti tehty työllisyyspalvelujen henkilöstön toimesta sosiaalihuollon delegointivaltuuksien nojalla.

Isossa osassa kuntia työllisyysyksiköt siis järjestävät kuntouttavan työtoiminnan palvelut itse. Perusteluissa järjestäminen näytetään siirrettävän kokonaan sosiaalitoimen vastuulle, josta se on nimenomaan tarkoituksenmukaisuusperustein vähitellen siirtynyt järjestettäväksi monialaisesti. Em. muutosta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena enää nyky-yhteiskunnassa, vaan vaadittaisiin huomattavasti suurempia muutoksia koko työllisyyspalvelujen sekä kuntouttavan työtoiminnan kokonaisuuteen. Kuntouttavan työtoiminnan jakaminen kahteen osaan tekisi siitä nykyistä tavoitteellisempaa ja paremmin asiakkaiden tarpeisiin vastaavaa palvelua, kuten myös TEOS-työryhmä aikoinaan totesi. Kuntouttavaa työtoimintaa tulisi järjestää sosiaalisena kuntoutuksena sosiaali- ja terveystieteiden tarpeille asiakkaille ja työkykyä, koulutus-, työ- ja osallistumisvalmiuksia vahvistavaa työllistymistä tukevaa kuntouttavaa monialaista palvelua tulisi tarjota niille, jotka sellaista tarvitsevat.

Kunnat tuottavat palveluita pääosin kasvokkaisina lähipalveluina ja tuntevat asiakkaansa. Myös kuntien roolia lähipalveluiden tarjoajana tavoitellaan lisääntyä työllisyyskokeiluissa. Kunnille tulee jättää harkintamahdollisuus, onko kuntouttava työtoiminta ensisijaisesti osallisuutta tukevaa vai työkykyä, osaamista ja työllistymistä tukevaa palvelua. Näiden tavoitteiden määrittely aktivointisuunnitelmassa on oleellista. Asiakkaiden saama ohjauksellinen tuki ja ohjaajan osaaminen tulee painottua sen perusteella, mitä tavoitteita aktivointisuunnitelmaan määritellään ja mikä on henkilön palvelutarve.

Asiakasohjausprosessissa arvioidaan aina asiakkaan palvelutarve

Hallituksen esityksessä painotetaan sitä, että kuntouttavalla työtoiminnalla ei saa korvata virkasuhteessa tai työsuhteessa tehtävää työtä, eikä se saa aiheuttaa kunnan tai muun toiminnan toteuttajan palveluksessa olevien työntekijöiden irtisanomisia tai lomauttamisia. Tämän varmistamiseksi kunnan on ilmoitettava kuntouttavan työtoiminnan aloittamisesta aina pääluottamusmiehelle. Menettely lisää byrokratiaa ja antaa jo lähtökohtaisesti negatiivisen signaalin siitä, että esitetyn kaltainen vaara olisi olemassa. Asiakasohjauksessa tulee arvioida, ettei asiakas kykene edes TE-hallinnon palveluihin eikä tekemään tuottavaa työtä ja sen tulee riittää. Kaksinkertaista varmistusmenettelyä ei tarvita.

Viranomaisilla on myös EU:n tietosuoja-asetukseen ja -lakiin perustuva tietosuoja- ja salassapitovelvollisuus. Tietoa siitä, kuka on kuntouttavan työtoiminnan asiakas ei lähtökohtaisesti saa luovuttaa edes toiselle viranomaiselle. Tietojen luovuttaminen pääluottamusmiehelle voi rikkoa kuntouttavan työtoiminnan asiakkaan oikeusturvaa.

Esityksen mukaan kuntouttavaan työtoimintaan osallistuvalla henkilölle olisi mahdollista hankkia tukea ja ohjausta yritykseltä tai yksityiseltä elinkeinonharjoittajalta

Kuntaliitto pitää hyvänä mahdollisuutta hankkia tukea ja ohjausta yritykseltä tai yksityiseltä elinkeinonharjoittajalta. Olisi myös tärkeää, että kuntouttavaa työtoimintaa voisi toteuttaa yrityksissä, jotta asiakas olisi jo lähempänä oikeita työmarkkinoita. Koska kuntouttava työtoiminta on viimesijainen työvoimapolitiittinen toimenpide ja tarkoitettu erityisen paljon tukea tarvitseville asiakkaille, ei voi olla riskiä siinä, että kuntouttavaa työtoimintaa käytettäisiin palkkatyön korvaajana. Vapailla työmarkkinoilla tapahtuva



työtoiminta asiakkaan omien voimavarojen ja kykyjen mukaan tuetusti ja räätälöidysti ja tarvittaessa yhdistettynä kuntoutukseen, integroisi asiakkaan jo heti varhaisemmassa vaiheessa oikeille työmarkkinoille. Kuntouttavan työtoiminnan sisällön tulee olla asiakkaan näkökulmasta merkityksellistä tekemistä ja mahdollisuus järjestää työtoimintaa yrityksessä normaalissa työympäristössä lisäisi tekemisen merkityksellisyyttä.

Hallituksen asettama tavoite 75 %:n työllisyysasteesta on kunnianhimoinen ja edellyttää, että työmarkkinoiden ulkopuolellakin olevat saadaan mukaan avoimille työmarkkinoille. Mikäli kuntouttavaa työtoimintaa ei jatkossakaan saa miltään osin järjestää yrityksissä, pidämme jatkuvasti kasvavaa joukkoa työmarkkinoiden ulkopuolella ja tavoitteen saavuttaminen vaikeutuu entisestään.

Korona-epidemian vaikutusten huomiointi

Koronaepidemian seurauksena palveluiden kriteereitä tulee kiristämisen sijaan nyt väljentää, jotta osallisuutta voidaan laajasti toteuttaa yhteiskunnassa ja ehkäistä todennäköisesti lisääntyvän työttömyyden haitallisia vaikutuksia.

SUOMEN KUNTALIITTO

Erja Lindberg
Kehittämispäällikkö

Tarja Krakau
Johtava lakimies

Ellen Vogt
Erityisasiantuntija

