

Kuntouttavasta työtoiminnasta uuteen vaikuttavampaan matalan kynnyksen palveluun

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa Työvoimapalveluiden uudistaminen - osiossa mainitaan kuntouttava työtoiminta seuraavasti: ”Hallitus uudistaa kuntouttavan työtoiminnan ja päihdekuntoutustyön työllistymistä edistäväksi. **Kuntouttavan työtoiminnan työhön suuntaavat palvelut palautetaan kuntien järjestämisvastuulle kuitenkin niin, että kunnilla ja hyvinvointialueilla on mahdollisuus sopia kyseisten palveluiden järjestämisestä myös toisin esimerkiksi hyvinvointialueen kautta koko alueen laajuisesti.**”

Tausta

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta (189/2001) tuli voimaan 1.9.2001. Kuntouttavan työtoiminnan tarkoitus on parantaa pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistää hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työvoimaviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapalveluun. (Voimassa 1.1.2025 alkaen, tätä ennen puhutaan työ- ja elinkeinoviranomaisesta työvoimaviranomaisen sijaan.)

Kuntouttava työtoiminta siirtyi kunnilta hyvinvointialueille osana sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta vuoden 2023 alusta lukien, koska kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuoltolain mukainen sosiaalipalvelu. Jo ennen kuntouttavan työtoiminnan siirtoa monissa kunnissa heräsi huoli siitä, miten sosiaalipalvelut ja heikossa työmarkkina-asemassa olevien palvelut tullaan järjestämään, kun terveystyöpalvelut ovat olleet uudistuksen kärki. Lisäksi kunnat ovat olleet huolissaan siitä, mitä palveluja kunnat voisivat tuottaa heikossa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille, kun vastuu TE-palveluista siirtyy kunnille/työllisyysalueille vasta 1.1.2025. Ja sama huoli jatkuu myös vuoden 2025 jälkeen. Kunnat ovat kaivanneet jo pidempään kuntouttavan työtoiminnan lisäksi vaikuttavampaa matalan kynnyksen palvelua. Tarve tähän on tunnustettu 2010-luvulta lukien, ja STM:llä onkin ollut useita kuntouttavan työtoiminnan kehittämishankkeita, joissa on pohdittu kuntouttavan työtoiminnan sisältöä, kohderyhmää ja kestoja.

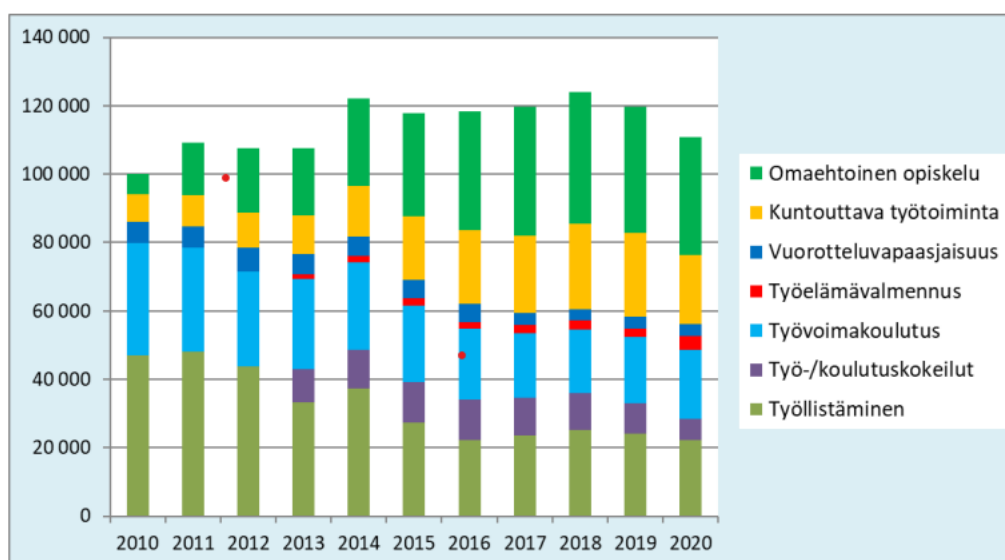
Kuntouttava työtoiminta työllisyyttä edistävänä palveluna

Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuollon mukainen palvelu sekä työllistymistä edistävä palvelu. Henkilölle tulee tarjota kuntouttavaa työtoimintaa, jos hän ei työ- ja toimintakyvyn rajoitteiden vuoksi voi osallistua ensisijaisiin



työllistymistä edistäviin palveluihin. Palvelua tarjotaan pitkään työmarkkina-tukea tai toimeentulotukea saaville laissa määritellyin ehdoin. Lain mukaan kuntouttavan työtoiminnan pitäisi olla tavoitteellista toimintaa, jonka seurauksena asiakkaiden tulisi saavuttaa seuraava taso työllistymispolulla. TEM analyysija 107/2021¹ kuvio näyttää aktiivisten työvoimapolitiikkapalvelujen kehityksen vuosina 2010–2020. Kuviosta näkee selkeästi, että palveluiden volyymit ovat muuttuneet siten, että omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella ja kuntouttava työtoiminta ovat kasvaneet ja palkkatuen ja työvoimakoulutuksen määrät ovat vähentyneet. Parhailaan eduskunnassa olevat esitykset työttömyysturvaan ja palkkatukeen eivät suurella todennäköisyydellä tule muuttamaan tilannetta vaan päinvastoin.

Kuvio 1. Aktiivisten työvoimapolitiikkapalvelujen volyymin kehitys vuodesta 2010 lähtien



Lähde: TEM/Työnvälitystilastot

Kuntouttavan työtoiminnan sisältö ja suhde sosiaaliseen kuntoutukseen

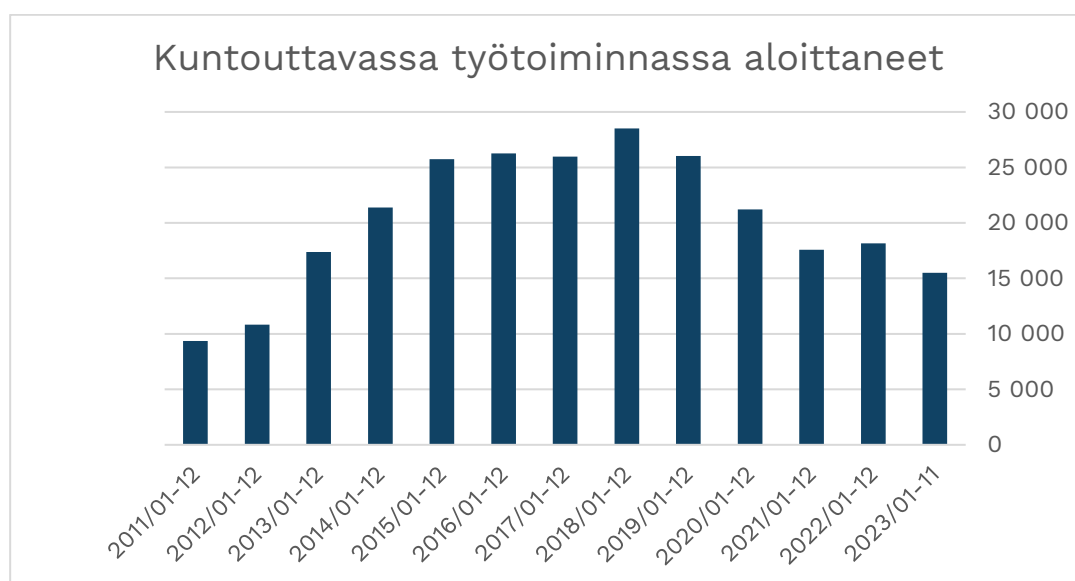
Laki kuntouttavasta työtoiminnasta ei määritä palvelun sisältöä. Kuntouttavan työtoiminnan sisältöä on ollut mahdollista räätälöidä asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti ja kunnissa on ollut hyvinkin erilaista ja eri tasoista kuntouttavaa työtoimintaa ennen palvelun siirtymistä hyvinvointialueille. Kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen raja on ollut häilyvä ja sosiaalisen kuntoutuksen asemaa palvelujärjestelmässä tulisi selkeyttää. Kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen eroavaisuuksia palvelujärjestelmässä voitaisiin selkeyttää toiminnan tavoitteen kirkastamisella ja asiakassegmentoinnilla. Voimassa olevan lain mukaan kuntouttavan työtoiminnan tavoite on edistää henkilön työllistymistä avoimilla työmarkkinoilla ja edistää hänen työllistymispolkuaan työllistymistä edistävillä palveluilla. Tämä ei ole toteutunut lain tarkoittamalla tavalla. Sosiaalinen

¹ [Aktiivisilta työvoimapolitiikkapalveluilta sijoittuminen vuonna 2019.pdf \(valtioneuvosto.fi\)](#)

kuntoutus tulisi kohdentaa henkilöille, jotka eivät kykene osallistumaan kuntouttavaan työtoimintaan ja eivät tosiasiallisesti ole työmarkkinoiden käytettävissä. Sosiaalisen kuntoutuksen tavoitteena on elämänhallinnan ja toimintamahdollisuuksien edistäminen. Samat tavoitteet ovat olleet käytännössä myös kuntouttavassa työtoiminnassa palveluun ohjautuneen asiakaskohderyhmän osalta.

Kuntouttavassa työtoiminnassa aloittaneet v. 2011–11/2023

Alla olevasta taulukosta voidaan todeta, että kuntouttavassa työtoiminnassa oli ennen koronaepidemiaa noin 10 000 asiakasta enemmän kuin vuonna 2023. Kuntouttavan työtoiminnan asiakasmäärä on ollut tasaisessa nousussa vuosina 2011–2018.



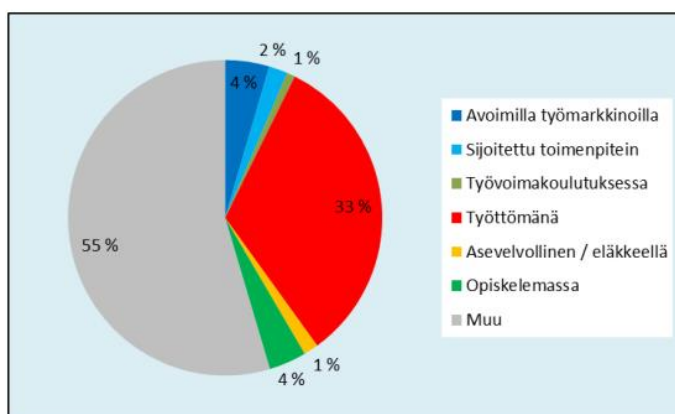
Aika	Kuntouttavassa työtoiminnassa aloittaneet
2023/01-11	15 504
2022/01-12	18 161
2021/01-12	17 576
2020/01-12	21 223
2019/01-12	26 037
2018/01-12	28 515
2017/01-12	25 963
2016/01-12	26 270
2015/01-12	25 733
2014/01-12	21 396
2013/01-12	17 368
2012/01-12	10 828
2011/01-12	9 351

Lähde: Kelasto

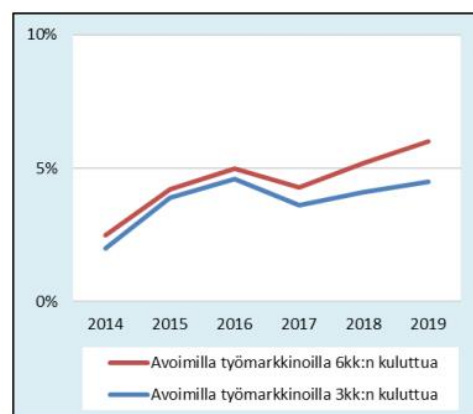
Aktiivisten työllistymistä edistävien palvelujen sekä kuntouttavan työtoiminnan vaikuttavuus

TEM analyyseja 107/2021 todetaan seuraavasti: ”Lyhyen aikavälin työllistymisen kannalta parhaita työvoimapolitiittisia aktiivipalveluja ovat vuonna 2019 olleet työllistäminen starttirahalla, vuorotteluvapaasijaisuudet sekä opiskelu työttömyystuella. Vastaavasti työllistymisen kannalta heikompia ovat olleet kuntouttava työtoiminta, valmennukset, kokeilut sekä opiskelu kotoutumistuella”². Tämä on todettu useissa muissakin tutkimuksissa. Kuntouttavan työtoiminnan lisäksi työllistymistä edistävien palvelujen vaikuttavuus on heikkoa myös valmennuksilla ja kokeiluilla.

Kuvio 19. Kuntouttavaan työtoimintaan osallistuneiden työllisyystilanne 3 kuukautta toimenpiteen päättymisestä vuonna 2019



Kuvio 20. Avoimille työmarkkinoille sijoittuneiden osuus



Lähde: Tilastokeskus/Työssäkäyntitilasto

Lähde: TEM analyyseja 107/2021

Kuntouttava työtoiminta on tärkeä palvelu henkilöille, jotka eivät ole tosiasiallisesti työmarkkinoiden käytettävissä, ja jotka tarvitsevat sosiaali- ja terveystalvuuja toimintakykynsä ja elämänhallintansa tueksi. Koska henkilöt eivät tosiasiallisesti ole työmarkkinoiden käytettävissä, tulisi työttömyysetuuden määrittä ja myöntämisperustetta muuttaa siten, että työttömyysetuutta saisi jatkossa vain aidosti työmarkkinoiden käytettävissä olevat työnhakijat.

Tällä hetkellä monet kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat toteavat jo palvelussa ollessaan, että heidän olisi pitänyt tulla kuntouttavaan työtoimintaan jo huomattavasti aikaisemmin. Ratkaisu tähän haasteeseen olisi se, että helpotetaan kuntouttavaan työtoimintaan pääsyä siirtymällä aikarajoista asiakkaan aitoon palvelutarpeeseen. Koska kuntouttavaan työtoimintaan ohjaututaan asiakkaan palvelutarpeeseen nähden liian myöhään, palvelu ketjuuntuu, asiakkaalle tehdään useita kuntouttavan työtoiminnan

² [Aktiivisilta työvoimapolitiittisilta palveluilta sijoittuminen vuonna 2019.pdf \(valtioneuvosto.fi\)](#)

päätöksiä ja samalla palvelu myös pitkittyi. Edellä mainitut muutokset edellyttävät kuntouttavan työtoiminnan lakiuudistusta. Kuntouttavan työtoiminnan lakiuudistus selkeyttäisi palvelurakenteita ja hyvinvointialueiden ja työvoimaviranomaisten työnjakoa. Uudistuksen tavoitteena tulisi olla myös julkisen sektorin tehokkaampi resurssien käyttö. Kuntouttavaan työtoimintaa ohjaaminen vaatii nykyisen kuntouttavan työtoiminnan lain mukaisen aktivointisuunnitelman laatimisen viranomaisten (sosiaalityöntekijä ja työvoimaviranomainen) yhteistyönä, vaikka jo tiedossa olisi, että asiakas tulisi autetuksi vain toisen viranomaisen järjestämismvastaulla olevilla palveluilla.

Asiakkaalle oikean palvelun valitseminen ja palveluun oikea-aikainen ohjaaminen on työvoimaviranomaisen keskeinen tehtävä silloin kun työnvälitys ei juuri sillä hetkellä ole ajankohtainen. Työllisyyden tutkijaryhmän raportti³ ehdottaa, että ”palveluiden ohjautumisen tueksi otetaan käyttöön tilastolliset päätössäännöt toimenpiteiden kohdistamisessa. Käytännössä tilastollisten päätössääntöjen käyttö tarkoittaa sitä, että kullekin työttömälle ennustetaan tilastollisen mallin avulla hänelle parhaiten sopiva toimenpide, toisin sanoen automatisaatiota kehitetään ja kasvatetaan palvelujen osuvuuden tueksi”. Raportissa todetaan sivulla 34: ”aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus muodostuu osin siitä, että virkailijat valitsevat toimenpiteisiin ne henkilöt, joille arvioivat toimenpiteistä olevan enemmän hyötyä (selektiivisyys). Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että virkailijat eivät onnistu tässä kovin hyvin.” Tämä on keskeinen haaste koko palvelujärjestelmässä.

Toiminta kuntouttavan työtoiminnan päättymisen jälkeen

Tilastojen⁴ mukaan kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista kolmen kuukauden kuluttua noin 10 % asiakkaista on työssä avoimilla työmarkkinoilla tai työllisyyttä edistävässä palveluissa, loput noin 90 % ovat joko työttömänä tai kuuluvat työssäkäyntitilaston ryhmään ”muut”. Näyttää siltä, että pääosalle asiakkaista kuntouttavan työtoiminnan palvelu ei ole työllistymispolulla eteenpäin vievää. Se haastaa kehittämään kuntouttavaa työtoimintaa ja luomaan uuden vaikuttavamman matalan kynnyksen palvelun, jonka tehtävänä on täydentää nykyistä palveluvalikoimaa ja tarjota nimenomaan vaikeassa työmarkkina-asemassa oleville, jotka kuitenkin ovat työmarkkinoiden käytävissä, uudentyypistä palvelua.

Merkittävä osa kuntouttavassa työtoiminnassa olevista työnhakija-asiakkaista eivät tosiasiallisesti ole autettavissa kuntouttavan työtoiminnan palvelulla vaan tarvitsisivat ensisijaisesti sosiaali- ja terveystalvueluina tuotettavia muita kuntoutuspalveluita (sosiaalinen ja lääkinnällinen kuntoutus).

³ https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163207/TEM_2021_40.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁴ [Aktiivisilta työvoimapolitiittisilta palveluilta sijoittuminen vuonna 2019.pdf \(valtioneuvosto.fi\)](#)

Tarve uudentlaiselle lakisääteiselle työllistymistä edistävälle, vaikuttavammalle matalan kynnyksen palvelulle

Hallitusohjelman kirjauksessa ”**Kuntouttavan työtoiminnan työhön suuntaavat palvelut palautetaan kuntien järjestämisvastuulle kuitenkin niin, että kunnilla ja hyvinvointialueilla on mahdollisuus sopia kyseisten palveluiden järjestämisestä myös toisin esimerkiksi hyvinvointialueen kautta koko alueen laajuisesti**” ei varmastikaan tarkoiteta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun osittaista siirtoa takaisin kunnille, jota kuntouttavan työtoiminnan osittainenkin siirto tarkoittaisi. Jos kuntouttavan työtoiminnan työhön suuntaavat palvelut ovat palveluja, joista asiakkaan tulisi siirtyä avoimille työmarkkinoille tai työllistymistä edistäviin palveluihin, niin tosiasiallisesti se on tapahtunut em. tilastojen mukaan vain noin 10 %:lle kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista. Tulevat työvoimaviranomaiset tarvitsevat uudenlaisen lakisääteisen työllisyyttä edistävän matalan kynnyksen palvelun, joka palvelee laajemmin vaikeammassa työmarkkina-asetmassa olevia työnhakijoita ja vie asiakkaat lähemmäksi avoimia työmarkkinoita kuin kuntouttava työtoiminta nykyisessä muodossa.

Vaikeammassa työmarkkina-asetmassa olevilla asiakkailla on usein rajoitteita työkyvyssä ja toisaalta puutteita työmarkkinoilla tarvittavaan osaamiseen. Olisi hyvä, jos uudessa palvelussa kaikkia osa-alueita voitaisiin edistää samanaikaisesti työllistymisen näkökulmasta. Palvelun tavoitteena tulisi olla työllistymiseen liittyvät työvoimapalvelut, joihin voisi kytkeytyä myös tarvittavat sosiaali- ja terveystyöpalvelut.

Ohjaus uuteen matalan kynnyksen työvoimapalveluun tapahtuisi työvoimaviranomaisen työllistymissuunnitelman kautta. Palvelun sisältö muotoutuisi asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti esimerkiksi valmennuksesta, koulutuksesta, kokeilusta ja yksilöllisestä työväilytyksestä. Palvelu voisi sisältää myös muuta työllistymistä tukevaa, työelämälähtöistä yksilö- tai ryhmäohjausta. Työllisyysalue voisi hankkia uutta palvelua tai sen yksittäistä osa-alueita myös yksityisiltä palveluntuottajilta noudattaen hankintamenettelyä.

Merkittävin ero kuntouttavan työtoiminnan ja uuden palvelun välillä olisi se, että järjestämisvastuullisena tahona toimisi työvoimaviranomainen ja hyvinvointialueet tuottaisivat viivytyksettä järjestämisvastuulleen kuuluvat sosiaali- ja terveystyöpalvelut, joita asiakkaan palvelutarve edellyttää. Työvoimaviranomainen ohjaisi työnhakijan palvelutarpeen perusteella muiden tarvittavien palveluiden piiriin. Palveluun ei ohjaututtaisi aktivointisuunnitelman vaan työllistymissuunnitelman kautta, koska työvoimaviranomainen tunnistaa ja tuntee työelämän tarpeet ja osaa arvioida, missä tilanteissa tarvitaan muiden asiantuntijoiden osaamista ja palveluita. Asiakkaalle laadittavan suunnitelman laatimiseen ei tarvittaisi lähtökohtaisesti sekä työvoimaviranomaista että sosiaalityöntekijää. Jos asiakkaan palvelutarve edellyttää monialaista yhteistyötä, niin työnhakija voidaan ohjata monialaiseen yhteis palveluun (TYM-laki).

Uutta palvelua voitaisiin toteuttaa yrityksissä samoin työnantajaa koskevin edellytyksin kuin muita työllistymistä edistäviä palveluja. Yritysten mukaan tulo mahdollistaa toiminnan kehittämisen työelämälähtöisempään ja vaikuttavampaan suuntaan sekä luo mahdollisuuden yrityksille saada osaavaa työvoimaa rakentamalla työnhakijoille työllistymisen polkuja yhdistämällä valmennusta, koulutusta ja tarvittavia tukipalveluja.

Lyhyesti kuvattuna uusi palvelu eroaa kuntouttavasta työtoiminnasta siten, että asiakkaat ovat lähempänä työmarkkinoita ja työmarkkinoiden käytettävissä toisin kuin kuntouttavan työtoiminnan asiakkaat. Palvelu eroaa työ- ja koulutuskokeiluista siten, että asiakkaat tarvitsevat useampaa palvelua samanaikaisesti ja pelkkä työ- tai koulutuskokeilu asiakkaan kohdalla ei suurella todennäköisyydellä johda avoimille työmarkkinoille. Haastavammassa työmarkkina-asetelmassa olevat työnhakijat tarvitsevat pidempikestoisia ja räätälöityjä palvelupolkuja työelämään, joihin nykyiset työvoimapalveluina tuotettavat palvelut eivät taivu.

Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä (381/2023), jatkossa ”TYM-laki”, astuu voimaan vuoden 2025 alussa. Jatkossa asiakkaan on mahdollista päästä TYM-palvelun asiakkaaksi palvelutarvearvion perusteella, vaikka heti työttömyyden alkaessa. TYM-palveluun päästäkseen asiakas tarvitsee pitkäkestoista ja intensiivistä useamman viranomaisen yhteensovittettua tukea. Monialainen yhteistyö edellyttää useamman viranomaisen resursseja ja on toimintamallina raskas ja kallis. Uuden matalan kynnyksen palvelussa asiakkaalla voi olla useita samanaikaisia palveluita, mutta asiakkaan haasteet ovat ratkaistavissa esimerkiksi viranomaisten välisellä konsultaatiolla. Jos matalan kynnyksen palvelu ei johda työllistymispolulla eteenpäin, asiakkaalle tehdään uusi työllistymissuunnitelma, jossa palvelutarve arvioidaan uudelleen.

Hallitusohjelmassa todetaan; ”Hallitus huolehtii, että kunnille siirtymässä olevien TE-palvelujen rahoitus, ohjausjärjestelmä ja asiakaspalvelun lainsäädäntö turvaavat kuntien todelliset mahdollisuudet onnistua kohtaanto-ongelmien ratkaisemisessa kannustinjärjestelmän edellyttämällä tavalla. Tämä tarkoittaa joustavuuden ja harkinnan lisäämistä asiakkaiden palveluprosesseissa. TE-palveluiden rahoitusmallia tarkistetaan niin, että se kannustaa aktiiviseen työllisyysneuvontaan oikeudenmukaisilla resursseilla. Hallitus huomioi erikseen äkillisen rakennemuutoksen tilanteet.”

TE2024-uudistuksen tavoitteena on tuottaa kustannustehokkaasti vaikuttavia työvoimapalveluja työllisyysasteen nostamiseksi ja hallitusohjelman mukaan tarvitaan 100 000 uutta työllistä. Kuntien ja työllisyysalueiden ekosysteemeissä on paljon potentiaalia rakentaa uudenlaisia työvoimapalveluja, jos vain lainsäädäntö mahdollistaa sen käyttöönoton. Hallitusohjelmassa on kirjauksia digitaalisten palvelujen tehokkaammasta käytöstä ja myös vapaan sivistystyön merkitys elinikäisen oppimisen paikkana on esiin nostettu

kirjauksella; ”Tunnistetaan vapaan sivistystyön merkitys osaamisen lisäämisessä ja harrastamisessa.”

Osana uutta matalan kynnyksen työllistymistä tukevaa palvelua voisi olla vapaan sivistystyön tarjoama työllistymistä tukeva valmennus esimerkiksi digitaitoihin, vuorovaikutukseen ja itsensä ilmaisemiseen. Niiden taitojen vahvistamista tarvitaan jokapäiväisessä elämässä, myös opiskelussa ja työelämässä. Ne pitäisikin kytkeä osaksi uutta matalan kynnyksen työelämässä tapahtuvaa valmennusta.

Asiakkaan ohjaus

Jos asiakkaan työllistyminen tällä hetkellä ei ole todennäköistä, tulee pohtia asiakkaan palvelutarpeen mukaisia palveluita työllistymisen tueksi.

Työllistymissuunnitelmaa laadittaessa todetaan joskus yhdessä asiakkaan kanssa, ettei asiakas työllisty järjestämislain mukaisilla palveluilla (yksistään palkkatuki, työ- ja koulutuskokeilu, valmennukset), vaan asiakas tarvitsee niiden rinnalle muita työllistymistä tukevia palveluita. Silloin työvoimaviranomaisen tulisi ohjata asiakas uuteen, matalan kynnyksen palveluun. Jos palvelu onnistuu, etenee asiakas työllistymispolulla. Jos palvelu ei onnistu, tehdään seuraavaa työllistymissuunnitelmaa laadittaessa asiakkaalle palvelutarvearvio, jonka pohjalta asiakas voi tarvita esim. TYM-palvelua tai jos on selvää, ettei asiakas ole tosiasiallisesti työmarkkinoiden käytettävissä, tarvitsee asiakas hyvinvointialueen tarjoamia palveluita (sosiaalinen kuntoutus).

Joskus voi käydä niin, että jo ensimmäistä työllistymissuunnitelmaa laadittaessa on selkeää, että asiakas on TYM-palvelun tai jopa sosiaalisen kuntoutuksen palveluista hyötyvä. Tämän vuoksi olisi tärkeää, että työvoimaviranomainen voisi ohjata asiakkaan suoraan hyvinvointialueen tarjoamaan sosiaaliseen kuntoutukseen ilman, että TYM-palvelu toimisi kartoittavana välikätenä ja turhaan ruuhkautuisi. TYM-palvelu on tarkoitettu asiakkaalle, joka tarvitsee pitkäkestoista ja intensiivistä monialaista yhteispalvelua eli monen eri viranomaisen yhteensovittettua palvelua. Asiakkaan kuitenkin katsotaan olevan työmarkkinoiden käytettävissä.

Jos asiakas on parhaillaan kuntouttavassa työtoiminnassa ja palvelun sisältö on osallistavaa ja elämänhallintaa kasvattavaa, eikä esim. toimintapäiviä/tuntimääriä voida lisätä, kuuluisi asiakas sosiaalisen kuntoutuksen piiriin. Jos taas asiakkaalle voidaan seuraavassa aktivointisuunnitelmassa kasvattaa päiviä/tuntimäärää ja palvelun sisältö on työelämään suuntaavaa, niin asiakas jatkaa kuntouttavassa työtoiminnassa tai jatkossa, kun kuntouttava työtoiminta on yhdistetty sosiaaliseen kuntoutukseen, uudessa matalan kynnyksen palvelussa.

Kuntien rahoitusvastuu

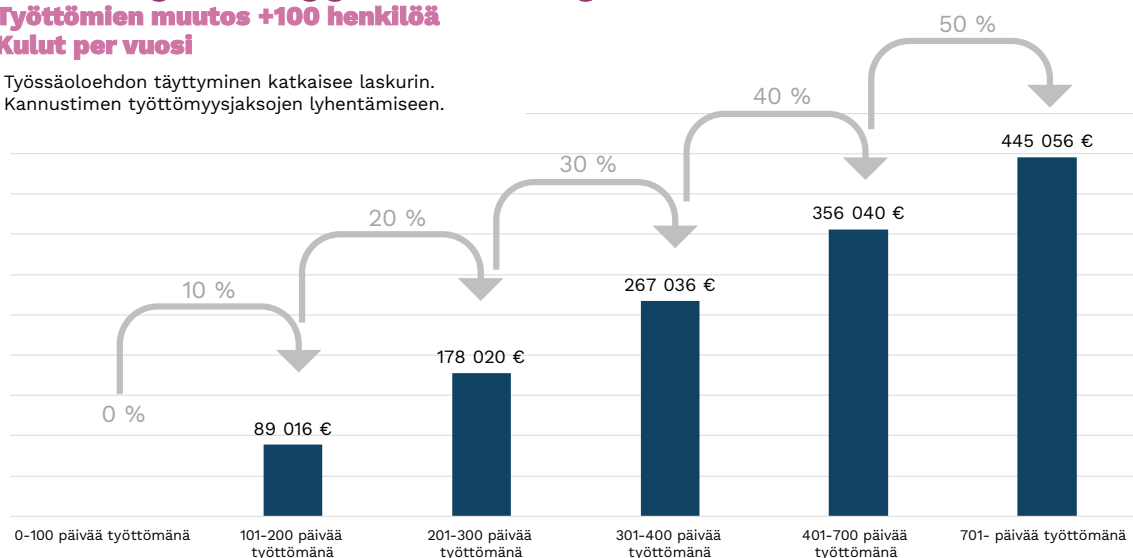
Kunnat rahoittavat tällä hetkellä perustoimeentulotuen perusosasta 50 % sekä työttömyyden perusteella yli 300 päivää työmarkkinatukea saaneiden henkilöiden työmarkkinatukimenoista 50 % ja yli 1000 päivää työmarkkinatukea saaneista 70 %. Jos asiakas on työllistymistä edistävässä palvelussa, valtio rahoittaa työttömyysetuuden.

TE2024-uudistuksen astuessa voimaan 1.1.2025 säilyy kuntien rahoitusvastuu perustoimeentulotuesta ennallaan, mutta rahoitusvastuu työttömyyden rahoituksen osalta sen sijaan kasvaa ja laajenee merkittävästi. 1.1.2025 alkaen kuntien rahoitusvastuu kasvaa sekä ansio- että perusturvaa saaneiden osalta. Kunnat rahoittavat työttömyysetuuden jatkossa myös työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. Oheinen kuva näyttää kuinka kuntien rahoitus kasvaa työttömyyspäivien mukaisesti.

TE25: Työttömyysturvakulujen kasvu

Työttömien muutos +100 henkilöä
Kulut per vuosi

Työssäoloehdon täyttyminen katkaisee laskurin.
Kannustimen työttömyysjaksojen lyhentämiseen.



34
Kuntaliitto/Mehtonen/11.10.22
Lähde: hallituksen esitys,FCG:n ja Kuntaliiton laskelmat

KUNTA
LIITTO

Valtio on maksanut ennen kuntouttavan työtoiminnan siirtymistä hyvinvointialueiden vastuulle vuosien 2008–2023 aikana kunnille 10,09 € kustakin työtoimintaan osallistuvasta kuiltakin työtoimintapäivältä. Keskimääräinen kustannus vaihteli kunnittain ollen 30–50 €/toimintapäivä/asiakas.

Kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta on maksettu kulukorvausta tai sen sijasta toimintarahaa sekä matkakorvauksia. Kulukorvaus tai toimintarahaa on tarkoitettu korvaamaan kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia, jonka vuoksi ne ovat verovapaita, eikä niitä oteta tuloina huomioon esim. toimeentulotukea laskettaessa.

Uuden tehtävän (matalan kynnyksen palvelu) rahoitus ja mahdollinen asiakasmäärä

Kuntouttavan työtoiminnan laissa ei tunnisteta hallitusohjelmassa mainittua kuntouttavan työtoiminnan työhön suuntaavia palveluja, jotka tulisi palauttaa kuntien vastuulle. **Kuntouttavan työtoiminnan työhön suuntaavat palvelut** ovat kunnille uusi tehtävä ja todella kaivattu matalan kynnyksen palvelu osalle vaikeasti työllistettäville, joita on TEM:n tilastojen⁵ mukaan syyskuussa 2023 noin 150 000. Koska kyseessä on uusi palvelu, tulisi sen rahoitus osoittaa kunnille/työvoimaviranomaiselle 100 %:lla. Valtion talousarvioesityksessä kuntouttavan työtoiminnan järjestämiseen liittyvä rahoitus on osoitettu hyvinvointialueille.

Vuonna 2021 kunnat ovat käyttäneet kuntouttavaan työtoimintaan nettokäyttökuluna 70 773 000 €. Hyvinvointialueiden raportointi valmistuu 31.5.2024, joten niiden lukuja ei ole tällä hetkellä käytettävissä. Kun kunta oli järjestämisvastuullisena sosiaali- ja terveystyöpalveluissa, kuntouttavaa työtoimintaa järjestettiin monilla eri tavoilla; esimerkiksi integroituna työtoimintapaikkoina kuntien omille toimialoille. Näistä toimialoille aiheutuvat kustannukset jäivät ns. piilokustannuksiksi, koska em. toimialan henkilöstö ohjasi kuntouttavan työtoiminnan asiakasta oman työnsä ohella. Sosiaaliohjaaja ja mahdollisesti kunnan työhönvalmentaja toivat oman työpanoksensa toimialalla olevalle asiakkaalle, ja ne kustannukset toki näkyvät ao. taulukossa.

MANNER	Manner-Suomi
TYYPPI	Kunnat ja Kuntayhtymät
SOTEUUDISTUS	All
SEKTORIKOODI	x01
TEHTAVA_TASO1	Kuntouttava työtoiminta

Arvot	VUOSI	
	2021	
Käyttökulut (1000 €)	112	059
Käyttökulut €/as	20	
Nettokäyttökulut (1000 €)	70	773
Nettokäyttökulut €/as	13	

Valtio korvaa hyvinvointialueille kuntouttavan työtoiminnan järjestämisestä vuoden 2024 talousarvioesityksen mukaisesti 30 484 000 €.

⁵ <https://www.vtv.fi/app/uploads/2023/11/VTV-Tarkastus-16-2023-Vaikeasti-tyollistyvien-tyovoimapalvelut.pdf>

Peruseriaatteet uudesta palvelusta lyhyesti:

1. Järjestämisvastuullinen taho: työvoimaviranomainen
2. Kohderyhmä: asiakkaat, jotka ovat tosiasiallisesti työmarkkinoiden käytettävissä, mutta sinne pääseminen edellyttää pidempää ajanjaksoa ja useampaa palvelua samanaikaisesti
3. Ohjautuminen: Palveluun ohjaututaan työllistymissuunnitelmalla, kun asiakkaan palvelutarve edellyttää
4. Palvelun sisältö: sisältää useita palveluelementtejä samanaikaisesti asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti
5. Palvelun kesto: asiakkaan palvelutarpeen mukaan suunniteltu kokonaisuus
6. Hyvinvointialue tarjoaa asiakkaan tarvitsemat sosiaali- ja terveystalvet, jotka nivotaan osaksi asiakkaan palvelukokonaisuutta
7. Palvelua voidaan järjestää myös yrityksissä
8. Kulukorvaus: asiakkaalle maksetaan palvelun ajalta kulukorvaus
9. Rahoitus: vaihtoehtoisia tapoja;
 - I. 100 % rahoitus uuteen tehtävään
 - II. Kuntouttavasta työtoiminnasta siirretään vuoden 2024 rahoitukseen budjetoidusta rahoituksesta 20 % työllisyysalueille kohdennettavaksi em. asiakasryhmään.
 - III. Palvelu rahoitetaan (kunta/valtio) 50 % tuotettujen päivien mukaisesti.

Lisäksi tulisi huomioida:

Tutkintoon johtavan koulutukseen opiskelu työttömyysetuudella

Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä (380/2023) säätää kuntien järjestämisvastuulle tulevista julkisista työvoimapalveluista ja niihin liittyvistä tehtävistä 1.1.2025 alkaen. Uudistuksessa otetaan käyttöön kannustava rahoitusmalli, joka ohjaa kuntia huolehtimaan alueen työllisyydestä sekä järjestämään työttömille työnhakijoille mahdollisimman tehokkaita palveluita, jotka johtavat työllistymiseen. Kunnilla ei ole kannustavan rahoitusmallin seurauksena enää mahdollisuuksia tukea työnhakijoita opiskelemaan työttömyysetuudella, sillä kuntien rahoitusvastuu kasvaa aina 100 päivän välein ja tutkintoon johtavaa opiskelua suorittavan työnhakijan voidaan olettaa kuitenkin työllistyvän helpommin.

Ratkaisuehdotuksia korkeakoulutettujen määrän kasvattamiseen:

Vaihtoehto 1: valtio vastaisi työttömyysetuudella olevien työnhakijoiden työttömyysetuuden rahoittamisesta

Vaihtoehto 2: työnhakijat siirtyvät opintoetuudelle saattamaan opinnot loppuun saakka. Jos työnhakija on käyttänyt opintoihinsa tarkoitettua opintoetuutta, luodaan opintoetuuden tapainen rahoitusmalli. Tällöin henkilö on ensisijaisen etuuden piirissä, kasvattaa omaa osaamistaan ja parantaa työmarkkina-asemaansa.

Oheiset rahoitusratkaisuehdotukset tukisivat osaltaan pääministeri Orpon hallitusohjelmakirjausta s. 89:

”Hallitus sitoutuu tekemään toimenpiteitä, joilla korkeakoulutettujen nuorten aikuisten määrä pyritään nostamaan mahdollisimman lähelle 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Laaditaan suunnitelma toimenpiteistä, joilla edetään kohti tavoitetta nostaa Suomen korkeakoulutettujen nuorten aikuisten määrä OECD:n kärkimaiden tasolle.”

Valtioneuvoston⁶ sivuilla OECD-vertailusta v. 2022 todetaan seuraavasti: ”Korkeakoulutuksen nopea laajeneminen jatkuu kansainvälisesti. Vuosittain kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana korkea-asteen koulutettujen osuus 25–34-vuotiaista nousi OECD-alueella 27 prosentista 48 prosenttiin. Suomi poikkeaa kansainvälisestä kehityksestä. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus on Suomessa pysytellyt vakaana ja noussut 39 prosentista 40 prosenttiin ja Suomen asema OECD-maiden vertailussa on täten muuttunut. Vuonna 2000 korkeasti koulutettujen nuorten aikuisten osuus Suomessa oli OECD-maiden korkeimpien joukossa, Yhdysvaltojen ja Etelä-Korean tasolla, vuonna 2021 selvästi keskitason alapuolella, Chilen ja Turkin tasolla.”

Tosiasiallisesti työkyvyttömät työnhakijat

Pohjoismainen palvelumalli prosessina on rakennettu siten, että se palvelee mahdollisimman tehokkaasti asiakkaita, jotka ovat kohtalaisen lähellä työmarkkinoita. Se johtaa jo tutkimustenkin mukaan asiakkaiden yli- ja alipalveluun. Nykyisessä tehtävänjaossa hyvinvointialueille ovat siirtyneet palvelut, jotka palvelevat tosiasiallisesti työkyvyttömiä asiakkaita. Työvoimaviranomaisten palveluiden ensisijainen tavoite ei ole kasvattaa osallisuutta vaan asiakkaan siirtyminen niiden avulla töihin avoimille työmarkkinoille. Tämän vuoksi olisi selkeämpää, että ko. asiakasryhmälle kuuluisi jatkossa ns. ”perusetuus”, jota työvoimaviranomaiset eivät rahoittaisi.

⁶ <https://valtioneuvosto.fi/-/1410845/oecd-vertailu-suomalaisten-nuorten-koulutustaso-laskenut-keskitason-alapuolelle>

Kehitetään kuntouttavaa työtoimintaa yhdistämällä se sosiaaliseen kuntoutukseen

Kuntouttavan työtoiminnan ja sosiaalisen kuntoutuksen yhdistämistä yhdeksi osallisuutta ja toimintamahdollisuuksia edistäväksi kokonaisuudeksi tulisi pohtia. Nykyisestä kuntouttavasta työtoiminnasta tulee erottaa osa palvelusta uudeksi palveluksi, joka on kohdennettu henkilöille, jotka ovat tosiasiallisesti työmarkkinoiden käytettävissä, mutta jotka tarvitsevat erityistä, uuden matalan kynnyksen tarjoamaa tukea päästäkseen työmarkkinoille.

Lopuksi:

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että asiaa valmisteltaessa kuullaan kuntakenttää laajasti. Kuntouttavaa työtoimintaa tulee aidosti uudistaa ja valmistella matalan kynnyksen palvelua yhdessä kuntien kanssa tukemaan heikommassa työmarkkina-asemassa olevien asiakkaiden työllistymistä. Uudistuksen valmistelu on käynnistettävä viipymättä, jotta muutokset olisivat voimassa järjestämisvastuun siirtyessä kunnille.

Koska erityistä tukea tarvitsevien työhakijoiden määrä on suuri, on tärkeää varmistaa, että myös palvelukonseptit muodostuvat toimivaksi kokonaisuudeksi, kehittyvät osaksi palvelujärjestelmää ja vastaavat hallitusohjelmaan kirjattuja tavoitteita.