

## LAUSUNTO

Helsinki, 27.06.2018

### SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

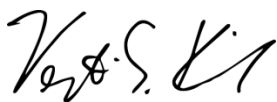
**Viite:** STM053:00/2018

**Asia:** Lausuntopyyntö ehdotuksesta eräiden järjestöjen ja kuntien sekä työnantajien järjestämien työllistymistä tukevien toimien sisällyttämisestä työttömyysturvalain niin kutsutun aktiivimallin mukaiseen aktiivisuuteen

*SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveyspoliittinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on 230 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäsenenä 80 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.*

Lisätietoja: erityisasiantuntija Päivi Kiiskinen, [paivi.kiiskinen@soste.fi](mailto:paivi.kiiskinen@soste.fi), puhelin 0400 516 018,  
erityisasiantuntija Anna Järvinen, [anna.jarvinen@soste.fi](mailto:anna.jarvinen@soste.fi), puhelin 050 586 5677

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry



Vertti Kiukas

pääsihteeri

# SOSTE

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry  
SOSTE Finlands social och hälsa rf  
SOSTE Finnish Federation for Social Affairs and Health

[www.soste.fi](http://www.soste.fi)

## LAUSUNNON KESKEINEN SISÄLTÖ

- Aktiivimalliin tehtävät korjaukset ovat tervetulleita ja mahdollistavat aktiivisuuden osoittamisen aiempaa laajemmalle joukolle. SOSTE pitää kuitenkin annettua ehdotusta sekavana, eikä nyt esitetyt muutokset vielä takaa kaikille työttömille yhdenvertaisesti tosiasiallisia mahdollisuuksia täyttää aktiivisuusedellytyksiä. Aktiivimalliin soveltamisen yhteydessä esiin tulleet puutteet tulisi nyt korjata kerralla. Jos laajennusta vapaaehtoistoimintaan harkitaan, tulisi myös se käsitellä yhdessä tämän esityksen kanssa.
- Kirjaus toimintaa järjestävien toimijoiden piirin laajentamisesta on tulkinnanvarainen ja jättänee yhä osan keskeisistä järjestötoimijoista ulkopuolelle. SOSTE katsoo, että kirjausta tulisi laajentaa niin, että järjestäjänä voi olla myös muu sellainen rekisteröity yhdistys tai säätiö, jolla on ammattimaisesti tuotettua työllistymistä tukevaa valmennusta ja muuta toimintaa.
- Aktiivisuutta osoittavan toiminnan määrittely vaatii selkeyttämistä. Työkyvyn tutkimusten ja arviointien, työ- ja toimintakykyä vahvistavan toiminnan sekä omatoimisen työnhaun tulisi kerryttää aktiivisuutta.
- Viranomaisen on laadittava selkokieliset ohjeet ja viestittävä aktiivisesti muutoksesta työttömille.
- Osallistumisen tutkimisen käytäntöjen yhdenmukaisuus on varmistettava selkeällä ohjeistuksella.
- Aktiivimallin toimeenpanoon on varattava riittävästi resursseja, jotta ihmiset eivät joudu kärsimään pitkittyneistä käsittelyajoista.

## LAUSUNTO

SOSTE kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ehdotuksesta eräiden järjestöjen ja kuntien sekä työnantajien järjestämien työllistymistä tukevien toimien sisällyttämisestä työttömyysturvalain niin kutsutun aktiivimallin mukaiseen aktiivisuuteen. SOSTE haluaa kuitenkin muistuttaa, että Säädosvalmistelun kuulemisohjeen mukaan ”Säädos ehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. *Lausuntoaikaa on aihetta pidentää, jos se muuten ajoittuisi yleiseen lomakauteen.*” Lausuntoajan pidentäminen lomakautena on välttämätön edellytys sille, että SOSTEn kaltainen toimija voi koota laajasti ja laadukkaasti jäsenkuntansa ja sidosryhmiensä näkemyksiä lainsäädännön kehittämiseksi.

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön ja keskeisten työmarkkinakeskusjärjestöjen sekä Suomen Yrittäjät ry:n kanssa. SOSTE kritisoi, ettei valmisteluun ole otettu mukaan keskeisiä sosiaali- ja terveysjärjestöjä. Ehdotetut muutokset koskettavat joko suoraan tai välillisesti isoa osaa sosiaali- ja terveysjärjestöjä. Palvelujärjestelmän kehittämisessä tulee olla mukana arjen asiantuntemus, eikä tätä nyt ole huomioitu.

Aktiivimalliin tehtävät korjaukset ovat tervetulleita ja mahdollistavat aktiivisuuden osoittamisen aiempaa laajemmalle joukolle. SOSTE pitää annettua ehdotusta kuitenkin sekavana, eivätkä nyt esitetyt muutokset vielä takaa kaikille työttömille yhdenvertaisesti tosiasiallisia mahdollisuuksia täyttää aktiivisuusedellytyksiä. Aktiivimalliin soveltamisen yhteydessä esiin tulleet puutteet tulisi nyt korjata kerralla. SOSTE toivoo jatkovalmistelussa kiinnitettävän huomiota erityisesti tässä lausunnossa esille nostettaviin asioihin.

## **Kirjaus toimintaa järjestävien toimijoiden piirin laajentamisesta on tulkinnanvarainen ja jättäneen osan keskeisistä järjestötoimijoista ulkopuolelle**

Esityksessä ehdotetaan ns. aktiivimallissa aktiivisuutta kerryttävää toimintaa järjestävien toimijoiden piirin laajentamista. Mukaan otettaisiin työllistymistä tukevaa valmennusta ja muuta toimintaa järjestävien kuntien, ammattiliittojen tai järjestöjen toiminta, työnantajan tarjoama työllistymistä edistävä valmennus sekä niin kutsutut SIB-toimet.

Lisäksi aktiivisuusvaateeseen otettaisiin mukaan työllistymistä tukevaa valmennusta ja muuta toimintaa järjestävät rekisteröidyt yhdistykset, joiden jäsenenä on ammattiliitto tai ammattijärjestö taikka työttömien keskusjärjestö tai sen alueyhdistys. Muutos ei koskisi muita kansalaisjärjestöjä tai rekisteröityjä yhdistyksiä, kuin nimenomaan edellä mainittuja. Määritellyt toimijat voisivat kuitenkin hankkia työllistymistä tukevaa toimintaa muilta toimijoilta tai järjestää sitä yhteistyössä niiden kanssa.

Tämä määritelmä on hankalasti tulkittava ja sen pohjalta on vaikea arvioida, kuinka suurta joukkoa järjestöjä määritelmä tosiasiasa koskee. Vaarana on, että kirjaus jättää osan keskeisistä heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä edistävästä järjestötoimijoista ulkopuolella. Järjestökentällä moni muukin toimija kuin vain työttömien keskusjärjestö tai sen alueyhdistykset järjestävät työllistymistä tukevaa toimintaa, joka täyttäisi hyvin aktiivimallin vaatimukset. Muiden järjestöjen mukaan ottamista ei tule myöskään rajata vain toimijoihin, joiden jäsenenä on ammattiliittoja tai ammattijärjestöjä. Säätiöiden asemaa ei kirjauksessa mainita lainkaan.

Alueelliset toimijat eivät myöskään välttämättä tunne muiden toimijoiden työllistymistä tukevaa toimintaa niin, että syntyisi yhteistyön mahdollisuuksia.

SOSTE katsoo, että kirjausta tulisi laajentaa niin, että järjestäjänä voi olla myös muu sellainen rekisteröity yhdistys tai säätiö, jolla on ammattimaisesti tuotettua työllistymistä tukevaa valmennusta ja muuta toimintaa. Esimerkiksi STM tukee veikkausvoittovaroilla sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintoja ja kehittämishankkeita, joiden tavoitteena on edistää ihmisten työelämävalmiuksia sekä mahdollisuuksia osallistua työelämään. Tänä vuonna tukea sai yli 200 järjestöä. Ehdottamamme laajennus pitäisi mm. nämä järjestöt mukana aktiivisuutta kerryttävää toimintaa järjestävien toimijoiden piirissä.

### **Aktiivisuutta osoittavan toiminnan määrittely vaatii selkeyttämistä**

Esityksen mukaan terveyttä tai hyvinvoinnin edistämistä tukeva toiminta ei kerrytä aktiivimallin mukaista ehtoa. Samaten esityksen mukaan työkyvyn tutkimukset ja arvioinnit eivät kerrytä aktiivisuutta. Esitys jättää huomioimatta työttömien hyvin erilaiset tilanteet ja toimintakyvyn. Joskus työttömän tilanne vaatii sitä, että palvelupolku on aloitettava työ- ja toimintakyvyn arvioinnista edeten työ- ja toimintakykyä vahvistavaan toimintaan ja siitä askeleittain kohti työllistymistä. Nyt esitetyillä rajauksilla aktiivimallin etuusleikkuri osuu juuri heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleviin henkilöihin, eikä se motivoi ja tue heidän siirtymistään kohti avoimia työmarkkinoita.

Työkyvyn tutkimusten ja arviointien rajaaminen mallin ulkopuolelle ei ole tarkoituksenmukaista, vaan tämä palvelu pitäisi lisätä esityksen määrittelyyn. Samalla myös työ- ja toimintakykyä vahvistava toiminta tulisi ottaa mukaan. Lähes kolme viidestä (55-58%) TE-johtajista pitää työkykyä ylläpitävien sosiaali- ja terveyspalveluiden riittämättömyyttä ja pitkäaikaistyöttömien huonokuntoisuutta melko tai erittäin merkittävänä työttömyyden syynä (Sosiaalibarometri 2017). Työ- ja toimintakykyä vahvistava toiminta tulee nähdä työllistymistä edistävänä toimintana.

Esityksen mukaan omatoiminen työnhaku ei kerryttäisi aktiivisuutta. Samaan aikaan työ- ja elinkeinoministeriössä on valmistelussa ns. omatoimisen työnhaun malli, jossa nimenomaan vaaditaan työttömältä osoituksia riittävästä omatoimisesta työnhausta sanktioiden uhalla. Nyt lausunnolla olevassa esityksessä ei huomioida tätä vireillä olevaa lakimuutosta. Omatoiminen työnhaku tulisi lisätä esityksen määrittelyyn. Ei ole tarkoituksenmukaista, että eri ministeriöiden valmistelemissa esityksissä aktiivisuuden määritelmät eivät kohta. Työttömyysturvaan valmisteilla olevia muutoksia tulisi tarkastella kokonaisuutena. Nyt käsittelyssä oleva lakiluonnos ei anna siihen mahdollisuutta.

Esillä on ollut myös vapaaehtoistoiminnan ottaminen mukaan aktiivimallin aktiivisuusehtoa kerryttävään toimintaan. On ongelmallista, jos mallin sääntöjä muutetaan jatkuvasti. Jos laajennusta vapaaehtoistoimintaan harkitaan, tulisi myös se käsitellä yhdessä tämän esityksen kanssa.

Esityksessä todetaan, että myös yksittäisillä päivän mittaisilla toimilla, esimerkiksi valmennuspäivillä, on mahdollista kerryttää aktiivimallin mukaista aktiivisuutta päivä kerrallaan. Tämän lisäksi tulisi olla mahdollista yhdistää aktiivisuuden eri muotoja niin, että työllistymistä edistäviin toimiin osallistuminen ja työssä olo kerryttäisivät yhteenlaskettua aktiivisuutta.

Esitetyt laajennukset aktiivimalliin on ilmaistu niin mutkikkaasti, että työttömän itsensä voi olla hyvin vaikeaa ymmärtää, mihin kaikkeen toimintaa osallistumalla voi aktiivisuusvaateen täyttää. Työttömyysetuuden hakijan pitää kuitenkin osata omassa hakemuksessaan ilmoittaa osallistumisestaan toimintaan. Viranomaisen on laadittava selkokieliset ohjeet ja viestittävä aktiivisesti muutoksesta työttömille.

### **Osallistumisen tutkimisen käytäntöjen yhdenmukaisuus on varmistettava selkeällä ohjeistuksella**

Osallistumisesta esityksessä esitettyjen tahojen järjestämään valmennukseen tai muuhun työllistymistä tukevaan toimintaan ilmoitettaisiin työttömyysetuuden maksajalle työttömyysajan hakemuksen tiedoissa ja muuta selvitystä asiasta ei vaadittaisi. Palveluntuottajan kannalta on hyvä, ettei toiminnan sisällön auditointia vaadita, vaan näyttövelvollisuus on vain pyydettäessä.

Työttömyysetuuden hakijan tulee toimittaa työttömyysetuuden maksajalle toiminnan järjestäjän antama osallistumista koskeva todistus osoituksena aktiivimallin mukaisesta aktiivisuudesta. Jos toiminnan järjestäjä ei todistusta anna, osallistuminen ei kerrytä aktiivisuutta. Työttömän oikeusturvan kannalta on huolestuttavaa, jos voi syntyä tilanteita, joissa ihminen ei saa todistusta osallistumisestaan toimintaan. Ohjeistuksella tulee varmistaa, että työttömät ymmärtävät varmistaa etukäteen toiminnan järjestäjältä mahdollisuutensa saada todistus. Palvelun tuottajia pitää myös ohjeistaa antamaan todistus toimintaan osallistumisesta.

Esityksessä todetaan, että voi olla tarkoituksenmukaista, että Kela ja työttömyyskassat tuottavat yhteiseen käyttöön lomakkeen, jota järjestäjät voivat käyttää osallistumistodistuksena. On hyvin toivottavaa, että luodaan tällaiset yhdenmukaiset lomakepohjat, jotta osallistumisesta ilmoittaminen on mahdollisimman helppoa ja yhdenmukaista.

Aktiivimallin asutuessa voimaan vuoden alussa, puuttuivat soveltamisohjeet ja ensimmäisellä seurantajaksolla oli epäselvää, mihin kaikkiin palveluihin osallistuminen luetaan aktiivisuusehtoa kuuluvaksi. Etuuden maksajilla (työttömyyskassat ja Kela) on ollut erilaisia tulkintoja siitä, mikä kerryttää aktiivisuutta ja mikä ei. Nyt tehtäessä laajennuksia toiminnan järjestäjiin, tulee laatia selkeät

soveltamisohjeet takaamaan työttömien yhdenvertainen kohtelu ja oikeusturva, jotta alkuvuoden mukaista sekavaa tilannetta ei pääse muodostumaan toistamiseen.

### **Aktiivimalliin soveltamisen yhteydessä esiin tulleet puutteet tulisi korjata kerralla**

Aktiivimalliin tehtävät korjaukset ovat tervetulleita ja mahdollistavat aktiivisuuden osoittamisen aiempaa laajemmalle joukolle. Esityksessä ei kuitenkaan osata arvioida, kuinka suurta joukkoa tämä tulisi koskemaan. Esitetyt muutokset eivät vielä takaa, että kaikki työttömät voivat täyttää aktiivisuusvaateen. Kaikilla työttömillä tulee olla yhdenvertaisesti tosiasialliset mahdollisuudet täyttää aktiivisuusedellytykset.

Työttömyysturvan aktiivimalli vaatii edelleen rinnalleen työllistymistä ja työpaikkojen syntymistä edistäviä toimia. Työttömien perusturvan heikentämisen sijaan tulee investoida työllisyyspalveluihin. Ennen kaikkea pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseen suunnatut investoinnit, joita ovat palkkatukimäärärahojen lisääminen ja suuntaaminen vaikeimmin työllistyville sekä osatyökykyisten työllistymistä tukevien palveluiden lisäresursointi, ovat erittäin tärkeitä toimenpiteitä.

Nyt esitetyt muutokset eivät ratkaise myöskään tosiasiaassa työkyvyttömiä työttömien asemaa aktiivimallissa. Heidän tilanteeseensa pitää pikaisesti löytyä helpotuksia niin, että työttömän terveydentila ja työ- ja toimintakyky huomioidaan päteväksi syyksi olla toimeenpanematta tuen alennusta. Hoitavan lääkärin lausunnon tulee riittää osoittamaan työkyvyn rajoitteet ja vapauttaa aktiivisuusvaatimuksesta, jos hoitava lääkäri pitää aktiivimallissa edellytetyjä toimenpiteitä potilaan terveyden kannalta haitallisina.

### **Aktiivimallin toimeenpano edellyttää riittäviä resursseja**

Esityksen arvioidaan lisäävän työttömyysetuuden maksajien työmäärää. Työttömyyspäivärahaohjelmien käsittelyä on resursoitava riittävästi, jotta ihmiset eivät joudu kärsimään kohtuuttomista käsittelyajoista.