

Asia: VN/36258/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto asiasta.

Esityksen tavoitteena on osaltaan vahvistaa julkista taloutta, turvata jatkossakin nuorten pääsy tarkoituksenmukaisiin ja tarpeellisiin ammatillisen kuntoutuksen palveluihin oikea-aikaisesti ja ilman sairaus- tai vammadiagnoosia sekä tukea ja kannustaa nuoria etenemään opiskelu- ja työllistymispolulla. Esityksellä tavoitellaan myös Kelan kuntoutusrahoja koskevan sääntelyn selkeyttämistä ja yksinkertaistamista sekä kuntoutusrahoja saavien henkilöiden saattamista keskenään yhdenvertaiseen asemaan.

Esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi Kelan järjestämän nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytykset siten, että nuoren ammatillinen kuntoutus kohdistuisi tarkoituksenmukaisesti ja oikea-aikaisesti opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa oleville nuorille (ns. NEET-nuoret). Lisäksi ehdotetaan, että osallistuminen nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisiin palveluihin (nykyisin Nuotti-valmennus) ei enää pääsääntöisesti oikeuttaisi saamaan kuntoutusrahaa. Esityksessä esitetään myös, että nuoren ammatillisen kuntoutuksen odotus- ja väliajalta maksettavaa kuntoutusrahaa voitaisiin jatkossa lähtökohtaisesti maksaa enintään kolmelta kuukaudelta kalenterivuotta kohden. Nuoren kuntoutusrahaa myönnettäisiin jatkossa odotus- ja väliajalta tarveharkinnan perusteella ja palkka- ja yrittäjätulot sovitettaisiin osittain yhteen nuoren kuntoutusrahan kanssa. Lisäksi ehdotetaan, että opintotukea ei jatkossa myönnettäisi, jos henkilö saa samalta ajalta Kelan kuntoutusrahaa.

Yhteiskunnallisen kestävyuden näkökulmasta THL pitää erityisen tärkeänä, että nuorilla on matala kynnys ja kannusteita osallistua ammatilliseen kuntoutukseen, joka edistää heidän työkykyään,

kouluttautumistaan ja palkkatyöhön osallistumistaan. THL on huolissaan siitä, että jo aiemmin sosiaaliturvaan tehdyt leikkaukset ovat kohdistuneet voimakkaimmin nuoriin. Tämä esitys lisää nuorten toimeentuloon liittyvää epävarmuutta ja heikentää heidän mahdollisuuksiaan päästä Kelan ammatilliseen kuntoutukseen.

THL pitää tärkeänä, että esitettyjen lakimuutosten vaikutuksia nuoren ammatilliseen kuntoutukseen hakeutumiseen ja pääsyyn sekä nuorten toimeentuloon seurataan ja arvioidaan. Koska sosiaali- ja terveydenhuollossa tehdään parhaillaan merkittäviä säästötoimenpiteitä, tulisi myös arvioida esitettyjen muutosten yhteisvaikutuksia nuorten palveluihin pääsyyn sekä koulutukseen ja työhön siirtymiseen. Riskinä on, että entistä suurempi osa heikossa asemassa olevista nuorista jää vaille tarvitsemaansa palvelua ja tukea, ja syrjäytyminen sen myötä lisääntyy.

Nuoren ammatillisen kuntoutuksen palveluja koskevat ehdotukset

THL pitää hyvänä, ettei esityksessä ehdoteta sairaus- tai vammadiagnoosia edellytyksenä nuoren ammatilliselle kuntoutukselle, mikä viivästyttäisi kuntoutuksen alkamista ja kuormittaisi terveydenhuoltoa lisäämällä lääkärinlausuntojen tarvetta.

Esityksen mukaan Kelan ammatillisen kuntoutuksen palveluja pyritään kohdistamaan entistä paremmin NEET-nuorille. NEET-nuorilla tarkoitetaan aikuisiän kynnyksellä olevia nuoria ja nuoria aikuisia, jotka ovat koulutuksen ja työn ulkopuolella. Vuonna 2022 nuoria, jotka eivät olleet koulutuksessa, työssä tai asevelvollisuutta suorittamassa oli 9,1 prosenttia 15–29 vuotiaista nuorista. Tutkimusten mukaan NEET-nuoret saavat työttömyys- ja toimeentulotukea sekä sairauspäivärahoja selvästi muita nuoria enemmän. Pitkittyessään NEET-vaihe voi vaikeuttaa opiskeluihin ja työhön pääsemistä ja altistaa syrjäytymiselle. Esityksen tietojen perusteella Kelan nuoren ammatillinen kuntoutus näyttäisi jo kohdistuvan varsin hyvin NEET-nuoriin, sillä suurin osa kuntoutujista on saanut sairauteen tai vammaan perustuvaa etuutta tai toimeentulotukea ennen kuntoutuksen käynnistymistä. Lisäksi Nuotti-valmennuksesta saadut hyvät tulokset kertovat, että palvelu on kohdistunut siitä hyötyviin nuoriin.

Esityksen perusteella on vaikea saada käsitys siitä, miten nuoren ammatillisen kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden harkintaa tullaan Kelassa jatkossa ohjeistamaan ja toteuttamaan. Se, että nuori on sosiaali- ja/ tai terveyspalvelujen piirissä ei tarkoita, etteikö hän voisi tarvita ammatillisen kuntoutuksen palveluja sosiaali- ja terveyspalvelujen rinnalla. Erityisesti heikossa asemassa olevalla nuorella terveydelliset, sosiaaliset ja ammatilliset kysymykset nivoutuvat yhteen, jolloin tarvitaan yhtäaikaista ja rinnakkain samaa tavoitetta kohti eteneviä palveluja. Esimerkiksi Nuotti-valmennuksen rinnalla nuori voi usein tarvita sosiaali- ja terveyspalveluja. Riskinä on myös nuoren ammatillisen kuntoutuksen käynnistymisen viivästyminen ratkaisuprosessin monimutkaistuesssa.

Esityksessä ei ole arvioitu kustannusvaikutuksia sosiaali- ja terveyspalveluihin, vaikka voidaan olettaa, että muun muassa nuorten sosiaalisen kuntoutuksen ja kuntouttavan työtoiminnan tarve kasvaa esitettyjen muutosten myötä. Ammatillisen kuntoutuksen säästöt voivat siirtyä kustannuksiksi sosiaali- ja terveyspalveluissa, joissa jo nyt on merkittäviä säästöpaineita.

Vaarana on, että Kelan harkinnan kiristyessä osa nuorista ei saa tarpeensa mukaista ammatillisen kuntoutuksen palvelua tai joutuu palvelujen väliinputoajaksi. Tämän estämiseksi Kelan ja hyvinvointialueiden olisi tarpeen yhdessä määritellä nuorten eri kuntoutus- ja palvelumuotojen kohderyhmät ja ohjauskäytännöt, jotta jokainen nuori saa tarpeenmukaisen palvelun.

Kuntoutusrahaetuuksia koskevat ehdotukset

Nuoren ammatillisen kuntoutuksen kuntoutusrahaa ja nuoren kuntoutusrahaa koskevien säännösten yhdenmukaistaminen muiden kuntoutusrahan saajien kanssa on perusteltua osana hallituksen tavoitetta selkeyttää ja yksinkertaistaa sosiaaliturvajärjestelmää. Esityksen mukaiset muutokset kuntoutusrahaetuksissa lisäävät kuitenkin hallinnollista työtä ja siten myös byrokraloukkujen ja -viiveiden todennäköisyyttä. Tämä voi olla erityisen kuormittavaa heikossa asemassa oleville nuorille ja vähentää motivaatiota kuntoutukseen osallistumiseen.

Esityksen mukaan valmentavan ammatillisen kuntoutuksen ajalta ei pääsääntöisesti maksettaisi kuntoutusrahaa. Vuonna 2023 yli 85 % nuoren ammatilliseen kuntoutukseen osallistujista osallistui Nuotti-valmennukseen, joten muutos tulee kohdistumaan merkittävään osaan ammatillista kuntoutusta saavista nuorista. Kuntoutusrahan on todettu edistävän nuoren kuntoutumista muun muassa vähentämällä toimeentuloon liittyvää taloudellista stressiä ja lisäämällä motivaatiota.

Esityksen mukaan nuori voisi jatkossa saada Nuotti-valmennuksen aikana sitä etuutta, jota hän sai valmennuksen alkaessa, kuten työttömyysetuutta tai opintotukea. Käytännössä työttömyysturvaan liittyvät velvoitteet (koulutukseen hakeminen, työssäolovelvoite, työnhakovelvoitteet) eivät usein mahdollista heikoimmassa asemassa olevien nuorten pääsyä työttömyysturvalle. Työmarkkinatuen odotusaika on noin 5 kuukautta, silloin kun hakijalla ei ole ammatillista koulutusta tai korkeakoulututkintoa, mikä vastaa Nuotti-valmennuksen kestoja. Myös opintotuen saaminen olisi epätodennäköistä suurimmalle osalle Nuotti-valmennukseen osallistujista, koska palvelua pyritään kohdistamaan entistä vahvemmin NEET-nuoriin.

Esitys voidaankin nähdä heikennyksenä haavoittuvassa asemassa olevien nuorten sosiaaliturvaoikeuksien toteutumisen kannalta, sillä moni valmentavaan ammatilliseen kuntoutukseen osallistuvista nuorista joutuisi jatkossa turvaamaan toimeentulonsa toimeentulotuella, joka on tarkoitettu viimesijaiseksi ja lyhytkestoiseksi tukimuodoksi. Lisäksi samanaikaisesti lausuntokierroksella oleva esitys (VN/16819/2024) nostaisi Kansaneläkelaitoksen

maksamien kuntoutusrahaetuuksien alaikärajan 18 vuoteen, joka lisää viimesijaisen toimeentulotuen tarvetta myös muuhun nuoren ammatilliseen kuntoutukseen osallistuvilla.

Saikku Peppi
Terveysten ja hyvinvoinnin laitos THL