

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

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy kiittää mahdollisuudesta lausua käsittelyssä olevasta esitysluonnoksesta. Toteamme kuitenkin samalla, että yhteisvaikutusarvioiden puuttuminen samaan aikaan lausunnolla olevaan 16-18 -vuotiaiden vammaisten ja pitkäaikaissairaiden nuorten kuntoutusraha- ja eläkejärjestelmään ehdotettuihin muutoksiin (VN/16819/2024) heikentää esitysluonnoksen vaikutusten arviointia ja laatua sekä lausujan mahdollisuutta muodostaa tosiasiallista käsitystä muutosten yhteisvaikutuksista Kelan kuntoutusjärjestelmään.

Lakiesitysluonnoksessa ehdotetaan, että nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisedellytyksiä tarkennettaisiin kuntoutuksen tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa oleville nuorille. Sairaus- tai vammadiagnoosia ei jatkossakaan edellytettäisi, mutta osallistuminen nuoren ammatillisen kuntoutuksen valmennuksellisiin palveluihin ei enää pääsääntöisesti oikeuttaisi kuntoutusrahaan.

Lisäksi ehdotetaan, että nuoren ammatillisen kuntoutuksen odotus- ja väliajalta voitaisiin jatkossa maksaa kuntoutusrahaa lähtökohtaisesti enintään kolmelta kuukaudelta kalenterivuotta kohden. Lisäksi nuoren kuntoutusrahaa myönnettäisiin jatkossa odotus- ja väliajalta tarveharkinnan perusteella ja samanaikaiset palkka- ja yrittäjätulot sovitettaisiin osittain yhteen nuoren kuntoutusrahan kanssa. Muutokset yhtenäistäisivät kuntoutusrahoja koskevaa sääntelyä.

Opintotukea ei jatkossa myönnettäisi, jos henkilö saa samalta ajalta Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaa yli 18 päivältä.

Vuonna 2019 toteutetun lainmuutoksen myötä 16–29-vuotias nuori, jonka toimintakyky on olennaisesti heikentynyt ja jolla on kuntoutuksen tarve, on voinut saada Kelan myöntämää nuoren ammatillista kuntoutusta ilman sairaus- tai vammadiagnoosia. Hyvil pitää tärkeänä, ettei diagnoosia edellytetä jatkossakaan, jotta nuorten ammatilliseen kuntoutukseen pääsyn kynnyks on mahdollisimman matala ja nuori pääsee tarkoituksenmukaisten kuntoutuspalveluiden piiriin ilman lääkärinlausuntoa. Käsitellyssä olevassa esitysluonnoksessa vuoden 2019 lakimuutoksen peruseriaate on säilytetty, mitä Hyvil pitää erittäin hyvänä.

Hyvil kannattaa esitysluonnoksessa esiin tuotuja kuntoutusrahajärjestelmän yksinkertaistamis-, selkeyttämis- ja yhdenvertaistamistavoitteita ja pitää esitettyjä muutoksia näiltä osin perusteltuina. Toisaalta huomioiden toinen samaan aikaan ja osittain samaan kohdejoukkoon kohdistuva lakimuutosesitysluonnos (VN/16819/2024), jossa mm. nuoren kuntoutusrahan ja muin perustein myönnettyjen muiden Kela-etuuksien, kuten kuntoutusrahan alaikäraja rajataan 18 vuotta järjestelmästä vaikuttaa tulevan osittain entistäkin sekavampi ja vaikeaselkoisempi. Muutosten kohdejoukon taloudellinen tilanne heikkenisi merkittävästi monen eri muutoksen seurauksena. Vaikuttaa myös siltä, että kummatkin ensi kädessä säästötavoitteisiin sidotut lakiesitysluonnokset eivät kaikilta osin huomioi muutettavaksi ehdotettujen säännösten alkuperäistä tarkoitusta ja sitä, mitä kokonaistavoitetta silmällä pitäen ne on alun perin säädetty. Hyvil ehdottaa, että lakiesitykset yhdistetään jatkovalmistelussa kokonaisuudessaan, jotta niiden yhteisvaikutuksia voisi tosiasiallisesti arvioida ja jotta mahdolliset epätarkoituksenmukaisuudet voitaisiin ehkäistä. Esitysluonnoksissa jää erittäin epäselväksi, miksi 18-20-vuotiaille täysi-ikäisille nuorille ollaan säilyttämässä erillinen kuntoutusrahamuoto, kun eläkkeelle siirtyminen alaikäisenä estetään lailla.

Kelan ja muiden palvelujen järjestämisvastuullisten yhteistyökumppanien kannalta keskeisin ehdotettu muutos on nuoren ammatillisen kuntoutuksen myöntämisperusteiden (7 a §) uudistaminen kokonaisuudessaan. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa kuvataan myöntämisperusteita. Muutoksen taustalla on tavoite nuoren ammatillisen kuntoutuksen kohdistamisesta nykyistä selkeämmin syrjäytymisvaarassa oleviin ns. NEET-nuoriin. Esitysluonnoksen mukaan 85 % nuorten ammatillisesta kuntoutuksesta on ns. nuoren valmentavaa kuntoutusta eli Nuotti-valmennusta, joka näyttää palvelusta tehdyn tutkimuksen valossa kuitenkin jo nyt kohdistuvan varsin hyvin NEET-nuoriin. Esitysluonnoksessa tuodaan myös esiin, että Kela on pystynyt soveltamiskäytännön muutoksella jo varsin hyvin täsmentämään palvelun kohdejoukkoa.

Pykälän 7 a §:n yksityiskohtaisten perustelujen valossa jää osittain epäselväksi, mitkä nuorten ammatillisen kuntoutuksen myöntämisperusteet jatkossa olisivat, ja tehdäänkö arviota yhteistyössä esimerkiksi hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon asiantuntijoiden kanssa. Perusteluissa mainitaan esimerkkinä tilanne, jossa nuorella olisi lähinnä tukihenkilöntarve ja tällöin nuori ohjattaisiin sosiaalipalvelujen piiriin. Hyvä on huomioida, että hyvinvointialue voi esim. SHL 14.2 §:n nojalla järjestää tukihenkilötoimintaa, mutta velvoitetta ei ole. Sinänsä perusteiden kiristäminen nimenomaan toimintakyvyn heikentymisen arvioinnin osalta vaikuttaa perustellulta, mutta ei sen osalta, että muiden toimijoiden järjestämät palvelujen tarve jotenkin estäisi nuoren ammatilliseen kuntoutukseen pääsyä. Tältä osin perustelut vaikuttavat vanhanaikaisilta ja niistä saa käsityksen, että hyvinvointialueen terveydenhuollon palvelujen käyttö ja meneillään oleva hoitosuhde saattaisi

jotenkin estää nuoren ammatillisen kuntoutuksen saamisen. Arviointikriteeristö vaikuttaa tältä osin huolestuttavalta ja siltä, että nuorten kuntoutuksen pääseminen saattaa myöhentyä.

Yhdeksi keskeisimmäksi ongelmaksi suomalaisessa kuntoutuksessa on toistuvasti tutkimuksissa todettu sen liian myöhäinen toteuttaminen. Lisäksi kansainvälisesti ja nyt jo Suomessakin on vaikuttavuustutkimuksin todennettu, että esimerkiksi mielenterveyskuntoutuja voi työllistyä ja olla kuntoutuksessa hoidon aikana (vrt. esim. kansainväliset ja Suomen IPS-tutkimukset). Suomen perinteinen johonkin tiettyyn viranomaislähtöisesti määriteltyyn 'oikea-aikaisuuteen' tähtääminen on näissä tutkimuksissa moneen kertaan todistettu tehottomaksi ja kuntoutusta ja työllistymistä viivästyttäväksi ajattelumalliksi. Keskeistä on kuntoutujan oma motivaatio ja toisaalta se, että kuntoutus sovitetaan tarkoituksenmukaisella tavalla yhteen henkilön tarvitsemien muiden palvelujen kanssa, eikä peräkkäin kuten Suomessa on ollut tapana tehdä.

Ehdotetussa 7 a §:n uudelleen muotoilussa myös rajataan kokonaan nuoren kuntoutusrahaa saavat nuoren ammatillisen kuntoutuksen ulkopuolelle, mikä jo käsitteellisestikin tuntuu varsin oudolta. Mihin perustuu näkemys, että esimerkiksi toiselta asteelta valmistunut nuoren kuntoutusrahaa saava vammaisen nuori ei voisi tarvita nuoren ammatillisena kuntoutuksena esimerkiksi Nuotti-valmennuksen kaltaista palvelua työelämään siirtymisen varmistamiseksi? Nuotti-valmennus lienee huomattavasti kevyempi ja halvempi palvelumuoto kuin esimerkiksi ammatillisena kuntoutuksena myönnettävä työhönvalmennus, jolloin rajaus voi itse asiassa tältä osin kasvattaa kustannuksia. Esityksen vaikutusarvioissa jääkin lukijalle epäselväksi, mikä on Kelan ammatillisen kuntoutuksen ja sen perusteella myönnettävän kuntoutusrahan suhde nyt ehdotettuihin lakimuutoksiin ja edelleen nuoren kuntoutusrahaan. Sama ongelma vaivaa em. kuntoutusrahoja ja eläkkeitä yms. koskevaa lakiesitysluonnosta.

Esitettyyn Nuotti-valmennuksen kuntoutusrahaoikeuden rajaamisen perusteisiin liittyvä yhdenvertaisuusperiaate on sinällään kannatettava. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että ehdotetut muutokset lisäävät merkittävästi nuorten toimeentulotuen saajien määrää sekä pitkittävät toimeentulotukiasiakkuuden kestoa kuntoutukseen osallistumisen tai sen odottamisen vuoksi. Tätä ei voi missään tilanteessa pitää kannatettavana. Esitysluonnoksen mukaan Nuotti-valmennukseen tulevista nuorista valtaosa on jo nyt tulottomia ja heidän tulonaan on perustoimeentulotuen ja asumistuen yhdistelmä. Jos esitysluonnoksessa korostettu tavoite nimenomaan NEET-nuorten tavoittamiseksi ja lisäämiseksi toteutuu, toimeentulotuen varassa palveluun tulevien kohdejoukon koko nimenomaan kasvanee suhteessa jo etuusia saaviin, mistä syystä esitetyt julkisen talouden säästövaikutukset vaikuttavat epäuskottavilta. Esitysluonnoksen mukaan nuoren ammatillisen kuntoutuksen perusteella maksettavan kuntoutusrahan säästöt olisivat moninkertaiset toimeentulotukeen syntyviin lisäkustannuksiin nähden, mutta säästöjen syntymekanismeja, laskentaperusteita ja kohdejoukkoa ei ole riittävästi avattu. Vaikutusarvioita tulisi näiltä osin täsmentää.

Sekä Nuotti-valmennusta että muuta kuntoutusta koskevien tutkimusten mukaan taloudellisella vakaudella ja turvallisuudella on suuri merkitys kuntoutumiselle. Nuotti-valmennusta koskeva tutkimus osoittautunut, kohdejoukko huomioiden, huomattavan vaikuttavaksi palveluksi moneen

muuhun kuntoutusmuotoon verrattuna. Koska jatkossa Nuotti-valmennuksesta puuttuu ensisijainen etuus, saattaa olla, että se vaikuttaa nuorten motivaatioon osallistua tai hakeutua kuntoutukseen, jolloin on oletettavaa, että kuormitus muualla palvelujärjestelmässä, kuten hyvinvointialueiden sote-palveluissa, kasvaa. Todennäköisesti myös hakemukset Kelan ammatilliseen kuntoutukseen tulevat kasvamaan (esim. työhönvalmennus, työkokeilu), jolloin sinänsä mennään taaksepäin myös diagnosikeskeisyydessä ja siihen tarvittavissa todistustarpeissa sekä siirrytään raskaamman ja usein myös kalliimman palvelun piiriin. Koska Nuotti-valmennus on suhteellisen kevyenä palveluna todettu tutkimuksissa olevan vaikuttava palvelumuoto nuorille, edellä kuvatut esitysluonnoksessakin todetut mahdolliset vaikutukset tuntuvat epätarkoituksenmukaisilta.

Em. hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveystaloukselle ehdotetusta muutoksesta syntyvät lisäkustannukset ja -resurssitarpeet tulee arvioida esityksessä paremmin kuin luonnoksessa nyt on tehty. On selvää, että näissä palveluissa palvelutarve kasvaa, mikäli ehdotetut muutokset toteutuvat ja toisaalta nuorten hakeutuminen kuntoutukseen myöhentyy ja byrokratisoituu uudestaan, jolloin myös heidän syrjäytymisriskinsä ja riski väliinpuotoamisesta kasvaa. Julkisen talouden säästöt vaikuttavatkin esityksessä ehdotettujen muutosten seurauksena siirtyvän vain toiseen kohtaan palvelujärjestelmää, eivätkä ne näin ollen todellisuudessa vahvista julkista taloutta lainkaan.

Loogista ja kannatettavaa on se, ettei sekä kuntoutusrahaa että opintoetuuksia makseta yhtäaikaaisesti. Ehdotettu sääntely jää tältä osin siihen liittyvät säännökset huomioiden osin vaikeaselkoiseksi.

Korpela Annika
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy - Vastuuvalmistelija Vogt Ellen