

Asia: VN/10556/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä lausuttavaa esityskokonaisuudesta

Varsinais-Suomen hyvinvointialue (jatkossa Varha) kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi.

Varha näkee esitysluonnoksen yleisen tavoitteen sosiaaliturvan yksinkertaistamisesta ja työnteon kannustavuuden parantamisesta kannatettavana.

Ehdotettu yleistuki selkeyttää palveluprosessien kulkua ja vähentää työn määrää, koska yhden hakemuksen ja yhden päätöksen mallilla asiointitarve todennäköisesti vähenee. Yhden kokonaisuuden hyötynä on myös työnhakijan näkökulmasta erityisesti etuuksien ja kokonaisuuden hahmottamisen helpottuminen.

Nyt lausunnolla olevassa lakiesitysluonnoksessa on paljon kannatettavia asioita, vaikka Varhan lausunnossa keskitytäänkin esitysluonnoksen ongelmakohtiin.

Tällä hetkellä on eri laki- ja säädösvalmisteluita, jotka ovat osittain ristiriidassa keskenään tai joiden yhteisvaikutuksia ei täysin tunnisteta, ja niitä pitäisi kehittää rinnakkain toimivan kokonaisuuden rakentamiseksi. Useiden lakiesitysten samanaikaisuuden vuoksi niiden yhteisvaikutusten arviointi on vaikeaa.

Kokonaisuudessaan esitys vaikuttaa melko vaikeaselkoiselta ja suhde muihin työnhakijaprosessin tai kuntouttavan työtoiminnan keventämissuunnitelmiin jää vielä epäselväksi. On vaikeaa arvioida, mikä

tosiasiallisesti muuttuu yleistukimallin vuoksi, koska perusteluista ei käy selvästi ilmi, ehdotetaanko säännökseen sisällöllisiä muutoksia ja jos ehdotetaan, millaisia muutokset olisivat.

- Lausuttavaa esityksen vaikutuksista kotitalouksiin

Esitys sisältää ehdotuksia, jotka arvion mukaan heikentävät entisestään vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden toimeentuloa. Huomiota tulisi kiinnittää erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tilanteeseen. Tarveharkintaisuuden voidaan nähdä johtavan siihen, että vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden oikeus toimeentuloon heikentyy.

Etuustason madaltaminen ja lapsikorotusten sekä suojaosien poisto saattavat kasvattaa taloudellista painetta erityisesti monilapsisissa ja yksinhuoltajaperheissä. Tämä lisää riskiä toimeentulon heikkenemisestä ja heijastuu sosiaalipalveluiden tarpeen kasvuun. Samalla viimesijaisen tuen käyttö saattaa lisääntyä, mikä kuormittaa hyvinvointialueen sosiaalihuoltoa.

Useiden samanaikaisten muutosten vuoksi on vaikeaa arvioida, kohdistuvatko vaikutukset kertautuvasti vaikeasti työllistyviin tai pitkittyvästi työttömänä oleviin työnhakijoihin. Tarveharkintaisuus ei saa johtaa siihen, että vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien ryhmien oikeus toimeentuloon heikentyy entisestään.

Yleistuen suuruus ja sen mahdolliset indeksikorotukset vaikuttavat keskeisesti siihen, miten todennäköistä on, että yleistuen saajille syntyisi edelleen usein tarve viimesijaiselle toimeentulotuelle. Yleistuen kytkeminen tiukasti velvoitteisiin voi kasvattaa niiden asiakkaiden riskiä jäädä ilman yleistukea, jotka eivät kykene täyttämään ehtoja. Tämä voi lisätä kotitalouksien riskiä köyhyyteen ja huono-osaisuuteen. Edellä mainittu johtaa taas sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarpeeseen, jota ei ole huomioitu riittävästi esitysluonnoksessa.

- Lausuttavaa esityksen vaikutuksista toimeenpanijoihin

On vaikeaa arvioida yleistuen vaikutuksia toimeenpanijoihin monen eri lakiluonnoksen yhteensovittamistarpeen ja selkeän yhteisvaikutusten arvioinnin puutteen vuoksi. Hyvinvointialueiden toimintaan esitysluonnoksella vaikuttaa kuitenkin olevan tunnistettujen seikkojen lisäksi myös tulottomuuden ja vähävaraisuuden kasvun ja monialaiseen palvelutarvearvioon ohjaamisen lisääntymisen mahdollisesti synnyttämä lisäpalvelujen tarve.

Esityksen perusteella voi arvioida riskin aktivointisuunnitelmien määrän kasvulle. Aktivointisuunnitelmien aikaistumisen voi todeta olevan tarkoituksenmukaista erityisesti nuorilla, mutta samalla se lisää hyvinvointialueiden palvelutarvetta ja henkilöstötarvetta. Tällöin on varmistettava riittävä rahoitus hyvinvointialueille. Yleistuen kytkeminen myös tiukemmin velvoitteisiin lisää toteutuessaan sosiaali- ja terveydenhuollon kysyntää ja siirtää kustannuksia hyvinvointialueille. Hyvinvointialueen rahoituksen huomioiden ei ole mahdollisuuksia ottaa vastaan todennäköisesti kasvavaa määrää asiakkaita, joiden tuen tarpeet liittyvät ensisijaisen etuuden puuttumiseen. Tätä ei myöskään voi pitää perusteltuna eikä kannatettavana.

- **Lausuttavaa esityksen muista vaikutuksista**

Uudistuksen palvelutarvevaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi. Erityisesti pitkäaikaistyöttömien, osatyökykyisten ja nuorten tilanteessa esitys saattaa lisätä tarvetta sosiaali- ja terveyspalveluille. Huolta aiheuttaa myös se, että yleistuki ohjaa ihmisiä työnhakuprosessiin tilanteissa, joissa ensisijainen palvelutarve liittyy kuntoutukseen, asumiseen tai päihde- ja mielenterveyspalveluihin. Näin ollen on olemassa riski, että henkilö jää vaille hänelle tarkoituksenmukaista tukea, mikä voi pahimmillaan pitkittää ja johtaa ongelmien kasaantumiseen.

- **Lausuttavaa yleistukilain yleisistä säännöksistä (1 luku)**

-

- **Lausuttavaa yleistuen saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä (2 luku)**

-

- **Lausuttavaa yleistuen määräytymisperusteista (3 ja 4 luvut)**

Yleistuen tarveharkinta ja etuustaso eivät kaikilta osin tunnista henkilöiden moninaista työkykyä tai palvelutarvetta. Uudistuksessa korostuu velvoitteellisuus ilman, että sen rinnalla esitetään riittäviä palvelutakuita tai mekanismeja työkyvyn arvioinnille. Hyvinvointialue katsoo, että sairauden tai toimintakyvyn heikentymisen vuoksi ei-työkykyisten asiakkaiden siirtyminen työnhakuprosessiin ilman asianmukaista arviointia on riski sekä yksilön oikeuksien että palveluiden vaikuttavuuden kannalta.

Yleistukea voitaisiin lakiesitysluonnoksen perusteella myöntää myös oppivelvollisuutensa suorittaneelle 17-vuotiaalle nuorelle. Sairausvakuutuksen osalta alaikäiselle nuorelle ei voida maksaa sairauspäivärahaa. Varha pitää yleistuen maksamisen mahdollisuutta alaikäiselle sinänsä kannatettavana, mutta se vaikuttaa ristiriitaiselta suhteessa sairauspäivärahaan.

Lain 12 §:ssä säädetään yleistuen saamisen odotusajasta. Vaikuttaa siltä, että odotusajan asettaminen laajenevalle kohdejoukolle voi lisätä toimeentulotuen tarvetta. Lisäksi kaikki toisiinsa liittyvät nyt valmisteilla olevat lakiesitysluonnokset huomioiden, odotusajan kohdejoukon laajenemisella voi olla vaikutuksia hyvinvointialueiden järjestämisvastuulla olevien tehtävien kasvuun. Odotusajan tarkoituksenmukaisuutta tulisi arvioida kokonaan uudelleen, koska on kyse tarveharkintaisesta tuesta. Samalla tulisi arvioida myös sen suhdetta viimesijaiseen perustoimeentulotukeen esitystä kattavammin.

- **Lausuttavaa yleistuen toimeenpanosta ja muutoksenhausta (5 ja 6 luvut)**

-

- **Lausuttavaa yleistuen tietojen saamista ja luovuttamista koskevista ehdotuksista (7 luku)**

-

- **Lausuttavaa yleistuen rahoituksesta (8 luku)**

-

- **Lausuttavaa yleistukilain ehdotetusta voimaantulosta (9 luku)**

Varha korostaa, että ennen lain voimaan tuloa tulee varmistaa, että Kela pystyy huolehtimaan tarvittavista muutoksista ja toimeenpanon resursseista. On myös varmistettava, että asiakkaat ymmärtävät ja osaavat toimia. Uusi tukilaji ja sen mahdollinen liian nopea toimeenpano ei saa synnyttää lisääntyvää perustoimeentulotuen päätöksentekotarvetta ja siitä todennäköisesti aiheutuvaa laajaakin hakeutumista myös hyvinvointialueiden vastuulla olevan täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen tarpeeseen.

- **Muuta lausuttavaa ehdotetusta yleistukilaista**

-

- **Lausuttavaa peruspäivärahaa koskevien säännösten kumoamista koskevasta ehdotuksesta**

-

- **Lausuttavaa työmarkkinatukea koskevien säännösten kumoamista koskevasta ehdotuksesta**

-

- **Muuta lausuttavaa työttömyysturvalakiin ehdotetuista muutoksista**

-

- **Lausuttavaa yleistuen saajalle järjestettävien työnhakukeskusteluiden jaksosta**

Työnhakukeskusteluiden määräaikaisuus ei kaikilta osin palvele yksilöllistä tilannetta, vaan voi johtaa hallinnolliseen työhön ilman konkreettista hyötyä asiakkaalle. Varha korostaa tarvetta malliin, jossa palvelutarve määrittää työnhakukeskusteluiden tiheyden, ei ennalta määrätty aikataulu. Varha kannattaa asiakkaiden kohtaamisten lisäämistä, mutta lisäämisen tulisi perustua työnhakijan tosiasialiseen palvelutarpeeseen.

Työnhakukeskustelut ovat vaikuttavampia yleensä työttömyyden alkuvaiheessa ja Varha pitää kannatettavana, että erityisesti nuorten syrjäytymiseen ja työttömyyden pitkittymiseen pyritään vaikuttamaan sillä, että alle 25-vuotiaiden osalta työnhakukeskusteluja tullaan järjestämään muita aiemmin ja useammin. Nyt ehdotetun mukaisesti aktivointijakson alkaminen vasta 180 yleistuen maksupäivän jälkeen tosin tulisi todella myöhään.

- **Lausuttavaa yleistuen saajalle järjestettävien työnhakukeskusteluiden sisällöstä**

Esitysluonnoksessa todetaan, että keskustelut voivat sisältää ohjausta sosiaali- ja terveystalviin, mutta ei täsmennetä, miten tämä käytännössä toteutetaan. Työvoimaviranomaisen tehtäväksi määritellään varmistaa, että työttömän palvelutarpeen arvioimiseksi on arvioitu työnhakijan työnhakuun ja työllistymiseen vaikuttavat työ- ja toimintakyky ja elämänhallinnan ongelmat. Lisäksi säännöksessä myös ehdotetaan, että työvoimaviranomainen selvittäisi varhaisessa työhaun vaiheessa, olisiko työnhakija tarpeellista ohjata monialaiseen palvelutarvearvioon. Sinänsä Varha pitää tätä kannatettavana, mutta mahdollisen ohjauksen lisääntymisen vaikutukset tulisi tarkasti arvioida ja lisäksi tarkentaa, mitä tarkoitetaan työvoimaviranomaisen roolilla varmistajana.

- Muuta lausuttavaa työvoimapalveluiden järjestämislakiin ehdotetuista muutoksista

Esitys lisää velvoitteita monialaisten palveluiden järjestämiseen (muutos työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain 7 §:ään). Tämä kasvattaa suoraan hyvinvointialueen vastuuta erityisesti tilanteissa, joissa asiakkaalla on monia samanaikaisia haasteita. Ilman lisäresursseja ja selkeää vastuunjakoa tämä voi johtaa palveluiden ylikuormittumiseen ja vaarantaa palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden.

Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

-

Laki työttömyyskassalain muuttamisesta

-

Laki yleisestä asumistuesta annetun lain 12 §:n 2 momentin muuttamisesta

-

Laki eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 annetun lain muuttamisesta

-

Laki sairausvakuutuslain muuttamisesta

-

Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta

-

Laki takuueläkkeestä annetun lain 19 §:n muuttamisesta

-

Laki kansaneläkelain muuttamisesta

-

Laki työntekijän eläkelain muuttamisesta

-

Laki yrittäjän eläkelain muuttamisesta

-

Laki maatalousyrittäjän eläkelain 32 ja 46 §:n muuttamisesta

-

Laki merimieseläkelain muuttamisesta

-

Laki julkisten alojen eläkelain muuttamisesta

-

Laki työtapaturma- ja ammattitautilain 141 §:n muuttamisesta

-

Laki maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain 97 §:n muuttamisesta

-

Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain 7 §:n muuttamisesta

-

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Nykyisin kuntouttavan työtoiminnan lain soveltamisala on rajattu koskemaan ainoastaan pitkittyneesti työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavia. Esitysluonnoksen kuntouttavaa työtoimintaa koskevassa lakiesitysluonnoksessa ehdotetaan lain soveltamisalaa laajennettavaksi yleistuen säätämisen vuoksi. Soveltamisalan laajennus koskee sitä, että aiemmin peruspäivärahaa saaneet tulisivat nykytilaa aiemmin kuntouttavan työtoiminnan lain soveltamisalan piiriin.

Ehdotettu muutos lain soveltamisalan laajentamisesta on ristiriitainen muihin valmisteilla oleviin uudistuksiin nähden ja soveltamisalan laajennus tulisi arvioida tarkasti ja laajennuksen kustannukset olisi korvattava hyvinvointialueelle. Varha toteaa, että kuntouttavan työtoiminnan osalta on syntynyt kestämaton tilanne niin hyvinvointialueen kuin asiakkaidenkin näkökulmasta. Hallitus on tehnyt kehysriihessä säästölinjaukset, mutta samaan aikaan kuntouttavan työtoiminnan lain kohdejoukkoa laajennetaan tässä lakiesitysluonnoksessa ja lisäksi kuntouttavan työtoiminnan hallinnollista keventämistä ehdottavassa lakiesityksessä. Samaa aikaan työ- ja elinkeinoministeriö on useissa julkisissa esiintymisissään todennut, että kuntouttavan työtoiminnan laki kumotaan ja sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistämässä hyvinvointialueiden sosiaalihuollon palveluvalikoiman rajaamista sekä työllistymistä tukevien palvelujen erittäin merkittäviin säästöihin tähtäävän lakiesityksen valmistelua ja työryhmätyöskentelyä.

Laki maatalousyrittäjien lomituspalvelulain 4 §:n muuttamisesta

-

Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain 7 §:n muuttamisesta

-

Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

-

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta

-

Laki työsopimuslain 12 luvun 3 §:n muuttamisesta

-

Laki merityösopimuslain 12 luvun 3 §:n muuttamisesta

-

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 45 §:n muuttamisesta

-

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 ja 31 a §:n muuttamisesta

-

Laki tuloverolain 93 §:n muuttamisesta

-

Laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lain 60 §:n muuttamisesta

-

Laki opintotukilain 6 §:n muuttamisesta

-

Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 20 ja 21 §:n muuttamisesta

-

Laki ulosottokaaren muuttamisesta

-

Laki oikeudenkäynnistä vakuutusosoikeudessa annetun lain 6 §:n muuttamisesta

-

4. Muuta lausuttavaa

Varha katsoo, että yleistukiuudistuksen onnistuminen edellyttää kattavaa toimeenpanon tukea, mukaan lukien henkilöstön koulutus, palveluprosessien yhteensovitus sekä riittävä rahoitus. Esityksessä mainitaan vain rajoitetusti hyvinvointialueet toimeenpanon osapuolina, vaikka monialaiset palvelut ja osallisuuden tukeminen ovat olennainen osa yleistuen kohderyhmän palvelupolkua.

Jatkovalmistelussa tulisi myös parantaa vaikutusarvioiden laatua. Yhteisvaikutusarviointi tulisi tehdä huomioiden useat suunnitteilla olevat uudistukset ja tunnistettava niiden vaikutukset myös hyvinvointialueiden palvelu- ja resurssitarpeisiin ja sitä kautta rahoitukseen.

Heikkilä Emilia

Varsinais-Suomen hyvinvointialue - sosiaali- ja vammaispalvelut