

Asia: VN/10556/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä lausuttavaa esityskokonaisuudesta

Esitystä yleistuesta tulee arvioida suhteessa muihin samanaikaisesti valmisteltaviin leikkauksiin, kuten karenssiuudistukseen ja toimeentulotuen kiristykseen, jotta on mahdollista arvioida niiden yhteisvaikutuksia.

Lakiesitys olisi tärkeää yhteensovittaa jo tässä vaiheessa kattavasti muihin valmistelussa oleviin lakiesityksiin sekä säädöksiin ja muodostaa niistä eheä kokonaisuus, jotta Helsingin kaupungin eri toimijat pystyvät arvioimaan ja ennakoimaan niiden vaikutuksia palvelutarpeeseen ja edistämään sekä esittämään mahdollisia kehittämistoimenpiteitä.

Esimerkiksi yleistukea koskeva lakiesitys indikoi kuntouttavan työtoiminnan palvelujen tarpeen kasvua, mutta ennakkotiedot kuntouttavaa työtoimintaa koskevaan lakiin valmisteilla olevista muutoksista indikoivat toista. Etuuksien tiedonsaantioikeuksien laajentaminen ja yhdistäminen tulisi tehdä osana etuuslainsäädäntöjen muutoksia, joista esimerkiksi hallituksen esitys toimeentulotukilain muutoksista on tällä hetkellä lausuntokierroksella.

Esityskokonaisuus on myös monelta osin ristiriidassa TE-palveluiden uudistuksen tavoitteiden kanssa ja esitetyt muutokset eivät täytä täysin TE24-uudistuksen perimmäistä tavoitetta tarjota työnantajille ja työnhakijoille kohdennettuja ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin sopivia, työllisyyttä edistäviä palveluja.

- Lausuttavaa esityksen vaikutuksista kotitalouksiin

Lakiesityksessä käsitellään esityksen vaikutuksia monesta eri näkökulmasta ja niiden perusteella muutokset hakijan käytettävissä oleviin tuloihin ovat hyvin vähäisiä. Tarveharkinnan vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida tarkasti, sillä tarveharkinnassa huomioon otettavista tuloista tullaan säättämään erikseen valtioneuvoston asetuksella. Tarveharkinnan lisääminen voi kasvattaa perustoimeentulotuen menoja pienituloisten kotitalouksien määrän kasvaessa ja tällä saattaa olla heijastevaikutuksia myös täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen.

Helsingin kaupunki kannattaa esitystä siitä, että vanhempien tulorajaa nostetaan huomattavasti. Vanhemman luona asuvat tuensaajat kuormittavat usein pienituloisten vanhempien taloutta ja vähentävät tuensaajan mahdollisuuksia itsenäistyä. Lakiesityksessä oleva maininta siitä, että tulot pienentyvät eniten pareilla, joilla on lapsia sekä lapsettomilla pareilla, on kuitenkin huolestuttavaa. Sosiaaliturvajärjestelmää tulisi kehittää siten, että vahvistetaan kahden huoltajan taloudellista turvaa ensisijaisilla etuuksilla, mikä parhaimmillaan ehkäisee myös lapsiperheköyhyyttä. Tasa-arvon ja itsenäisen suoriutumisen näkökulmasta kannatettavaa on esityksessä oleva maininta siitä, että puolison tulot eivät vaikuttaisi yleistuen tarveharkinnan tulorajaan toisin kuin nykyisessä työmarkkinatuen tarveharkinnassa.

Hallituksen esitys ei huomioi huollettavien lasten määrää etuuden tasossa, mikä on merkittävä heikennys nykytilaan verrattuna. Lisäksi esityksessä poistetaan aiemmin käytössä olleet lieventävät poikkeukset, jotka ovat suojanneet nuoria aikuisia tilanteissa, joissa he asuvat vanhempiensa luona. Tämä lisää riskiä siitä, että nuoret jäävät kokonaan ilman omaa sosiaaliturvaa, mikä vaikeuttaa itsenäistymistä ja heikentää yhdenvertaisia mahdollisuuksia erityisesti kaupungeissa, joissa elinkustannukset ovat korkeat.

Yleistuen kannalta on oleellista muodostaa tuesta sellainen, mikä tekee työn vastaanottamisesta aina kannatettavaa. Nykyinen työttömyysetuusia koskeva lainsäädäntö ei kannusta esimerkiksi lyhyt- tai osaaikaisen työn vastaanottamiseen. Mikäli yleistuki vähenee työtulojen noustessa lineaarisesti, mahdollistaa se nykyistä paremmin taloudessa tapahtuvien muutosten ennakkoinnin, jolloin myös työn tekeminen on kannattavampaa. On myös hyvä, että laissa säädetään selkeästi tuensaajan yleiset oikeudet ja velvollisuudet. Lisäksi mahdollisuus maksaa yleistuki suoraan hyvinvointialueelle toimii ratkaisevana lakiperustana yleistuen hakemiselle välitystilille.

Yleistuki voisi olla lisäksi automaattisempi ja sen maksu reaaliaikaisempaa. Nykyisin Kela maksaa peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea neljän viikon jaksoissa ja hakijan pitää muistaa täyttää ilmoitus työttömyysajasta. Tuen maksupäivä saattaa vaihdella edellä mainituista syistä välillä huomattavastikin, mikä aiheuttaa haasteita esimerkiksi perustoimeentulotuen määräytymisessä sekä välitystilitoiminnassa ja saattaa johtaa hakijan kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen tarpeeseen sekä viranomaisten turhaan resurssien käyttöön.

Helsingin kaupunki esittää, että yleistukea maksettaisiin neljän viikon sijasta kalenterikuukaudelta ja hakijalta ei edellytettäisi kuukausittaista työttömyysajan ilmoittamista. Tämä soveltuisi yhteen myös

yleistuen jatkokehittämisen kanssa, koska seuraavissa vaiheissa yleistukeen on tarkoitus joka tapauksessa sisällyttää sellaisia etuuksia, jotka maksetaan kalenterikuukaudelta.

- Lausuttavaa esityksen vaikutuksista toimeenpanijoihin

Kuntien toteuttamien työvoimapalveluiden ensisijainen tehtävän tulisi olla työllisyyden edistäminen, mutta ehdotettu sääntely siirtää jälleen kerran painopistettä työllisyyden edistämisestä työttömyyden hoitoon.

Esitysluonnos on jälleen uusi esitys, joka on täysin ristiriidassa TE-palvelu-uudistuksen keskeisimpien tavoitteiden kanssa. Uudistuksessa kunnille säädettiin työllisyyteen kohdistuva kannustava rahoitusjärjestelmä, jonka osana kuntien tuli saada toimintavapaus työllisyyden edistämisessä. Esitetyt muutokset päinvastoin sitovat kuntien työvoimapalveluiden käsiä yhä tiukemmin ja samalla kaventavat entisestään kuntien toimintamahdollisuuksien alaa.

Ehdotetut muutokset työnhakijan palveluprosessiin tarkoittavat yhä yksityiskohtaisempaa sääntelyä työvoimaviranomaisten toiminnasta. Työnhakijan palveluprosessin erittäin yksityiskohtaisen sääntelyn takia kuntien pakko ohjata rajalliset työllisyyspalveluiden resurssinsa vain lakisääteisten palveluiden toteuttamiseen. Lopputuloksena kuntien on yhä vaikeampi toteuttaa TE24-uudistuksen perimmäistä tavoitetta: tarjota työnantajille ja työnhakijoille kohdennettuja ja paikallisten työmarkkinoiden tarpeisiin sopivia, työllisyyttä edistäviä palveluja.

Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lakiin esitetyn 32 b §:n vaikutuksia työvoimaviranomaisten toimintaan. Muutoksella lisättäisiin kohderyhmään kuuluvien henkilöiden työnhakukeskustelujen kaavamaisuutta. Kun huomioidaan eduskunnalle syksyllä esiteltävän työnhakijan palveluprosessin muutoksia (ns. TYKE-HE), tulevat esitetyt muutokset lisäämään työvoimaviranomaisten työmäärää merkittäväällä tavalla.

Työvoimapalvelut siirrettiin kuntien vastuulle voimakkaasti aliresursoituina ja työvoimaviranomaisilla on vaikeuksia palvella asiakkaita henkilökohtaisesti jo nykyisillä resursseilla. Pitkäaikaistyöttömien palvelu vaatii henkilökohtaisempaa otetta, mikä edellyttää lisää palvelutilanteessa käytettävää aikaa. Jatkossa viranomainen on velvollinen selvittämään asioita nykyistä vieläkin laajemmin, mikä lisää kuntien kustannuspaineita entisestään.

- Lausuttavaa esityksen muista vaikutuksista

Esitetyillä muutoksilla ei voida katsoa olevan merkittävää vaikutusta työmarkkinoiden toimivuuteen, kuten esitysluonnoksessa on todettu.

Kun pidempään työttömien palvelutarvetta arvioidaan entistä aktiivisemmin, on oletuksena, että työttömien joukosta löytyy henkilöitä, joiden ammatilliset tai työkykyyn liittyvät valmiudet eivät vastaa työmarkkinoiden kysyntää. Pelkkä palvelutarpeen tunnistaminen ei kuitenkaan edistä työttömien tilannetta kohti työmarkkinoita. Esitysluonnos ei tarjoa ratkaisuja tai rahoitusta pidempään työttömänä olleiden saattamiseksi lähemmäksi työmarkkinoita.

Kasvokkainen kohtaaminen ja työnhakukeskustelut voivat tukea työllistymistä edistäviin palveluihin ohjautumista ja sitoutumista. Palvelutarpeen mukaisten palveluiden tarjoaminen edellyttäisi kuitenkin lisäresursointia nykyisillä asiakasmäärillä. Ohjausta vaikuttavimpien ja työttömien osaamista ja työkykyä kehittäviin palveluihin, kuten henkilökohtaisesti räätälöity työhönvalmennus tai IPS-työhönvalmennus, tulisi vahvistaa näitä palveluita lisäämällä ja kehittämällä. Käytännön edellytyksenä on lisärahoitus.

Aktivointijaksojen ja kasvokkaisten tapaamisten lisääminen voi olla perusteltua vain, mikäli palveluiden laatu ja saatavuus paranevat. Ilman lisäresursseja muutos lisää byrokratiaa eikä paranna palveluiden vaikuttavuutta.

Keskeisenä puutteena työllisyyden edistämisessä on kuntien ja kuntien työllisyyspalveluiden puutteellinen tiedonsaantimahdollisuus Kelan maksamista etuuksista - erityisesti tilanteissa, joissa henkilöt siirtyvät eri etuuksien välillä. Esitys yleistuesta ei tarjoa ratkaisuja ongelmaan.

Kuntien tulisi saada selkeät ja käytettävät tiedot työttömyysetuutta saavista henkilöistä huolimatta työttömyysetuuden maksajasta. Tietojen osana tulisi myös olla näkymä työttömyysetuuksien maksupäivien kertymistä. Samalla tavalla kuntien tulisi saada tarkkaa tietoa toimeentulotukea ja muita tukimuotoja saavista henkilöistä. Esitysluonnoksen mukaan eri perusturvaetuuksien yhdistämisessä edetään vaiheittain, mutta muiden vaiheiden aikataulua ei ole vielä määritelty.

Vaiheistamisen ei saa antaa estää nykyisen järjestelmän puutteiden korjaamisia. Nykyistä järjestelmää tulee edelleen kehittää ja eri etuuksien välisiä raja-aitoja madaltaa, vaikka etuuksia ei vielä yhdistettäisikään. Yksi keskeisistä kehittämiskohteista on etuuksien saajista luovutettavat tiedot. Eri etuuksien saajista kunnille luovutettavat tiedot tulisi harmonisoida ja tiedonsaantioikeuksista tulisi säätää mahdollisimman laajasti. Esteitä on lainsäädännön lisäksi erityisesti myös tietojärjestelmissä ja huomiota tulisi kiinnittää myös järjestelmätason kehityksen varmistamiseen.

Yleistukeen ollaan siirtämässä nykylain säädökset siitä, että vailla tutkintoa oleville työttömille asetetaan 21 viikon odotusaika, jonka aikana yleistukea ei makseta. Viiden kuukauden odotusaika koskee myös niitä nuoria jotka ovat hakeneet koulutukseen, mutta eivät ole tulleet valituiksi. Silti

heiltä evätään oikeus ensisijaiseen etuuteen liki puoleksi vuodeksi. Käytännössä nämä työttömät nuoret tippuvat usein toimeentulotuen varaan. Tämän säädöksen tarkoituksenmukaisuutta tulisi arvioida yleistukeen siirryttäessä, erityisesti koska samaan aikaan valmisteltavassa toimeentulotuen uudistuksessa esitetään, että jatkossa kunnat olisivat vastuussa nuorten toimeentulotukimenoista 100% rahoitusosuudella.

- **Lausuttavaa yleistukilain yleisistä säännöksistä (1 luku)**
 -
- **Lausuttavaa yleistuen saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä (2 luku)**
 -
- **Lausuttavaa yleistuen määräytymisperusteista (3 ja 4 luvut)**
 -
- **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)**
 -
- **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**

- **Lausuttavaa yleistuen saajalle järjestettävien työnhakukeskusteluiden sisällöstä**

Ehdotettu muutos työnhakijan palveluprosessin muuttamisesta tulisi perua. Kasvokkain toteutettavien tapaamisten lakisääteisellä määrittelemisellä ei ole osoitettu olevan selkeää vaikutussuhdetta tapaamisten tuloksellisuuteen tai pitkäaikaiseen vaikuttavuuteen. Työvoimapalveluiden sääntelyn lähtökohtana tulee olla luottamus kannustavan rahoitusmallin toimivuuteen, mikä ohjaa työvoimaviranomaisia kehittämään laadukkaampia ja vaikuttavampia palvelumalleja työnhakijoiden työllistämiseksi. Työvoimaviranomaisella tulee olla laajempi vapaus kehittää vaikuttavia paikalliseen tarpeeseen soveltuvia asiakaslähtöisiä työllistäviä palveluja, esimerkiksi rekrytoivia työnantajia palvelemalla. Kaavamainen lainsäädäntö ei tuota tällaisia mahdollisuuksia.

Esitys on osittain ristiriidassa eduskunnalle syksyllä esitettävien työnhakijan palveluprosessiin tehtävien muutosten kanssa (ns. TYKE-HE). Muutoksessa palveluprosessin kaavamaisesta palveluprosessista siirryttäisiin kohti palvelutarpeen mukaista palveluprosessia. Kehitystä on syytä jatkaa ja edistää myös jatkossa. Yleistukeen liittyvässä muutoksessa palveluprosessin kaavamaisuutta lisättäisiin entisestään. On ongelmallista, että samaa palveluprosessia säädellään kahdella samanaikaisella muutosesityksellä, varsinkin, kun muutosesitykset ovat osittain ristikkäisiä.

Muutos voi rajata tehokkaiden ja tarkoituksenmukaisten palvelujen järjestämisen työvoimaviranomaisen valintamahdollisuuksien ulkopuolelle. Työvoimaviranomaisilla on nykyisin mahdollisuus toteuttaa kasvokkaista tapaamisia asiakkaan palvelutarpeen perusteella ja kasvokkaisia tapaamisia toteutetaankin nimenomaisesti palvelutarpeeseen perustuen. Keskusteluja järjestetään myös muiden toimijoiden tiloissa, jos sen arvioidaan hyödyttävän työnhakijan kokonaistilanteen edistämistä. Ehdotettu muutos estäisi muun muassa tällaiset joustavat ja usean toimijan yhteistyössä tehtävät keskusteluiden järjestämistavat.

Alle 25-vuotiaiden osalta sääntelyssä intensiivijakson pituudeksi ehdotetaan 15 kuukautta. On kyseenalaista voiko yli vuoden kestävää aikaa kutsua intensiivijaksoksi, kun tavoitteena on nuorten tilanteiden nopea edistäminen. Jakson pituutta tulisi tarkastella jatkovalmistelussa.

Helsingin kaupunki kannattaa työnhakijan palveluprosessia koskevan sääntelyn keventämistä ja alkuhaastattelun järjestämisen määrääjän pidentämistä. Samalla tulee kuitenkin varmistaa, että työnhakukeskusteluja on riittävästi ja säännöllisesti. Työnhakukeskusteluista tehdään lakiesityksellä liian kaavamaisia ja tarkkaan määriteltyjä, jolloin ne eivät enää palvele työllistymisen edistämistä ja työnhakijan yksilöllisiä tarpeita, mikä vähentää samalla palvelujen vaikuttavuutta.

- **Muuta lausuttavaa työvoimapalveluiden järjestämislakiin ehdotetuista muutoksista**

Järjestämislakia tulee kokonaisuudessaan uudistaa siten, että se mahdollistaa kannustavan rahoitusjärjestelmän tavoitteiden mukaiset vaikuttavat ja paikalliseen tarpeeseen soveltuvat palvelut. Lainvalmistelutyön keskeisenä ohjenuorana tulisi olla järjestämislain säädösten

keventäminen, mikä mahdollistaisi työvoimaviranomaisille työnhakijoiden todellisen palvelutarpeen mukaisten palveluiden tuottamisen.

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

-

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 vakuutusoidessa annetun lain 6 §:n muuttamisesta

-

4. Muuta lausuttavaa

-

Ihatsu Jan
Helsingin kaupunki - Kaupunginhallitus