

Asia: VN/35729/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sosiaalihuoltolain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Taustatiedot lausunnonantajalta

Edustan

Muu

Lausunnonantajan lausunto

1 Onko ehdotus kokonaisuudessaan kannatettava?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Kansaneläkelaitos (myöhemmin Kela) kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Esitys sosiaalihuoltolain uudistamisesta on kannatettava. Esityksellä pyritään selkeyttämään, yksinkertaistamaan ja joustavoittamaan muun muassa sosiaalihuollon asiakasprosessia, asiakastiedon kirjaamista ja osittain myös sosiaalipalveluja koskevaa sääntelyä.

Kelan näkemyksen mukaan useat sosiaalihuollon asiakkaat hyötyisivät työkyvyn arviointipalvelusta. Tämä edellyttää sosiaalihuollossa kykyä tunnistaa asiakkaiden työkyvyn heikentymistä. Tarvitaan tiivistä yhteistyötä terveydenhuollon ja sosiaalihuollon välillä, jotta asiakkaisten terveydentila- ja työkykyselvittelyt käynnistyvät oikea-aikaisesti. Kaiken kaikkiaan lakimuutosten toimeenpano edellyttää hyvinvointialueilta riittävää toiminnan resurssointia sekä osaamisen vahvistamista. Esimerkiksi palveluiden ensi- ja viimesijaisuuden arviointi tulee edellyttämään hyvinvointialueiden ja muiden tahojen jatkuvaa vuoropuhelua. Vasta käytäntö tulee kuitenkin osoittamaan miten esitetyt muutokset toteutuvat käytännössä.

2 Vastaavatko ehdotukset esityksen tavoitteita?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen tavoitteista?

Esityksen tavoitteena on selkeyttää ja uudistaa sosiaalihuoltolakia siten, että ehdotetut muutokset ohjaisivat sosiaalihuollon toimintaa nykyistä vahvemmin asiakkaan oikea-aikaiseen tuen tarpeiden tunnistamiseen ja niihin vastaamiseen. Palvelusäännösten uudistamisen tavoitteena on purkaa päällekkäisiä rakenteita, toimintaympäristön muuttumisen vuoksi tarpeetonta yksityiskohtaista sääntelyä ja koota tiettyjä yksittäisiä palveluja isommiksi kokonaisuuksiksi. Palvelujen osalta uudistetaan esimerkiksi sosiaalihuollon työllistymistä ja osallisuutta edistävien palvelujen kokonaisuutta. Uudistamisen tavoitteena on luoda sellaista palvelulainsäädäntöä, joka mahdollistaisi hyvinvointialueelle asiakkaiden tuen tarpeisiin vastaamisen joustavasti, kustannustehokkaasti ja alueelliset olosuhteet ja tarpeet paremmin huomioiden.

Kelan näkemyksen mukaan esityksen ehdotukset vastaavat esityksen tavoitteita. Yksityiskohtaisesta sääntelystä laveampaan sääntelyyn siirtyminen voi kuitenkin johtaa erilaiseen tulkintaan eri hyvinvointialueilla ja siitä voi seurata asiakkaiden eriarvoista kohtelua ja eroja palveluiden saamisessa. Tavoite palvelujen kokoamisesta isommiksi kokonaisuuksiksi on ymmärrettävä. Samaa aikaan esitys jättää osin epäselväksi, mitä palvelut tulevat konkreettisesti sisältämään. Tämä voi haastaa sosiaalihuollon ja muiden tahojen palveluiden yhteensovittamista.

3 Lausuntopalaute luvusta 1, onko erityistä tukea tarvitsevaa asiakasta koskeva pykäläesitys 5 a § kannatettava?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Esityksen mukaan: ”Sosiaalihuoltoa järjestettäessä, toteutettaessa ja kehitettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden 1) neuvontaan ja ohjaukseen; 2) edun arviointiin ja toteutumiseen; 3) erityisiin tarpeisiin ja toivomuksiin; 4) hyvinvoinnin seurantaan ja edistämiseen sekä epäkohtien poistamiseen. Kun asiakas on erityisen tuen tarpeessa, tulee hyvinvointialueen sosiaalihuoltoa toteuttaessaan varmistaa, että asiakas tavataan riittävän usein henkilökohtaisesti.” Kela kannattaa esityksen mukaista pykälämuotoilua, joka tuo tarkalla tasolla esiin ne eri kohdat, joissa on kiinnitettävä huomiota erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden kohtaamiseen ja palveluiden järjestämiseen.

Säännös jättää erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan määritelmän osin tulkinnanvaraiseksi, mikä voi johtaa asiakkaiden kohteluun eri tavoin eri hyvinvointialueilla. On tärkeä varmistaa, ettei tulkinta erityisen tuen tarpeesta muodostu liian kapea-alaiseksi ja tätä kautta nosta tuen saamisen kynnyksiä. Esityksen perusteella osin epäselväksi jää erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden ohjaaminen ja ohjautuminen TYM-palveluun (Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä 381/2023). Kohdejoukko kuvautuu sellaisena, joiden palvelutarpeen voidaan usein ajatella edellyttävän eri toimijoiden tarjoamien palvelujen yhteensovittamista. Toisaalta monella erityistä tukea tarvitsevalla henkilöllä toimintakyvyn ja elämänhallinnan haasteet voivat olla sellaisia, ettei TYM-palvelun mukainen työelämään suuntaava palvelu ole tarkoituksenmukaista tai ajankohtaista.

4 Lausuntopalaute luvusta 2, onko erillinen hyvinvoinnin edistämistä koskeva 10 a § kannatettava?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti esityksen kannatettavuudesta?

Esityksen mukaan pykälän tarkoituksena on selkeyttää sosiaalihuollon roolia ja tehtäviä hyvinvoinnin edistämässä sekä hyvinvoinnin edistämisen asemaa osana sosiaalihuollon kokonaisuutta. Voimassa olevan sosiaalihuoltolain hyvinvoinnin edistämistä koskevassa 2 luvussa säädetään hyvinvoinnin edistämisestä vain joidenkin asiakasryhmien osalta ja vain joistakin hyvinvoinnin edistämisen keinoista. Sen sijaan nykyisessä laissa ei määritellä, mitä hyvinvoinnin edistäminen sosiaalihuollon vastuulle yleisesti kuuluvana tehtävänä tarkoittaa. Uusi hyvinvoinnin edistämistä koskeva pykälä kattaisi kaikki sosiaalihuollon asiakasryhmät, minkä vuoksi erillisiä ryhmiä koskevat säännökset voitaisiin kumota.

Kela kannattaa erillistä hyvinvoinnin edistämistä koskevaa säännöstä. Säännös tuo aiempaa paremmin esille, että hyvinvoinnin edistäminen kuuluu sosiaalihuollon tehtäviin yleisesti, ei vain tiettyjen asiakasryhmien osalta.

Esityksen mukaan hyvinvointialueen tulee tehdä poikkihallinnollista yhteistyötä alueen muiden toimijoiden, kuten kuntien, oppilaitosten, turvallisuusviranomaisten, järjestöjen ja yksityisen sektorin kanssa väestötasoisena hyvinvoinnin edistämiseksi. Yhteistyön tueksi voidaan perustaa esimerkiksi erilaisia verkostoja ja työryhmiä. Toimintakäytännöt voivat liittyä esimerkiksi toiminnan suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin, tiedon jakamiseen ja osallisuuden varmistamiseen. Kela pitää tärkeänä, että sosiaalihuolto on aktiivinen työryhmien perustamisessa. Asiakkaan polku ja tuen tarpeen selvittäminen alkaa usein sosiaalihuollosta ja tällöin sosiaalihuolto tuntee asiakkaan toimintaympäristön sekä tarpeet ja sen perusteella tarvittavat kumppanit. Koska sosiaalihuollolla ja kumppaneilla on usein yhteisiä asiakkaita, tulisi luoda hyvinvointialueittain peruspalveluihin yhteistyöryhmä, jossa tavoitellaan esim. hyvinvoinnin edistämisen tai työllistymisen päämäärää. Erityisesti kaukana avoimista työmarkkinoista olevien henkilöiden työllistymisen edistämässä on sosiaalihuollon rooli pohjan rakentajana ja tukijana keskeinen.

5 Lausuntopalaute luvusta 3 - sosiaalityö ja sosiaaliohjaus: Ovatko ehdotukset selkeitä ja toteutettavissa olevia?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Esityksen mukaan henkilön tuen tarpeisiin vastattaisiin jatkossa ensisijaisesti sosiaalihuollon ammatillisella asiantuntijatyöllä eli sosiaaliohjauksella tai sosiaalityöllä. Sosiaalipalveluja järjestettäisiin vain, jos sosiaalihuollon ammatillisena asiantuntijatyönä annettava tuki ei yksinään

olisi asiakkaan tuen tarpeisiin vastaamiseksi sopivaa tai riittävää. Esityksessä arvioidaan, että sosiaalityön ja sosiaaliohjauksen ensisijaisuus voi vähentää sosiaalipalveluiden käyttöä. Kelan näkemyksen mukaan on tärkeä varmistaa, että asiakkaat saavat myös sosiaalityötä ja -ohjausta intensiivisempää tukea sitä tarvitessaan.

Lain työllistymisen monialaisesta edistämisestä (381/2023, ns. TYM-laki) mukaan työtön ohjataan monialaiseen palvelutarpeen arviointiin, jos työttömän työllistymisen arvioidaan edellyttävän yhteistoimintamallin mukaista palvelujen yhteensovittamista ja työllistymisen esteenä ovat työllistymiseen vaikuttavat työ- ja toimintakyvyn rajoitteet tai elämänhallinnan ongelmat, jotka eivät ratkea yksinomaan viranomaisen välisellä konsultaatiolla. Monialaisen tuen yhteistoimintamallissa yhteensovitettavia palveluja ovat työvoimaviranomaisen, hyvinvointialueen ja Kelan järjestämisvastuulle kuuluvat työvoimapalvelut sekä sosiaali-, terveyst- ja kuntoutuspalvelut. Jatkossa sosiaaliohjaus ja sosiaalityö eivät enää olisi sosiaalihuoltolain mukaisia sosiaalipalveluja. Mitä tämä tarkoittaa TYM-lain tulkinnan kannalta? Voiko tämä johtaa tilanteeseen, jossa TYM-toimintaan ohjataan vasta siinä vaiheessa, kun henkilöllä on sosiaalipalvelujen tarve, eli ainoastaan sosiaaliohjauksen/sosiaalityön tarpeessa olevia ei TYM-toimintaan ohjattaisi? Entä mitä tämä tarkoittaa TYM-toiminnassa olevien asiakkaiden sosiaalihuoltolain mukaisen sosiaalihuollon ammatillisen asiantuntijatyön saamisen osalta? TYM-yhteistoimintamallin tavoitteena tulee jatkossakin olla työttömien asiakkaiden työllistymisen edistäminen, eikä sosiaalipalveluiksi määriteltävien palveluiden muutoksen tule johtaa asiakasryhmän muutokseen TYM-yhteistoimintamallissa. Kelan näkemyksen mukaan TYM-laissa tulisi kaiken kaikkiaan tarkentaa TYM yhteistoimintamallin tavoitteet, asiakaskriteerit ja ohjaus siten, että malli tukee vaikuttavasti työkykyhaasteisten asiakkaiden etenemistä kohti työllistymistä.

6 Lausuntopalaute luvusta 3 - lapsiperhepalvelu: Onko ehdotus uudesta lapsiperhepalvelusta ja siihen sisältyvästä taloudellisesta tuesta selkeä ja toteutettavissa oleva?

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

Esityksen mukaan lapsiperhepalvelu kattaisi jatkossa myös nykyisen lastensuojelulain mukaisen perhekuntoutuksen silloin, kun sitä toteutetaan perheen kotiin vietävänä tai päivämuotoisena ryhmätoimintana. Sen sijaan ympärivuorokautisesta perhekuntoutuksesta olisi tarkoitus säätää jatkossa lapsen erityisestä suojelusta annetussa laissa. Kela haluaa nostaa esiin, ettei sosiaalihuoltolain mukainen lapsiperhepalvelu oikeuttaisi Kelan kuntoutusrahaan (Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista 566/2005, 18 §). Tällä hetkelläkin Kelan kuntoutusrahaa on myönnetty vain laitospäivämuotoisen perhekuntoutuksen ajalta, eikä kotona toteutettavasta perhekuntoutuksesta ole maksettu kuntoutusrahaa, vaikka vanhemman siihen osallistuminen estäisi työssä käynnin vastaavalla tavalla. Sen sijaan kuntoutusrahaa on voinut saada laitospäivämuotoisen kuntoutuksen osana toteutetuilta lyhyiltä ja väliaikaisilta kotiharjoittelujaksoilta. Lapsen erityisestä suojelusta annetussa laissa tarkoitettuun ympärivuorokautiseen perhekuntoutukseen osallistumisen ajalta Kelan kuntoutusrahaa voitaisiin maksaa myös jatkossa.

7 Lausuntopalaute luvusta 3 - Onko ehdotus uudesta työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelusta selkeä ja toteutettavissa oleva?

Osittain kyllä

Perustelut tiiviisti?

Työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuki kuvautuu palveluna, joka on tarvittaessa asiakkaan tukena ja käytössä monissa eri asiakkaan elämäntilanteissa. Uutta palvelua on vaikea arvioida asiakkaiden palveluiden saamisen ja turvaamisen näkökulmasta. Palvelun sisällössä korostuu räätälöinti osallistujien tarpeiden mukaiseksi sekä sisällön että tuntimäärän osalta. Uuden palvelun sisältö jää kuitenkin täsmentymättömäksi. Palvelussa ei kuvata olevan kuntoutuksellista tai työkyvyn arviointiin liittyvää elementtiä, vaan se näyttäytyy arjen tuen ja ohjauksen palveluna, joka voinee vaiheittain johtaa asiakkaan työllistymiseen. Näyttäytyy, että uudesta palvelusta olisivat poistuneet sosiaaliseen kuntoutukseen ja kuntouttavaan työtoimintaan sisälle rakennetut kuntoutusosatekijät. Epäselväksi jää myös 17 a §:n mukainen työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen osana järjestettävän työtoiminnan sisältö.

Esityksen kohderyhmän määritelmä "vaikeasti työllistyvät tai työvoiman ulkopuolella olevat työikäiset" on laaja ja kaksijakoinen. Säännökohtaisissa perusteluissa erotellaan työllistymistä tavoittelevat ja osallisuustavoitteiset. Erottelu on Kelan kannalta merkityksellinen ja Kela esittääkin, että jaottelu nostettaisiin selkeästi esiin pykälätasolle. Työllistymistä tavoittelevien kohderyhmässä on sellaisia asiakkaita, joille Kelan ammatillinen kuntoutus saattaisi olla ensisijainen. Sen sijaan Kelan ammatillinen kuntoutus ei ole oikea-aikaista niiden asiakkaiden osalta, joilla tavoitteet liittyvät osallisuuteen. Tulee varmistaa, että asiakkaan palvelupolku työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelun ja Kelan ammatillisen kuntoutuksen välillä on sujuva. Tämä edellyttää, että hyvinvointialueet ja Kela tekevät tiivistä asiakasyhteistyötä. Lisäksi työllistymistä edistävän monialaisen tuen yhteistoimintamallissa voidaan tukea kohderyhmän asiakkaita, joiden tavoitteet liittyvät työllistymisen edistämiseen.

Esityksen mukaan palvelu on tarkoitettu niille työikäisille henkilöille, joiden työllistymisen tai osallisuuden haasteista johtuvaan tuen tarpeeseen ei voida ensisijaisesti vastata työvoimaviranomaisen palveluiden, kuntoutuspalveluiden tai kotoutumispalveluiden avulla. Viimesijaisuuden määritelmä jää kuitenkin epäselväksi ja voi pahimmillaan johtaa asiakkaan pompotteluun viranomaisten välillä. Kela pitää välttämättömänä, että uuden palvelun viimesijaisuus suhteessa muiden tahojen palveluihin on selkeä. Tarkoittaako viimesijainen palvelu, että muiden toimijoiden palveluiden tulee olla asiakkaan kohdalla jo toteutettu tai niiden soveltuvuutta asiakkaalle ainakin arvioitu?

Esitys siitä, että asiakas voi olla samanaikaisesti sosiaalihuollon palvelussa ja työvoimaviranomaisen työllistymistä edistävässä palvelussa, on kannatettava. Rinnakkaisuuden tulee olla mahdollista myös Kelan ammatillisen kuntoutuksen kanssa silloin, kun se tukee asiakkaan työkykyä sekä työllistymispolkua. Liian usein palvelut toteutetaan peräkkäin, kun todellinen tarve olisi limittäisessä toteutuksessa. Palvelun etuusriippumattomuus mahdollistaa palvelun saamisen myös sairauspäivärahan tai kuntoutustuen piirissä olevien henkilöiden hyödynnettäväksi. Tämä edellä

mainittu joukko jää usein palvelujen ulkopuolelle ja ajautuu kauemmaksi työelämästä näiden etuusjaksojen aikana.

Kela kiinnittää huomiota velvoittavuuden poistumisen ja taloudellisten kannusteiden lakkaamisen yhteisvaikutukseen. Esityksessä on arvioitu velvoittavuuden poistumisen vähentävän osallistumista 10 prosenttia. Tähän arvioon liittyy kuitenkin merkittävää epävarmuutta. Uuden palvelun perustuminen lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen on kannatettavaa. Samalla herää kuitenkin huoli siitä, hakeutuvatko palvelun piiriin juuri ne asiakkaat, joiden voimavarat ovat vähäisimmät ja osallisuus yhteiskuntaan heikoin ja jotka hyötyisivät palvelusta. Palveluun osallistumisen vapaaehtoisuus saattaa johtaa siihen, että asiakkaiden tarpeet pidemmällä aikavälillä kasvavat ja tilanne heikkenee. Tämä voi puolestaan johtaa sosiaali- ja terveyspalvelujen laajempaan kuormitukseen sekä Kelan etuuksien, kuten sairauspäivärahan, kuntoutustuen ja työkyvyttömyyseläkkeen hakemiseen. Toisaalta myös palvelun viimesijaisuus saattaa lisätä edellä mainittujen etuuksien hakemista. Tätä riskiä esityksen vaikutustendarvioinnissa ei ole täysimääräisesti arvioitu.

Palveluun osallistumista voi lisätä esitetty mahdollisuus ateriointiin ja matkojen tukeminen jatkossa ehkäisevällä ja/tai täydentävällä toimeentulotuella. Täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen on harkinnanvaraista ja vaihtelee alueittain. Lisäksi osa asiakkaista joutuu hakemaan korvauksen erikseen jokaiselta ajanjaksolta, mikä on heille raskasta. Tämä saattaa muodostaa tosiasiallisen esteen palveluun osallistumiselle.

Epäselväksi jää, miten palvelun yhdenvertainen saatavuus tulee toteutumaan eri hyvinvointialueilla. Kun palvelu siirretään lailla vähemmän säädellyksi ja subjektiivista oikeutta ei ole, hyvinvointialueiden erilaisuus korostuu ja asiakkaiden eriarvoisuus asuinpaikkasidonnaisesti voi kasvaa. Toivottavaa on, ettei yhteiskuntaan muodostu entistä suurempaa väliinpuotoajaryhmää, jolta puuttuu työelämään suuntaavalta polulta tärkeitä askelmia. Toivottavaa on myös, että palvelua toteutetaan aidosti ja asiakkaan tilanteeseen soveltuvasti kaikilla hyvinvointialueilla.

8 Muu lausuntopalaute lukuun 3?

Ei muuta lausuttavaa.

9 Lausuntopalaute sosiaalihuollon toteuttamisen alkuvaiheessa: neuvonta ja ohjaus, vireilletulo ja sosiaalihuollon asiakkuus, yhteyden saaminen sosiaalihuoltoon ja tuen tarpeen arviointi (luvut 2 ja 4) Ovatko ehdotukset selkeitä ja toteutettavissa olevia?

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

Ei lausuttavaa.

10 Lausuntopalaute luvusta 4 – asiakassuunnitelma ja omatyöntekijä? Ovatko ehdotukset selkeitä ja toteutettavissa olevia?

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

Ei lausuttavaa.

11 Lausuntopalaute luvusta 4 - erityistä tukea tarvitsevan lapsen sosiaalityöntekijän asiakasmitoitus. Onko ehdotus selkeä ja toteuttavissa oleva?

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

Ei lausuttavaa.

12 Muu lausuntopalaute lukuun 4?

Ei lausuttavaa.

13 Lausuntopalaute luvusta 5 - sosiaalityöntekijän erityiset tehtävät. Onko ehdotus selkeä ja toteuttavissa oleva?

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

Ei lausuttavaa.

14 Lausuntopalaute luvusta 5 - sosiaalihuollosta vastaava viranhaltija. Onko ehdotus selkeä ja toteuttavissa oleva?

Ei kantaa

Perustelut tiiviisti?

Ei lausuttavaa.

15 Lausuntopalaute sosiaalihuollon asiakastietojen kirjaamisesta. Onko ehdotus selkeä ja toteuttavissa oleva?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Esitetyllä asiakastietolain 37 §:n muutoksella on tarkoitus mahdollistaa kirjaaminen myös sosiaalihuollon neuvonnassa ja ohjauksessa syntyneiden tietojen kirjaamiseen jo ennen sosiaalihuollon asiakkuuden alkamista. Tarkoituksena on, että tiedot näkyisivät henkilölle myös Omakanta-palvelussa ja että tiedot olisivat myöhemmin sosiaalihuollossa käytettävissä.

Tähän nähden on huomioitava, että voimassa olevan asiakastietolain soveltamisala koskee asiakastiedon kirjaamista sosiaalihuollon järjestämisen ja toteuttamisen käyttötarkoituksissa. Asiakastiedon määritelmä on saman lain 3 §:n 1 momentin 8 kohdassa määritelty seuraavasti:

”sosiaalihuollon asiakasasiakirjaan ja muuhun sosiaalihuollossa laadittuun asiakirjaan sisältyvää sosiaalihuollon asiakkaan tuen tarvetta, hänen asiansa käsittelyä tai hänelle annettavaa sosiaalipalvelua koskevaa asiakastietoa”.

Samoin on huomioitava, että asiakkaan käsitteen osalta saman lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa viitataan sosiaalihuollon asiakaslain määritelmään sosiaalihuollon asiakkaasta. Mikäli tarkoituksena on, että sosiaalihuollon neuvonnassa ja ohjauksessa kirjattaviin ”asiakastietoihin” sovellettaisiin asiakastietolain sääntelyä, tulisi asiakastietolain 3 §:ssä säädetty huomioida esityksen jatkovalmistelussa. Samoin muutosta tulee arvioida myös suhteessa asiakastietolain säilytysaikaliitteeseen.

Jatkovalmistelussa tulisi yleisesti ottaen vielä arvioida tarkemmin, miltä osin asiakastietolain sääntelyä on mahdollista soveltaa sosiaalihuollon ohjaukseen ja neuvontaan.

Yleisesti ottaen esitys voi vaikuttaa merkittävästi sosiaalihuollossa käytettäviin asiakirjarakenteisiin, tietojärjestelmätoteutuksiin sekä näihin liittyviin Kanta-palvelujen tietojärjestelmätoteutuksiin. Esityksen vaikutusten ja toimeenpanon näkökulmasta on huomioitava, että esityksen toimeenpanosta aiheutuu Kelalle niin teknisiä kuin toiminnallisia muutoksia Kelan järjestämiin Kanta-palveluihin. Esitettyjen muutosten toteutus Kanta-palveluihin edellyttää resursointia sekä suhteuttaa nämä muutokset muuhun Kanta-palvelujen kehittämiseen nähden.

Tarkempi vaikutusten arviointi, kuten muutoksista aiheutuvat kustannukset, on mahdollista arvioida vasta, kun kansallisesti on tehty arvio muutosten vaikutuksista suhteessa nyt käytössä oleviin asiakirjarakenteisiin ja tietojärjestelmätoteutuksiin. Näihin muutoksiin tulee lisäksi varata eri toimijoille riittävä siirtymäaika niiden toimeenpanoa varten.

Esityksen jatkovalmistelussa on lisäksi oleellista arvioida esitettäviä muutoksia ja erityisesti niiden voimaantuloa suhteessa jo voimassa olevan asiakastietolain 102 §:n mukaisiin siirtymäaikoihin. Saman pykälän 5 momentin mukaisesti sosiaalihuollon palvelunantajat ovat veloitettuja Kanta-palvelujen käyttöönottoon 1 syyskuuta 2026 alkaen. Tämä käyttöönotto tapahtuu olemassa olevin asiakirjarakentein. Näin ollen esityksen voimaantuloa sekä vaikutuksia on syytä arvioida esitettyä tarkemmin suhteessa olemassa oleviin vaatimuksiin ja jo toteutettuihin tietojärjestelmäratkaisuihin.

Lain soveltamisen näkökulmasta olisi perusteltua, että laissa määriteltäisiin riittävät siirtymäajat lain toimeenpanoon. Tällöin eri toimijoille olisi selvää, mistä ajankohdasta lähtien lain vaatimat toiminnallisuuksien on oltava sosiaalihuollossa käytössä (ks. PeVL 4/2021, kohdat 48-51).

16 Lausuntopalaute asiakasmaksuihin ehdotetuista muutoksista?

Pitkäaikaisen ympärivuorokautisen palveluasumisen ja pitkäaikaisen laitoshoidon maksujen korotusten vaikutusta rajoittaisi erityisesti pienituloisilla henkilöillä laissa määritetty asiakkaan

henkilökohtaiseen käyttöön jätettävä käyttövara. Käyttövara rajoittaisi siten esimerkiksi yleensä toimeentulotuella olevien asiakkaiden maksujen kasvua.

Jatkuvasta ja säännöllisestä kotona annettavasta palvelusta perittäviä maksuja ovat esimerkiksi kotihoidon maksut, jotka ovat toimeentulotuessa huomioitavia menoja. Maksujen korotuksella voi olla vaikutusta etuusmenoihin. Viimesijaiseen toimeentulotukeen nähden maksujen alentamisen ja perimättä jättämisen tulisi olla ensisijaista. On kuitenkin vaikeaa arvioida, miten paljon maksuja alennetaan tai jätetään perimättä. Maksujen korotukset eivät saisi johtaa siihen, että palveluja tarvitsevat joutuisivat tämän vuoksi turvautumaan toimeentulotukeen. Mikäli näin kävisi, voisi muutos tuoda myös lisää asiakkaita toimeentulotukeen.

17 Lausuntopalaute muista säädösmuutosehdotuksista?

Työttömyysturvalain ja toimeentulotukilain 2 a §:n (velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi) suhdetta tulisi täsmentää siltä osin kuin kyse on asiakkaan osallistumisesta uuteen työikäisen osallisuuden ja toimintakyvyn palveluun. Edellytetäänkö toimeentulotukea hakevalta palveluun osallistuvalla asiakkaalla myös toimeentulotukilain mukaista ilmoittautumista kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi? Jos ei edellytetä, tulisi asiasta säätää myös toimeentulotukilain 2 a §:ssä. Myös suhdetta toimeentulotukilain perusosan alentamiseen ja 10 § 4 momentin mukaiseen perusosan alentamisen lakkaamiseen tulisi täsmentää. Lakkaisiko perusosan alentaminen myös näissä tilanteissa, kun henkilö osallistuu uuteen palveluun ja siten korjaa menettelyään, vaikka työttömyysetuusosoikeus ei palautuisi? Mikäli alentaminen päättyisi myös näissä tilanteissa, miten Kela saisi tiedon asiakkaan osallistumisesta uuteen palveluun? Esitettyihin kysymyksiin ratkaisuvaihtoehdot ovat erilaisia ja niillä on myös potentiaalisesti erilaiset etuusmeno- sekä toimintavaikutukset. Ratkaisuilla voi lisäksi olla kannustinvaikutuksia niin asiakkaille kuin viranomaistoimijoille.

Ehdotetun sosiaalihuoltolain muuttamista koskevan lain 17 §:n myötä ikäraajat poistuisivat, ja Kelan tulisi toimittaa hyvinvointialueelle tiedot koskien niitä työttömiä henkilöitä, joiden pääasiallinen toimeentulo olisi viimeisten kuuden kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuihin toimeentulotukeen. Ehdotetun muutoksen osalta tulisi täsmentää, tuleeko Kelan toimittaa tällainen tieto asiakkaasta aina uudestaan kuuden kuukauden välein, jos asiakkaan toimeentulotuen saanti jatkuu siten, että se muodostaa asiakkaan pääasiallisen toimeentulon.

18 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten taloudellisista vaikutuksista?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Kelan rajapintaa ja vaikutuksia Kelan asiakkuuksiin ja Kelan toimintaan ei ole arvioitu riittävästi. Sairauspäivärahan, ammatillisen kuntoutuksen ja työkyvyttömyyseläkkeiden hakemusvirroissa on odotettavissa heijastusvaikutuksia, joiden suuntaa ja suuruutta on vaikea ennakoida. Riski siitä, että

työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelun ulkopuolelle jäävän ryhmän palvelutarpeet näkyvät lisääntyvinä asiointeina ja etuuskien hakemisena Kelassa, on mahdollinen.

Hallituksen esityksen mukaan kuntouttavan työtoiminnan piirissä oli 22 900 henkilöä vuonna 2025. Kelan tilastojen mukaan vuonna 2025 kuntouttavassa työtoiminnassa olleista 1 210 henkilöä (5,3 %) on saanut vuonna 2025 myös myönteisen Kelan ammatillisen kuntoutuksen päätöksen. Kelan nykyisistä ammatillisen kuntoutuksen palveluista ammatillinen kuntoutus selvitys olisi todennäköisin palvelu niille henkilöille, jotka ohjautuisivat työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelusta Kelan ammatilliseen kuntoutukseen. Ammatillisen kuntoutuksen ajalle asiakkaan on mahdollista hakea toimeentulon turvaksi kuntoutusrahaa. Kelan kustannuslaskelmissa on arvioitu kuntoutusrahakustannuksia siten, että kuntoutusrahaa kuntoutuksen ajalta saavat henkilöt saisivat vähimmäismääräistä kuntoutusrahaa sekä ylläpitokorvausta. Vuoden 2025 lukujen mukaan (kun saajia on ollut 1210) etuuskulut olisivat arviolta yhteensä 4,5 miljoonaa euroa, joista 4,0 miljoonaa euroa muodostuisi kuntoutuspalvelun etuuskuluista ja 0,5 miljoonaa kuntoutusrahan etuuskuluista.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että nykyisistä kuntouttavan työtoiminnan asiakkaista noin 10 % (noin 2300 henkilöä) voisi jatkossa siirtyä työvoimapalvelujen piiriin uuden palvelurakenteen myötä. Valmistelussa on myös arvioitu, että velvoittavuuden ja taloudellisten kannusteiden poistuminen vähentäisi nykyistä kuntouttavan työtoiminnan asiakasmäärää 10 %:lla (noin 2 300 henkilöä). Esityksen mukaiseen uuteen työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palveluun osallistuisi täten jatkossa arviolta 18 320 henkilöä. Jos arvioidaan, että työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelusta asiakkaat ohjautuisivat jatkossa Kelan ammatilliseen kuntoutukseen kuten vuonna 2025 (5,3 % kaikista kuntouttavassa työtoiminnassa olleista), tarkoittaisi tämä 968 myönteistä ammatillisen kuntoutuksen päätöstä. Etuuskulut olisivat tuolloin arviolta yhteensä 3,6 miljoonaa euroa, joista 3,2 miljoonaa euroa muodostuisi kuntoutuspalvelun etuuskuluista ja 0,4 miljoonaa kuntoutusrahan etuuskuluista. Nykytilanteeseen verrattuna etuuskulut pienenisivät tämän arvion perusteella noin 0,9 milj. euroa.

Työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelun osalta esityksessä painotetaan palvelun viimesijaisuutta suhteessa esimerkiksi kuntoutuspalveluihin. Viimesijaisuus pakottaa hyvinvointialueet tuen tarpeen arvioinnissa pohtimaan, voitaisiinko asiakkaan tarpeisiin vastata kuntoutuspalveluilla uuden sosiaalihuollon palvelun sijaan. Tämä voisi johtaa siihen, että asiakkaita ohjautuisi jatkossa nykyistä enemmän Kelan ammatilliseen kuntoutukseen. Tällöin Kelan ammatillisen kuntoutuksen myönteisten päätösten määrä saattaisi kasvaa jonkin verran. Arviolta 1500 henkilöä voisi jatkossa ohjautua Kelan ammatilliseen kuntoutukseen. Tällöin etuuskulut olisivat arviolta yhteensä 5,5 miljoonaa euroa, joista 4,9 miljoonaa euroa muodostuisi kuntoutuspalvelun etuuskuluista ja 0,6 miljoonaa kuntoutusrahan etuuskuluista. Nykytilanteeseen verrattuna etuuskulut kasvaisivat tämän arvion perusteella noin 1,0 milj. euroa.

Todelliset taloudelliset vaikutukset Kelan ammatillisen kuntoutuksen ja kuntoutusrahan etuuskulujen osalta riippuvat erityisesti siitä, miten hyvinvointialueet tulkitsevat viimesijaisuusveloitetta ja millainen palvelutarpeen arviointikäytäntö hyvinvointialueilla muodostuu.

Esitys arvioi, että kulukorvausten poistuminen tuo julkiseen talouteen 9,9 miljoonan euron säästön vuodesta 2028 alkaen. Tästä summasta on syytä huomata, että osa siirtyy täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen, jonka rahoitus on hyvinvointialueilla mutta joka kytkeytyy Kelan perustoimeentulotuen prosesseihin asiakkaiden etuushakemusten kautta. Asiakkaiden hakemusvirta Kelaan voi muuttua, kun aiemmin kulukorvauksena saatu osuus on jatkossa harkinnanvaraisena täydentävänä toimeentulotukena hyvinvointialueelta.

Kela kiinnittää huomiota esityksen 17 §:n 4 momentin mukaiseen Kansaneläkelaitoksen tietojenantovelvollisuuteen hyvinvointialueille. Toimeentulotukilain mukaiset perusosan alennusilmoitukset poistuivat 1.1.2026. Kelan käsityksen mukaan ilmoitusten läpikäymisessä oli huomattavia alueellisia eroja ja automaattisten ilmoitusten käsittelyä pidettiin myös joillain alueilla liian työllistävänä. Kelan näkemyksen mukaan Kelan ja hyvinvointialueiden välisiä ilmoituksia ja näihin liittyviä yhteistyökäytänteitä ja prosesseja olisi tarpeen tarkastella kokonaisuutena ja suunnitella tarveperusteisesti siten, että ilmoituksia toteutetaan selkeään tarpeeseen ja käsitellään tarkoituksenmukaisella tavalla ja siten, että asiakas aidosti hyötyy viranomaisten tiedonvaihdoista eli ilmoitusten tulee johtaa toimenpiteisiin ja toimintaan. Tämä on uusi toistuva tehtävä, jota esityksen vaikutustenarvioinnissa ei ole täysin huomioitu.

19 Antaako esitysluonnos riittävän ja oikean kuvan lakiehdotusten muista vaikutuksista ja yhteisvaikutuksista?

Osittain ei

Perustelut tiiviisti?

Kuntouttavan työtoiminnan päättyminen ja uuden työikäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelun käyttöönotto vaikuttavat jonkin verran yleistuen toimeenpanoon Kelassa. Kokonaisuutena vaikutus on kuitenkin maltillinen. Kuntouttavan työtoiminnan päättyminen näkyy käytännössä siten, että lain voimaantulon jälkeen Kelaan ei enää tulisi uusia lausuntoja työnhakijan osallistumisesta kuntouttavaan työtoimintaan. Ennen lain voimaantuloa alkaneiden kuntouttavan työtoiminnan jaksojen ajalta Kela voisi maksaa yleistukea lain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten perusteella 30.6.2027 saakka. Tämän jälkeen työnhakijan oikeus yleistukeen määräytyisi työttömyyden aikaista etuutta koskevien säännösten perusteella, ellei hakija aloittaisi jossakin muussa työllistymistä edistävässä palvelussa.

Esitysluonnoksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi, voisiko ennen lain voimaantuloa alkanut kuntouttavan työtoiminnan jakso jatkua vielä 30.6.2027 jälkeen, vaikka lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä palvelun aikaisesta etuusosoikeudesta ei enää voitaisi soveltaa. Esimerkiksi esityksen sivulla 277 todetaan, että kuntouttavaa työtoimintaa järjestettäisiin 30.6.2027 asti. Toisaalta sivun 278 ensimmäisessä kappaleessa todetaan, että työttömyysturvalakiin ehdotetun

siirtymäsäännöksen 4 momentin mukaan kuntouttava työtoiminta otettaisiin huomioon velvoitetta täyttävänä toimena myös siirtymäajan päättymisen (eli 30.6.2027) jälkeen. Pykälätasolla kuitenkin todetaan, että kuntouttava työtoiminta huomioidaan velvoitetta täyttävänä toimena lain voimaantulon (1.1.2027) jälkeen.

Koska uusi työkäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palvelu ei olisi työllistymistä edistävä palvelu, Kela ei maksaisi sen ajalta kulukorvausta eivätkä palvelun alkaessa voimassa olleet etuusoikeuden esteet kuten korvaukseton määräaika, työssäolovelvoite tai odotusaika syrjäytyisi palvelun ajaksi. Kela ei myöskään seuraisi työnhakijan osallistumista palveluun tai poissaoloja. Myöskään yleistuen hakijan ei enää tarvitsisi ilmoittaa Kelalle osallistumis- tai poissaolopäivistään. Tämän vuoksi Kelan tulisi muuttaa yleistuen hakemusta niin, että kuntouttavan työtoiminnan osallistumispäiviä ei enää voisi ilmoittaa. Hakemukselle tarvittaneen lisäksi informaatiota siitä, että työkäisten toimintakyvyn ja osallisuuden tuen palveluun osallistumisesta ei tarvitse ilmoittaa.

Giss-Hannikainen Heidi
Kansaneläkelaitos - Etuuskien ja palvelujen suunnitteluyksikkö