

LAUSUNNON ANTAMINEN TOIMEENTULOTUKEA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Pirre: 13359/2025

LAUSUNTO

- Lausunto - Lausuntopalvelu

Velvoitteeseen ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, velvoitteeseen hakea ensisijaista etuutta ja perusosan alentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

- Esityksen mukaan toimeentulotuen perusosan alentaminen voidaan tehdä vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Siten on erityisen tärkeää käytännössä myös toimia sen mukaan eli automaattisen alentamisen sijaan arvioida aina sen kohtuullisuutta.
- Pirkanmaan hyvinvointialue pitää erityisen huolestuttavana, jos esityksen hyväksyminen tällaisenaan johtaa siihen, että Kela tekisi perusosan alennuksen sisältäviä päätöksiä aina automaattisesti useammalle kuukaudelle kerrallaan. Hyvinvointialueen kanta on, että alennuksen kohtuullisuus voitaisiin tarvittaessa yksilökohtaisesti arvioida kuukausittain uudelleen.
- Perusosan alentaminen kuuden kuukauden ajan niissä tilanteissa, joissa henkilö on menettänyt oikeuden työttömyysturvaan toistaiseksi, on erityisen huolestuttava, koska se asettaa vaativissa olosuhteissa elävät henkilöt, kuten päihteitä ongelmallisesti käyttävät ja asunnottomuutta kokevat, entistä vaikeampaan tilanteeseen. He ovat Pirkanmaan hyvinvointialueen arvion mukaan niitä henkilöitä, jotka useimmin ovat menettäneet oikeutensa työttömyysetuuteen ja siten alennusta tehtäessä on varmistettava ohjaus sosiaalihuollon palveluihin huoli-ilmoituksella.
- Mikäli säännös hyväksytään ehdotuksen mukaisena, kysyntä hyvinvointialueen täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen tulee kasvamaan. Vaikka hyvinvointialue ei tule kompensoimaan alennettua perustoimeentulotukea, on todennäköistä, että esim. vuokratien ja toteutuneiden häätöjen kautta myös hyvinvointialueen myöntämän toimeentulotuen menot kasvavat. Näin toimeentulotukiin liittyvä säästövaikutus jää kokonaisuudessaan huomattavasti odotettua pienemmäksi. Ehdotus tulee johtamaan lisäksi taloudellisesta niukkuudesta johtuvan sosiaalihuollon tarpeen merkittävään kasvuun, ihmisarvoisen elämän vaarantumiseen ja sosiaalisen turvattomuuden lisääntymiseen. Säännös tulisi vaikeuttamaan työikäisten palvelujen tilannetta entisestään ja pahentamaan työikäisten sosiaalityöhön ja -ohjaukseen liittyvää saatavuushaastetta, mikä konkretisoituu tuen tarpeessa olevien henkilöiden tilanteiden vaikeutumisena ja siten entistä suurempina hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon menoina. Pirkanmaan hyvinvointialue ei pidä näin ollessa kannatettavana esitettyä perusosan tosiasiallista automaattista alentamista tilanteissa.
- On sinänsä kannatettavaa, että hallituksen esityksellä pyritään korostamaan ensisijaisen etuuden asemaa. Sen toteuttamisen tapa ei kuitenkaan ole kannatettava: hyvinvointialueen arvion mukaan ne henkilöt, jotka hakevat toimeentulotukea ja jotka eivät ole aiemmin selvittäneet oikeuttaan ensisijaisiin etuuksiin, ovat heitä, joilla on usein runsaasti toimintakykyyn liittyviä rajoitteita. Tällöin määrääjän sisältävä kehoitus ei systemaattisesti johtane ensisijaisten etuuksien vireille laittamiseen. Pirkanmaan hyvinvointialue ehdottaa, että tilanteissa, joissa tuen hakijalla olisi selvästi oikeus ensisijaiseen etuuteen, ottaisi Kela

toimeentulotukihakemuksen avulla ensisijaisen etuuden hakemuksen vastaan ja pyytäisi tuen hakijaa täydentämään hakemusta ensisijaisen etuuden suhteen.

- Pirkanmaan hyvinvointialue huomauttaa, että velvoitteen toimeenpano edellyttää myös Kelalta riittävää ja saavutettavaa henkilökohtaista ohjausta ja neuvontaa toimivaltaansa liittyvien etuuksien suhteen, koska hyvinvointialueilla ei ole mahdollisuutta ottaa tätä neuvontatehtävää itselleen.
- Pirkanmaan hyvinvointialue ei kannata ehdotusta, jonka mukaan perustoimeentulotukea voitaisiin myöntää ainoastaan Suomessa laillisesti oleskelevalle henkilölle. Esityksen mukainen rajausta jättäisi paperittomat henkilöt perustoimeentulotuen ulkopuolelle, mutta ei kuitenkaan poistaisi viranomaisten velvollisuutta turvata heidän viimesijaista toimeentuloansa. Tällainen muutos loisi riskin siitä, että viimesijaisen toimeentulon turvaamisesta poistuisi valtakunnallisesti yhdenmukainen linja. Mikäli kansallisessa lainsäädännössä ei selkeästi säädellä, kenellä on velvollisuus huolehtia perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetusta välttämättömästä toimeentulosta, syntyy epäselvyyksiä vastuunjaosta eri viranomaisten välillä.
- Pirkanmaan hyvinvointialue katsoo, ettei ravinto ole sellainen meno, joka perustoimeentulotukilain perusteella voitaisiin katsoa erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvaksi, harkinnanvaraiseksi kuluksi. Siksi ei ole johdonmukaista, että ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän perusosan, kuten ravinnon, turvaaminen siirrettäisiin hyvinvointialueiden vastuulle sen sijaan, että Kela jatkaisi tehtävästä huolehtimista. Esityksessä muutosta kuvataan tekniseksi. Käytännössä muutos kuitenkin tarkoittaisi, että Kela ei enää voisi myöntää perustoimeentulotuen perusosaan kuuluvaa ravinnon osuutta henkilöille, joilla ei ole oleskeluoikeutta Suomessa. Tämän vuoksi muutosta ei voida pitää pelkästään teknisenä.

Perusosan suuruuteen liittyvä lausuntopalaute:

- Toimeentulotuen taso on ollut elinkustannuksiin suhteutettuna hyvin matala tähänkin saakka. Tilastollinen tarkastelu osoittaa, että esimerkiksi kotitalouksien velkaantumisaste ja häättöjen määrä oli vuonna 2024 poikkeuksellisen korkea, mikä osoittaa taloudellisen liikkumavaran olevan erittäin pieni. Tästä näkökulmasta perusosan suuruuden leikkaaminen hankaloittaa toimeentulotukea saavien kotitalouksien taloudellista pärjäämistä, eikä Pirkanmaan hyvinvointialue pidä toimeentulotuen perusosiin tehtäviä leikkauksia perusteltuina tai kannatettavina.

Tiedon saamiseen ja luovuttamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Kunnan rahoitusosuuden lisäämiseen liittyvä lausuntopalaute:

- Rahoituslaitostiedustelun prosessin helpottaminen on kannatettava ajatus, koska se voi tukea asiakkaan asian käsittelyn sujuvaa etenemistä.

Asumismenojen tarkentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

- Luonnoksessa ehdotetaan tarkennuksia valtioneuvoston asetukseen, joka koskee toimeentulotuessa huomioitavien tarpeellisten asumismenojen enimmäismääriä. Esityksen mukaan asetukseen lisättäisiin uusi 2 a §, jossa säädettäisiin asumismenojen rajojen muutosten arvioinnista. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan arvioitaessa toimeentulotuen saajien ja yleisen asumistuen saajien keskimääräisten asumismenojen muutoksia toimeentulotuen osalta huomioitaisiin vain niiden henkilöiden keskimääräiset asumismenot, joilla ei ole toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n 3 momentissa tarkoitettua erityistä perustetta asua korkeampia asumismenoja aiheuttavassa asunnossa. Esityksen mukaan asetuksen tarkentaminen tarkoittaisi, että kuntakohtaisia hyväksyttäviä asumismenojen rajoja voitaisiin tarvittaessa myös laskea, kuitenkin enintään viisi prosenttia vuodessa. Mikäli asumismenot ylittäisivät uuden kuntakohtaisen rajan eikä tuen hakijalla olisi laissa tarkoitettua erityistä perustetta kalliimmassa asunnossa asumiseen, Kela antaisi hakijalle kolmen kuukauden määräajan edullisemman asunnon etsimiseksi.
- Pirkanmaan hyvinvointialue korostaa, että asunnon vaihtamisesta aiheutuu usein myös merkittäviä kustannuksia sekä Kelalle että mahdollisesti hyvinvointialueille. Nämä kustannukset voivat olla huomattavasti suurempia kuin saavutettava nimellinen säästö asumismenoissa. Lisäksi jatkuva muuttopaine ei ole kohtuullista toimeentulotukea saavien kotitalouksien näkökulmasta.
- Erityisesti lapsiperheiden kohdalla on tärkeää huomioida toistuvan muuttamisen haitalliset vaikutukset. Asuinalueen vaihto voi heikentää lasten vertaissuhteita sekä katkaista yhteyksiä paikallisiin palveluihin, mikä voi lisätä perheiden kuormitusta ja heikentää hyvinvointia.
- On tarkoituksenmukaista, että toimeentulotuen osuus vuokrasta voitaisiin maksaa suoraan vuokranantajalle. Se turvaisi asumista tarkoituksenmukaisella tavalla.

Vaikutusten arviointiin liittyvä lausuntopalaute:

- Esityksessä todetaan, että sanktioita ei pyritä kohdentamaan niihin tuen saajiin, jotka pyrkivät edistämään työllistymistään ja turvaamaan toimeentuloaan ensisijaisista lähteistä. Tuen hakijoilla on esityksen mukaan siis mahdollisuus välttää perusosan alentaminen toimimalla toisin. Pirkanmaan hyvinvointialue huomauttaa, että vaikutusten arvioinnissa ei ole arvioitu tehtävien kiristysten vaikutuksia kaikista vaativimmissa olosuhteissa elävien ihmisten elämäntilanteisiin. Vaativimmilla olosuhteilla hyvinvointialue viittaa tilanteisiin, jossa haavoittuvuustekijät kumuloituvat (esimerkiksi päihteiden ongelmakäyttö, mielenterveyden oireet, asunnottomuus). Sanktioiden, kuten perusosan alentamisen, voidaan ennustaa koskevan erityisesti näitä henkilöitä. Pirkanmaan hyvinvointialue esittää, että esityksen vaikutukset tulisi arvioida yksityiskohtaisemmin tämän asiakasryhmän osalta sekä tarkastella tehtävien muutosten vaikutuksia muiden menojen lisääntymiseen (esimerkiksi päivystyspalvelut, erityistason terveydenhuolto, sosiaalihuolto, Rikosseuraamuslaitoksen kustannukset). Arvioinnissa olisi hyvä ottaa huomioon myös yhteiskunnan tosiasialliset mahdollisuudet tukea vaativimmissa olosuhteissa eläviä ihmisiä siten, että heidän elämäntilanteensa voisivat helpottua.
- Esitys siitä, että jatkossa perustoimeentulotuessa huomioitaisiin tarpeellisten terveydenhuoltomenojen sijaan välttämättömät terveydenhuoltomenot, on omiaan lisäämään terveydenhuollon kysyntää esimerkiksi erilaisten lausuntojen muodossa. On ennustettavissa, että tuen hakijat tulevat hakemaan terveydenhuollosta lausuntoja

terveydenhuoltomenojensa välttämättömyydestä. Muutoksen voidaan ennakoida kasvattavan terveyseroja entisestään. Tutkimusten mukaan Suomessa on merkittäviä terveyskuiluja työttömien ja työssäkäyvien henkilöiden välillä. Esitys lisäisi todennäköisesti sairauksien pitkittymistä ja vaikeutumista, mikä on prevention kannalta kestävä suunta. Perustoimeentulotuessa hyväksyttävien terveydenhuoltomenojen kaventaminen tulee lisäämään kustannuksia muualla (esim. terveydenhuollon lausunnot, sairauksien hoito). Lisäksi säännös on omiaan jälleen lisäämään täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kysyntää.

Muu lausuntopalaute:

- Sosiaalihuoltolakiin 3 § sisältyy erityistä tukea tarvitseva henkilön ja asiakkaan määrittely. Sillä tarkoitetaan henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveyspalveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön tai muun riippuvuuskäyttäytymisen, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi ja jonka tuen tarve ei liity korkeaan ikään siten kuin ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain (980/2012), jäljempänä vanhuspalvelulaki 3 §:ssä säädetään. Kelan ja hyvinvointialueiden yhteistyön on mahdollistettava ja varmistettava erityisesti heidän tunnistamisensa, tavoittamisensa ja tukemisensa. Kelan luopuessa automaattisista hyvinvointialueelle tehtävistä alennetun perusosan ilmoituksista, tulee muutenkin kiinnittää huolellisesti huomiota sosiaalihuollon tarpeessa olevan asiakkaan tunnistamiseen ja tehdä tarvittaessa huoli-ilmoitus.
- Toimeentulotuen muutokset ja siten taloudellisen tilanteen heikkeneminen tulevat lisäämään asiakkaiden tuen tarpeita; neuvonta ja ohjaus, talousneuvonta, asumisneuvonta, täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kysyntä, asumisen tuen eri muodot, sosiaalipalvelut ja työkyvyn tuki, työllistymistä edistävät palvelut (kuntouttava työtoiminta, sosiaalinen kuntoutus), terveydenhuollon palvelut, työkyvyn arvioinnit ja lausunnot, päihdepalvelut. Kun painopistettä suunnitelmallisesti siirretään toimeentulotuesta ja taloudellisesta avusta sotepalveluihin, olisi tämä muutos välttämätöntä turvata hyvinvointialueen riittävällä rahoituksella. Lainsäädäntö on monelta osin muuttumassa ja kiristymässä työttömien ja heikosti toimeentulevien osalta ja se tulee heikentämään erityisesti haastavissa elämäntilanteissa elävien olosuhteita ja lisäämään palvelujen tarvetta.
- On todella ristiriitaista, että samanaikaisesti aktivointisuunnitelmien keventäminen poistaa hyvinvointialueen rahoitusta, mutta lakimuutosten myötä todennäköisesti sotepalvelujen lisääntyminen ei vastaavasti hyvinvointialueiden rahoitusta lisää.
- 18 vuotta täyttäneiden osalta 150 euron ansiotulovähennyksen poistoa perustellaan esityksessä sillä, ettei sillä ole voitu todeta olevan toimeentulotuen tarvetta poistavaa ja työllistävää vaikutusta. Ansiotulovähennyksen poiston ennakoidaan lisäävän tuen tarfitsijoiden työllistymistä kokopäivätyöhön. Pirkanmaan hyvinvointialue huomauttaa, että toimeentulotuki on tutkitusti passivoiva taloudellinen tuki, koska lähtökohtaisesti esimerkiksi osa-aikaisen työn tekeminen ei useinkaan ole taloudellisesti kannattavaa, sillä toimeentulotuen määrää voi olla hankalaa arvioida suhteessa ansaittuun ansiotuloon. Lisäksi sen hakuprosessi on hyvin raskas. Siten tuen passivoivuuden ei voida nähdä liittyvän tuen saajiin itseensä, vaan kyse on toimeentulotuen luonteesta.

- Ansiotulovähennyksen poistaminen vähentää entisestään toimeentulotukea tarvitsevien täysi-ikäisten henkilöiden kannustinta osallistua yhteiskuntaan esimerkiksi osa-aikaisella työllä. Kelan arvion mukaan valtaosa palkkatuloa tienaaavista toimeentulotuen saajista tienaa enemmän kuin ansiotulovähennys on, mikä kuvaa, etteivät tuen hakijat optimoi ansiotulojaan suhteessa ansiotulovähennykseen.
- Ansiotulovähennyksellä on kuitenkin Pirkanmaan hyvinvointialueen näkökulmasta työn vastaanottamisen kynnystä madaltava vaikutus, mikä voi lisätä merkityksellisesti osallisuutta yhteiskuntaan. Näin on vaikea nähdä, kuinka ansiotulovähennyksen poistamisella saadaan aikaiseksi säästöt, joita sillä tavoitellaan. Pikemminkin ansiotulovähennyksen poistamisella voidaan saada aikaan jälleen uusi kannustinloukun toimeentulotukeen. Pirkanmaan hyvinvointialue ei pidä ansiotulovähennyksen poistamista kannatettavana.
- Pirkanmaan hyvinvointialue katsoo, ettei avustusten huomioimisessa toimeentulotuessa ole käytännössä säästöpotentiaalia. Avustusten selvittäminen, ohjaus, neuvonta sekä mahdollisten virheellisten päätösten korjaaminen tulevat vaatimaan lisäresursseja. Esityksen muut ehdotukset, kuten etuoikeutetun tulon poistaminen, perusosan alentamista koskevan sääntelyn laajentaminen sekä perusosien leikkaukset, lisäävät edelleen tuensaajien haavoittuvuutta. Tällaisessa kokonaisuudessa avustusten huomioiminen voi johtaa tuensaajien kannalta kohtuuttomiin tilanteisiin. Lisäksi Kelan on entistä useammin arvioitava yksilöllisesti, onko kyseessä avustus vai yksityislaina. Jos tuensaaja myöhemmin osoittaa palauttaneensa saamansa vähäisen avustuksen, voi Kela joutua tekemään päätöksiä asiavirheiden korjauksia. Tämä lisää hallinnollista kuormitusta paitsi Kelassa myös hyvinvointialueiden sosiaalihuollossa, kun asiakkaille joudutaan antamaan ohjausta ja neuvontaa oikaisuvaatimusten laatimisessa.
- Pirkanmaan hyvinvointialue esittää, että itsenäistymisvarat (LSL 77 §) lisätään etuoikeutetuksi tuloksi niiltä osin, kun niitä käytetään jälkihuollon aikana itsenäistymistarkoituksiin tarkoitettuihin hankintoihin, kuten tietokoneeseen, ajokorttiin jne.
- Luonnoksessa ehdotetaan myös tiukennuksia siihen, mitä terveydenhuoltomenoja voidaan huomioida perustoimeentulotuessa. Tällä hetkellä tuesta voidaan kattaa myös lääkevalmisteita, jotka eivät liity suoraan sairauden hoitoon, vaikka pääsääntönä onkin, että huomioitavia ovat ensisijaisesti sairauden hoitoon määrätyt lääkkeet. Uuden ehdotuksen mukaan toimeentulotuessa korvattaisiin jatkossa vain välttämättömiksi katsottavat terveydenhuoltomenot. Kela voisi arvioinnissaan ottaa huomioon yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön, tutkimusnäytön sekä kustannusvaikuttavuuden. On myönteistä, että ehdotettu tiukennus ei suoraan sido lääkekustannusten huomiointia sairausvakuutuslain mukaisiin korvauksiin. Kuitenkin esityksessä ei selkeästi määritellä, missä tilanteissa sairauden hoitoon määrättyä lääkehoitoa ei katsottaisi välttämättömäksi. Näin ollen ei ole yksiselitteisesti pääteltävissä, voisivatko esimerkiksi elämänlaatua merkittävästi parantavat lääkehoidot jäädä korvausten ulkopuolelle, mikäli välttämättömyys ymmärretään vain hengenvaaran tai vakavan terveydellisen uhan kautta.
- On tärkeää huomioida, että toimeentulotuen saajien terveydentila on keskimäärin heikompi kuin muun väestön. Toimeentulotukea saavilla henkilöillä on usein pitkäaikaisia tai vaikeita sairauksia ja sen myötä kalliita lääkityksiä. Heillä on myös yleisesti enemmän lääkekorvausoikeuksia ja hankintoja kansansairauksien hoitoon käytettävistä lääkkeistä. Mikäli välttämättömyysharkintaa tiukennetaan, se voi entisestään lisätä terveyseroja ja sairastavuutta toimeentulotuen saajien keskuudessa.

- Lisäksi säännösehdotusta voidaan pitää monitulkintaisena. Vaikka ehdotuksen mukaan huomioon otettaisiin vain välttämättömät lääkkeet, arviointikriteerien kuten hoitokäytännön, tutkimusnäytön ja kustannusvaikuttavuuden huomioon ottaminen ei ole muotoilun perusteella ehdoton velvollisuus. Samaan aikaan säännöksessä todetaan, että lähtökohtaisesti huomioitaisiin kustannusvaikuttavin vaihtoehto, jossa arvioidaan kustannusten suhdetta odotettavissa olevaan terveyshyötyyn.
- Tämä aiheuttaa epävarmuutta tuensaajalle: toimeentulotuen hakija ei voi olla varma, missä tilanteissa hänen lääkehoitonsa katsotaan korvattavaksi, mikä voi johtaa katkoksin lääkehoidon jatkuvuudessa. Ehdotuksella olisi myös vaikutuksia Kelan sisäisiin työjärjestelyihin, koska asiantuntija-arvioita lääkehoidon välttämättömyydestä ja kustannusvaikutuksista jouduttaisiin laatimaan aiempaa enemmän. Lisäksi myös tämä säännös tullee aiheuttamaan täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen tarpeen lisääntymistä.
- Pirkanmaan hyvinvointialue esittää edunvalvojan palkkion siirtämistä osaksi perustoimeentulotuessa huomioitavia menoja. Perusteena, että kyseessä on selkeä perusmeno, jonka suuruuteen edunvalvonnan kohteena oleva henkilö ei voi vaikuttaa eikä se sinänsä edellytä minkäänlaista sosiaalihuollollista harkintaa.
- Kokonaisuudessaan esitys, mikäli lakiesitys hyväksytään tällaisenaan, muuttaa toimeentulotuen luonnetta sosiaalihuoltoon kuuluvasta viimesijaisesta taloudellisesta tuesta, jolla on aiemmin turvattu tavanomaista elämää, kohti taloudellista tukea, jolla turvataan elämän jatkuvuus. Toimeentulotukeen tehtävät kiristykset ja leikkaukset kohdistuvat erityisesti vaativimmissa olosuhteissa eläviin. Aiemmin on jo tehty merkittäviä leikkauksia sosiaaliturvan tasoon, ja näiden kiristysten vaikutukset kertaantuvat toimeentulotukea saavien kotitalouksien elämäntilanteissa.