

Asia: VN/34692/2024

Lausuntopyyntö toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta

Lausunnonantajan lausunto

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

Helsingin kaupunki kannattaa esitystä, jonka mukaan toimeentulotukea hakevan henkilön velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi kohdistettaisiin kokoaikatyön hakemiseen. Kokoaikatyön hakeminen olisi perusosan alentamisen uhalla velvoittavaa myös silloin, kun työkykyinen työllinen ei työskentele täysipäiväisesti, yritystoiminta ei ole kannattavaa tai opintoihin ei ole mahdollista saada opintotukea. Toimeentulotuki on viimesijainen etuus, ja on hyvä, että sen piirissä olevat henkilöt saavat työvoimapalveluja sekä esimerkiksi soviteltua päivärahaa. Velvoite olisi yhdenmukainen työttömyysturvalain kanssa, missä työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä on kokoaikatyön hakeminen.

Esityksen mukaan Kansaneläkelaitos ei enää lähettäisi perusosan alentamisen yhteydessä ilmoituksia palvelutarpeen arvioinnin tarpeesta hyvinvointialueille. Kyseisiä ilmoituksia tuli viime vuonna Helsinkiin 7657 kpl, mikä on suuri määrä. Ilmoitukset ovat sisällöltään niukkoja, mutta niiden käsittely vie paljon työaikaa, eikä asiakas yleensä halua palvelua. Kela lähettää hyvinvointialueelle myös ilmoituksia sosiaalityön tarpeesta, ja näiden ilmoitusten lähettäminen on toimialan näkemyksen mukaan jatkossakin tarpeellista. Olisi tärkeää säilyttää perusosan alentamisen ja sosiaalihuollon välinen kytkös jatkossakin, jotta asiakkaalle säilyisi kannustin osallistua palveluihin.

Sosiaalihuoltolain 35 § mukainen yhteydenotto edellyttää asiakkaan kontaktointia ja tilanteen selvittämistä, mikä vähentää tarpeettomien ilmoitusten määrää ja nopeuttaa asiakkaan pääsyä oikeisiin palveluihin. Kelan olisi hyvä ottaa käyttöön valmiiksi Kanta-yhteensopivat ilmoitusohjeet, mikä sujuvoittaisi ilmoitusten käsittelyä sekä turvaisi asiakirjojen eheyttä ja muuttumattomuutta.

Helsingin kaupunki kannattaa ehdotusta, jonka mukaan toimeentulotuen hakijalle säädettäisiin aiempaa vahvemmin velvoite hakea ensisijaiset etuudet. Mikäli täysi-ikäisellä toimeentulotuen

hakijalla ei olisi ensisijaista etuutta haettuna, Kansaneläkelaitoksella olisi vahvempi ja aktiivisempi rooli ohjata perustoimeentulotuen hakijoita ensisijaisten etuuksien hakemiseen.

Lakiesityksessä ei ole mainittu elatusvelvollisuuteen liittyviä tukia. Olisi hyvä jos 2 b §:ssä mainittaisiin myös "...tai muuta toimeentulotukeen nähden ensisijaista etuutta", koska tuen saaja voi olla oikeutettu esim. vakuutuslaitoksen etuuteen tai tukeen. Koska toimeentulotuki määritellään perheelle ja taloudelle, tulisi velvollisuus hakea ensisijaista etuutta koskea koko toimeentulotukitaloutta.

Esityksessä ehdotetaan, että mikäli toimeentulotuen hakija laiminlyö velvoitteitaan, hänelle huomioitavaa perusosaa alennettaisiin 50 prosentilla. Mikäli toimeentulotuen hakijan perustoimeentulotuen taso on riittämätön välttämättömiin päivittäisiin elinkustannuksiin ja muihin perustoimeentulotuella katettaviin menoihin, on todennäköistä, että täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakijoiden määrä lisääntyy.

Ravintomenojen osuuden arvioidaan olevan toimeentulotuen perusosasta noin 50 prosenttia. Jos perusosaa leikataan 50 prosentilla, se tarkoittaa, että toimeentulotuen hakijan käytettävissä olevat omat tulot riittävät vain ravintomeluihin, mutta muut kuukausittain toistuvat laskut, esimerkiksi puhelinlasku, voivat jäädä maksamatta.

Lakiesityksen mukaan 50 prosentin alennus koskettaisi vain hakijaa, ei perheen lapsia. Tämä raja on kannatettava. Jos 50 prosentin normialennus kohdistuu lapsiperheeseen, tulisi näissä tilanteissa Kelan tehdä ilmoitus sosiaalityön tarpeesta hyvinvointialueelle.

Mikäli perustoimeentulotukeen liittyviä sanktioita lisätään, on tärkeää, että Kelan asiakkaille antamat ohjeistukset ensisijaisten etuuksien saamiseksi ovat selkeästi ilmaistu päätöksissä. Asiakkaiden tulee ymmärtää, mitä heidän tulee tehdä välttyäkseen perusosan alentamiselta. Tällä hetkellä perustoimeentulotukipäätökset ovat pitkiä ja monimutkaisia, eivätkä ne sisällä selkeitä ohjeita asiakkaan ensisijaisten etuuksien vireille saamiseksi.

Kaikki perusosaan liittyvät sanktiot lisännevät varsinkin pitkäaikaisilla perustoimeentulotuen saajilla täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakemista hyvinvointialueilta. Lakiesityksessä ei ole otettu kantaa täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämiskäytäntöihin. Ehdotusten voimaantulo voi aiheuttaa viimesijaisuuden siirtymistä perustoimeentulotuesta täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen puolelle, jolloin hyvinvointialueista tulisi toimeentulotuen lainsäädännössä viimesijaisen toimeentuloturvan toimeenpanija.

Perusosan alentamisen kesto ei ole esityksessä rajoitettu mitenkään. Alentaminen päättyy vain tuen hakijan toimien kautta. Pitkittyessään toimeentulotuen leikkaus voi aiheuttaa kohtuuttomia tilanteita. Helsingin kaupunki ei kannata ehdotusta siitä, että jatkossa perusosan alentamisia tehtäisiin automaattisemmin ja oletettavasti yhä suuremmalle määrälle tuen saajia. Jatkossakin olisi hyvä säilyttää yksilöllistä harkintaa perusosan alentamisessa.

Esityksen mukaan perusosan alentamisen yhteydessä asiakkaalle tulisi varata mahdollisuus antaa selvityksensä syistä, joiden vuoksi perusosaa ei pitäisi alentaa tai se olisi kohtuutonta. Esityksestä ei käy ilmi, miten tämä menettely käytännössä toteutuisi niin, että perustoimeentulotuen hakemusten käsittelyaika ei ylitä, ja asiakas pystyy aidosti antamaan oman näkemyksensä asiaan.

Helsinki ei kannata ehdotusta, jossa velvoitetta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi laajennetaan koskemaan myös sellaisia henkilöitä, jotka

eivät ole työkykyisiä heille annetun lääkärin lausunnon mukaan.

Esitysluonnoksenkin mukaan lääkärin työkyvyttömäksi toteamilla henkilöillä on merkittäviä työ- ja toimintakyvyn puutteita, jolloin he eivät tosiasiallisesti ole työmarkkinoiden käytettävissä. Työttömyysetuus on vastikkeellinen etuus, jota saadakseen henkilön on oltava työmarkkinoiden käytettävissä. Samoin työvoimapalveluiden peruseriaatteena on edistää työmarkkinoiden käytettävissä olevien henkilöiden työllistymistä. Henkilöiden ohjaaminen työttömyysturvan ja työvoimapalveluiden piiriin vain toimeentuloon liittyvien perusteluiden vuoksi on ristiriidassa koko palvelujärjestelmän tarkoituksen kanssa.

Työnhakijan palveluprosessia säädellään työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa erittäin yksityiskohtaisesti. Resurssien käytön ja vaikuttavuuden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista tarjota palveluprosessin mukaista palvelua asiakkaille, joilla on niin merkittäviä työ- ja toimintakyvyn puutteita, etteivät he ole työllisyyspalvelujen tai monialaisen työllistymistä edistävän yhteistyön keinoin tuettavissa töihin tai koulutukseen. Kuntien toteuttamien työvoimapalveluiden ensisijainen tehtävän tulisi olla työllisyyden edistäminen mutta esitetty muutos pakottaisi jälleen kuntia ohjaamaan rajallisia työllisyyspalveluiden resurssejaan toimiin, jotka eivät tuota työllisyysvaikutuksia.

On perusteltua, että henkilöitä velvoitetaan hakemaan heille oletettavasti kuuluvaa ensisijaista etuutta. Toimeentulotukeen liittyy usein merkittävämpiä työllistymisen kannustinongelmia kuin ensisijaisiin etuuksiin.

Perusosan suuruuteen liittyvä lausuntopalaute:

Helsingin kaupunki ei kannata esityksessä ehdotettuja leikkauksia toimeentulotuen perusosaan. Perusosan tason laskun sijaan tulisi arvioida,

mitä välttämättömiä elinkustannuksia ja menoja perusosa sisältää, ja onko perusosa yhdenvertainen eri puolella maata asuville. Perusosalla

tulee kattaa esimerkiksi liikkumisesta aiheutuvat matkakulut. Julkisen liikenteen matkakulut vaihtelevat eri puolella maata, mutta yksinasuvan

perusosa on kuitenkin sama koko maassa.

Lapsiperheiden osalta kahden huoltajan perheessä aikuisten perusosien suuruutta suhteessa yksinasuvaan ja yksinhuoltajaan tulisi, toisin kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan, korottaa. Lapsiperheköyhyys ei ole vain yksinhuoltajien kohtaama ilmiö. Kahden huoltajan perheiden toimeentulotuen perusosa tulisi määritellä nykyisistä välttämättömien elinkustannuksien näkökulmasta uudelleen.

Toimeentulotuen viimesijaisuuden perusteella on loogista, että kaikki henkilön tulot esityksen mukaisesti vaikuttavat oikeuteen saada toimentulotukea. Etuoikeutettu tulo on kompensoinut toimeentulotuen saajalle työssäkäynnistä aiheutuvia kuluja, joten sen poistamisella voi olla motivaatiota heikentävä vaikutus.

Etuoikeutetun tulon, vähäisiksi katsottavien muiden tulojen ja avustusten huomioiminen toimeentulotukilaskelmassa kiristää erityisesti pitkäaikaisasiakkaiden tilannetta ja johtanee lisääntyvään täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen tarpeeseen. Tämä muutos yhdessä lisääntyvien perustoimeentulotukeen kohdistuvien sanktioiden kanssa voi siirtää viimesijaisen toimeentulon turvaamisen toimeenpanotehtäviä hyvinvointialueille, joiden vastuulla täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen on.

Tiedon saamiseen ja luovuttamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Helsingin kaupunki pitää ehdotettuja tiedon saamiseen ja luovuttamiseen liittyviä muutoksia kannatettavina.

Kunnan rahoitusosuuden lisäämiseen liittyvä lausuntopalaute:

Esityksen mukaan kuntien rahoitusosuutta perustoimeentulotuesta ehdotetaan nostettavaksi 50 prosentista sataan prosenttiin sellaisten 18–

24-vuotiaiden toimeentulotuen saajien osalta, joiden perheessä ei asu muun ikäisiä henkilöitä.

Helsingin kaupunki vastustaa ehdotusta kuntien rahoitusvastuun korottamisesta. Rahoitusvastuun muutos ei vastaa lakiesityksen tavoitteena olevaan nuorten aktivoimiseen ja hyvinvoinnin parantamiseen eikä lisää nuorten työllistymistä tai koulutukseen osallistumista eikä sitä siksi ole tarkoituksenmukaista toteuttaa. Rahoitusvastuun muutos ei myöskään tuo kunnille lisävälineitä nuorten ohjaukseen eikä siten tue nuorten aseman parantamista. Etenkin lyhyet, alle puoli vuotta kestävät nuorten toimeentulotukijaksot ovat tilapäisiä, eivätkä kunnat voi niihin palveluillaan suoraan vaikuttaa.

Edellä mainitun lisäksi ajankohta muutoksen toteuttamiselle on epätarkoituksenmukainen. TE-palvelut siirtyivät valtiolta kunnille/työvoimaviranomaisille 1.1.2025 ja toiminta on käynnistetty vahvasti aliresursoituna. Siirto voi osaltaan parantaa nuorten työllistymistä pitkällä tai keskipitkällä aikavälillä, mutta sen vaikutuksia tulisi arvioida eikä uusia muutoksia ole syytä tehdä näin nopealla aikataululla mittavan järjestelmämuutoksen jälkeen.

Mikäli rahoitusvastuun siirto kuitenkin toteutetaan, on siitä kunnille aiheutuvat kustannukset esityksen mukaisesti korvattava kunnille euromääräisesti ja täysimääräisesti valtionosuusjärjestelmän kautta valtionosuuden pysyvänä, lisäyksenä. Lisäksi tulisi huomioida, että erittäin todennäköisesti siirto johtaa etuusmenojen ohella palvelu- ja henkilöstökulujen merkittävään kasvuun, sillä nuorten toimintakyvyn parantamiseen liittyviin palveluihin tulisi panostaa entistä enemmän. Kustannuksia todennäköisesti lisääisivät myös mm. tietojärjestelmien yhteensovittamisen tarpeet. Ennen siirron toteuttamista valtion tulisivikin arvioida tietojärjestelmien yhteensopivuus ja tarvittavat kehittämistoimet ja varata niihin täysimääräinen valtion rahoitus. On esimerkiksi oleellista varmistaa, että kunnilla on siirron toteutuessa mahdollisuus saada ajantasaista tietoa toimeentulotuen ja -etuuksien hakijoista ja saajista.

Asumismenojen tarkentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Helsingin kaupunki kannattaa ehdotusta, jonka mukaan tilanteissa, joissa toimeentulotuen hakijan asunnon vuokravakuus on maksettu perustoimeentulotuesta, toimeentulotuen osuus asunnon vuokrasta maksettaisiin suoraan vuokranantajalle.

Toimeentulotuen hakijoiden yhdenvertainen kohtelu toteutuisi parhaiten, jos toimeentulotuen asunnon vuokraan kohdistuva osuus maksettaisiin kaikissa tilanteissa suoraan vuokranantajalle, ilman kytköstä vuokravakuuden maksamiseen perustoimeentulotukena. Ehdotuksen toimeenpanon kannalta on huomioitava, että toimeentulotuen saajalla voi olla ennen 1.1.2017 voimaantullutta lakimuutosta saatu vuokravakuus, joka on myönnetty kunnan myöntämänä perustoimeentulotukena.

Esityksessä perustoimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen sääntelyä ehdotetaan tarkennettavaksi asetuksenantovaltuudella, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin tarkemmin siitä, miten keskimääräisten asumismenojen muutos arvioitaisiin tarkistettaessa vähintään vuosittain toimeentulotuen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä annetun valtioneuvoston asetuksen liitteessä säädetyt kuntakohtaisia asumismenojen rajoja.

Hallituksen esityksen nykytilanteen arvioinnissa ei oteta kantaa väkiluvultaan suurien kuntien tilanteeseen. Väkiluvultaan suuren kunnan alueella tulisi olla kunnan sisäisiä aluekohtaisia keskimääräisiä asumismenoja, tai tarpeellisen suuruisia asumismenoja tulisi arvioida kuntarajat ylittäen alueilla, joilla kuntakohtaisesti toimeentulotuen saajia on tilastollisesti luotettavuuden saavuttamiseksi verrattain vähän.

Vaikutusten arviointiin liittyvä lausuntopalaute:

Esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnin mukaan työvoimaviranomaisen tehtävät lisääntyvät esitettyjen muutosten myötä. Muutokset lisäisivät työnhakijaksi ilmoittautuneiden määrää. Lisäys koostuisi henkilöistä, jotka eivät ole tosiasiallisesti työmarkkinoiden käytettävissä merkittävien työ- ja toimintakyvyn puutteiden vuoksi. Heillä arvioidaan esitysluonnoksessakin olevan ongelmia työvoimaviranomaisen asioinnin kanssa sekä korostunut palvelutarve intensiivisemmälle työvoimaviranomaisen, hyvinvointialueen ja Kelan yhteistyössä toteuttamalle monialaiselle palvelulle.

Kun työvoimaviranomaisen tehtäviä laajennetaan, tulee syntyvät kustannukset kompensoida kunnille. Työvoimaviranomaisen tehtävien laajentamista ehdotetaan toimeentulotuki uudistuksen ohella myös valmisteilla olevassa yleistuen sääntelyssä. Kummankaan ehdotuksen osalta lisääntyneitä tehtävien toteuttamiseksi ei esitetä lisäystä kuntien peruspalveluiden valtionosuuteen. Samaan aikaan valmistelussa olevan työnhakijan palveluprosessin muutosten myötä kuntien peruspalveluiden valtionosuutta ehdotetaan leikattavaksi, koska työvoimaviranomaisen tehtävät laskennallisesti vähenisivät.

Samaan aikaan toimeentulotuen uudistuksen kanssa ollaan kiristämässä työvoimapolitiittisia sanktiota merkittävällä tavalla ja on oletettavaa, että yhä useampi menettää jatkossa työttömyysetuutensa tämän johdosta. Lakiesitysten yhteisvaikutuksesta nämä henkilöt joutuvat jatkossa elämään pitkiäkin aikoja 40 % alennetulla toimeentulotuella. Näitä yhteisvaikutuksia ei tällä hetkellä ole arvioitu missään lakiesityksessä ja yhteisvaikutusten arviointi tulisi tehdä ennen esitysten tuomista eduskuntaan.

Muu lausuntopalaute:

Keskeiset huomiot

Helsingin kaupunki kannattaa uudistukseen sisältyviä ehdotuksia, jotka vahvistavat toimeentulotuen roolia viimesijaisena sosiaalihuollon tukimuotona. Toimeentulotuki on viimesijainen ja tilapäiseksi tarkoitettu sosiaalihuollon tukimuoto, josta on osalle tuensaajista muodostunut pitkäaikainen tulonlähde. Asiakkaan suunnitelmia tai hänen mahdollisuuksiaan ensisijaisiin etuuksiin tai tulolähteisiin ei selvitetä tällä hetkellä tarpeeksi kattavasti ja on hyvä, että ohjausta tältä osin vahvistetaan. Ehdotettu uusi 50 % perusosan alentaminen ei kuitenkaan ole kannatettavaa, sillä lyhytaikaisestikin näin pieni tuen taso vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellytykset.

Kansaneläkelaitos vastaa perustoimeentulotuen toimeenpanosta ja hyvinvointialueet täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen toimeenpanosta. Toimeentulotuen tarkoituksena on edistää henkilön ja perheen itsenäistä selviytymistä. Kelan on mahdollista myötävaikuttaa tuen saajien itsenäiseen selviytymiseen ohjaamalla heitä hakemaan ensisijaisia etuuksiaan ja kannustamalla hakeutumaan työhön tai opiskeluun. Tämä ohjaus ei ole toteutunut nykyisen lain voimassaoloaikana tarpeeksi tehokkaasti, ja siksi lakiin esitetään nykyistä laajempaa tuen saajien sanktiointimahdollisuutta.

Sanktioina toimivat perusosan alentamiset sekä ehdotettu etuoikeutetun tulon poistaminen ja vähäisten tulojen ja avustusten huomioiminen

voivat johtaa asiakkaiden lisääntyviin maksuvaikeuksiin. Muutokset myös todennäköisesti lisäävät täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakijoiden määrää sekä lapsiperheille tehtäviä sosiaalityön tarpeen selvityksiä.

Lakiesityksen muutokset eivät heikossa suhdannetilanteessa todennäköisesti tuota toivottuja työllistymisvaikutuksia. On odotettavissa, että muiden etuuksien käyttäminen lisääntyy, ja asiakkaat hakevat nykyistä enemmän työllisyys- ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja.

Edellä mainitun lisäksi Helsingin kaupunki vastustaa lakiesityksen ehdotusta kuntien rahoitusvastuun korottamisesta 50 prosentista 100 prosenttiin 18-24-vuotiaiden toimeentulotuen osalta. Muutos ei ole tarkoituksenmukainen ratkaisu lakiesityksen tavoitteiden saavuttamiseksi, sillä se ei lisää nuorten hyvinvointia eikä työllistymistä tai koulutukseen osallistumista ja on vaikuttavuudeltaan heikko. Se ei myöskään tuo kunnille lisävälineitä nuorten ohjaukseen eikä siten tue nuorten aseman parantamista. Kyseessä on merkittävä rahoitusvastuun siirto valtiolta kunnille, joka mitä todennäköisimmin aiheuttaa kunnille etuusmenojen kasvun ohella muita lisäkustannuksia. Mikäli rahoitusvastuun siirto kuitenkin toteutetaan, on siitä kunnille aiheutuvat kustannukset korvattava kunnille euromääräisesti ja 100 prosenttisesti pysyvänä valtionosuuden lisäyksenä.

Muu palaute

Lakiesityksessä ehdotetaan muutosta toimeentulotukilain 27 § 1 momenttiin, henkilöllinen soveltamisala. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin maininta laillisesta oleskelusta, ja muutoksen arvioidaan olevan luonteeltaan tekninen. Momentin yksityiskohtaisessa perustelussa todetaan henkilöllisen soveltamisalan soveltamiskäytännön säilyvän ennallaan, mutta nykytilan kuvauksessa luvussa 2.1.2.2 viitataan kuitenkin aiempaa (HE 127/2022) suppeampaan määrittelyyn: hakijan olosuhteista ilmenevää Suomessa oleskelun tarkoitusta ei esityksessä ole mainittu.

Lisäyksen vaikutusta lain soveltamiseen on vaikea arvioida, ja yksityiskohtaisissa perusteluissa onkin toivottavaa avata tarkemmin teknisen muutostarpeen sisältöä ja tarvetta.

Laki astuisi voimaan pääosin 1.2.2026. Rahoitusosuuden muutoksen osalta muutos astuisi voimaan vasta 1.1.2027. On hyvä, että muutoksia porrastetaan, jotta Kela ja hyvinvointialueet ehtivät valmistella muutoksia palveluihinsa ja tietojärjestelmiinsä.

Ihatsu Jan
Helsingin kaupunki - Kaupunginhallitus