

Asia: VN/34692/2024

Lausuntopyyntö toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta

Lausunnonantajan lausunto

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

Toimeentulotuen kokonaisuudistuksen tavoitteena on hallituksen esitysluonnoksen mukaan vahvistaa henkilön itsenäistä selviytymistä, vähentää pitkäaikaista toimeentulotukiriippuvuutta ja selkiyttää toimeentulotuen roolia viimesijaisena harkintaa vaativana rahaetuutena.

Lisäksi toimeentulotuen uudistuksella tavoitellaan säästöjä julkiseen talouteen.

Ehdotettujen lakimuutosten arvioidaan vahvistavan työllisyyttä keskipitkällä aikavälillä noin 1200 työllisellä seuraavasti: perusosan tason madaltamisen arvioidaan kasvattavan työllisyyttä rakenteellisesti noin 400 työllisellä ja perusosan alentamista koskevien muutosten noin 800 työllisellä.

Perusosan alentamisen arvioidaan vahvistavan työllisyyttä alentamiseen liittyvän uhkavaikutuksen välityksellä: tavoitteena on muuttaa etuudensaajan käyttäytymistä sanktioilla ja niiden uhkilla. Arviot on johdettu etuuden tasoa ja etuuden velvoittavuutta koskevista kannustinmuutoksista. Keskeinen ja tavoiteltu käyttäytymisen muutos on työnhaun ponnistelun lisääminen tai työn vastaanottamisen kynnyksen madaltaminen tai muu työllistymistä edistävä ponnistelu esimerkiksi palveluun osallistumalla. Arvioihin liittyy esityksen mukaan kuitenkin huomattavaa epävarmuutta.

Vantaan kaupungin mukaan esitykseen sisältyy kannatettava pyrkimys selkiyttää toimeentulon roolia viimesijaisena etuutena sekä pyrkimys vähentää yleistä riippuvuutta toimeentulotuesta. Vantaalla perustoimeentulon saajia on väestömäärään suhteutettuna paljon ja esimerkiksi vuonna 2024 useampi kuin joka 10. vantaalainen sai toimentulotukea. Vantaalle on siksi tärkeää löytää keinot, joilla toimentulotuen saajat tavoitetaan ja heidät saadaan palvelujärjestelmän piiriin. Em. syystä Vantaa näkee lakiesityksessä mahdollisuuden. Samalla on kuitenkin muistettava, että järjestämisvastuu sosiaali- ja terveyspalveluista on hyvinvointialueella, jonka vastuuta työkykyä edistävästä palveluista tulisi lisätä, jotta ihmiset työllistyvät tai voivat siirtyä tosiasiallisesti oikealle etuudelle.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan toimeentulotuesta annetun lain 2a §:ään, jossa säädetään velvollisuudesta ilmoittautua työnhakijaksi, muutettaisiin monin tavoin laajentamalla velvollisten kohderyhmää.

Velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi kokoaikatyön hakijaksi laajennettaisiin koskemaan myös kannattamatonta yritystoimintaa harjoittavia, osa-aikatyötä tekeviä työkykyisiä sekä opiskelijoita, jotka eivät enää saa opintotukea. Laajempi velvoite ilmoittautua työnhakijaksi ja osallistua palveluihin lisäisi merkittäväällä tavalla työvoimapalveluiden asiakasmäärää. Asiakkaiksi tulevat olisivat keskimääräistä huonommassa työmarkkina-asemassa, mikä lisäisi tarvetta mm. monialaiseen yhteistyöhön ja muihin verrattain kalliisiin palveluihin.

Ehdotettu muutos 2 a § 1 mom. 4 kohtaan, jonka myötä työnhakijaksi tulisi ilmoittautua myös sellaisen henkilön, joka ei lääkärin arvion perusteella pysty tekemään töitä, mutta joka ei saa sairauspäivärahaa tai joka ei ole työkyvyttömyyseläkkeellä on ongelmallinen lain systematiikan kannalta. Työttömyysturvalain 3 § 2 mom. mukaan etuuden saajan yleisenä velvollisuutena on hakea mm. aktiivisesti työtä, jonka taustalla on lainsäätäjän ajatus työttömyysturvan vastikkeellisuudesta. Työttömyysetuudella ja työvoimapalveluiden piirissä ei tulisi olla lähtökohtaisesti henkilöitä, jotka eivät tosiasiallisesti ole työmarkkinoiden käytettävissä.

TE 2024- uudistukseen sisältyvässä ns. kannustavassa rahoitusmallissa kuntia kannustetaan tuottamaan palvelua, joka johtaa henkilön nopeaan työllistymiseen. Rahoitusmallin kannustavuus rapautuu, kun kunnan työvoimaviranomaisen asiakkaaksi ohjataan henkilöitä, jotka eivät tosiasiallisesti ole työmarkkinoiden käytettävissä ja tarvitsisivat kunnan työllisyyspalvelujen sijaan ensisijaisesti hyvinvointialueen palveluja. Ehdotettu muutos aiheuttaisi pysyviä lisäkustannuksia kunnille.

Työmarkkinat tarvitsevat koulutettuja ja osaavia työnhakijoita. Ilman koulutusta on työllistyminen tänä päivänä erittäin vaikeaa. Opintojen loppuunsaattaminen tulisi olla aina ensisijainen tavoite ja sen turvaksi tulisi olla lainsäädännössä riittävä jousto. Työttömyysturvalain 2 luku 10 § 1 mom. mukaan päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Vantaalla haasteena on työikäisen väestön muuta pääkaupunkiseutua alhaisempi koulutustaso, jota halutaan nostaa.

Velvollisuus hakea ensisijaista etuutta olisi kokonaan uusi säännös ja olisi sijoitettu toimeentulotuesta annetun lain 2 b §:ään. Tarkoituksena olisi, että toimeentulotuki toimisi vain viimesijaisena tukimuotona ja että kaikki ensisijaisiin etuuksiin oikeutetut olisivat ensi sijassa niiden piirissä. Pykälässä tarkoitettuja muita etuuksia olisivat esimerkiksi opintotuki, työttömyysetuudet, sairauspäiväraha ja muut työkyvyttömyyden aikaista toimeentuloa turvaavat etuudet, eläkkeet, lapsilisä, vanhempainpäivärahat ja asumistuet.

Lähtökohta ohjata henkilö oikean etuuden piiriin on ymmärrettävä. Oikean etuuden piiriin hakeutumiseen vaikuttaa monenlaiset tekijät mm. sosiaaliturvakokonaisuuden selkeys ja riittävän ymmärrettävät, oikein kohdistuvat etuudet. Kokonaisuutta on syytä kehittää selkeyden vuoksi siihen suuntaan, että hakemusten käsittelijä Kela voi selvittää saamiensa tietojen perusteella oikeammin kohdistuvan etuuden ja tehdä siitä ehdotuksen asiakkaalle.

Esityksessä lähdetään siitä, että jos toimeentulotuen hakija ei ilmoittautuisi kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen ja pitäisi työnhakuaan voimassa, hänen perusosaansa alennettaisiin toimeentulotuesta annetun lain 10 §:ssä säädettyin tavoin. Kokoaikatyön hakemiselta edellytettäisiin, että kyse olisi aidosta työhausta, jota myös työttömän henkilön ensisijaisen etuuden eli työttömyysturvaetuuden saaminen edellyttää. Käytännössä hakijan olisi

toimeentulotukea saadakseen ilmoittauduttava työttömäksi kokoaikatyön hakijaksi siten, että hänelle syntyisi työttömyysturvalain tarkoittamalla tavalla oikeus työttömyysetuuteen.

Mikäli esimerkiksi yrittäjä ei täyttäisi työttömyysetuuden saamisen edellytyksiä sen vuoksi, että hän edelleenkin kokoaikatyön hakemisesta huolimatta jatkaisi yritystoimintaansa tai työskentelisi omassa yrityksessään, hänen tulisi välttääkseen toimeentulotuen perusosan alentamisen lopettaa yritystoimintansa. Samoin opiskelijan, joka ei saisi työttömyysetuutta opiskelunsa vuoksi, tulisi välttääkseen toimeentulotuen perusosan alentamisen lopettaa opintonsa, ellei säännöksen 3 momenttiin ehdotetusta muutoksesta muuta johtuisi.

Toimeentulotuen alentaminen velvoitteen laiminlyönnin takia lisäisi työvoimaviranomaisen tehtäviä, sillä velvoitteen rikkomisia tulisi asiakasmäärän nousun kannalta enemmän ja velvoitteen rikkomisella olisi aiempaa merkittävämpi vaikutus. Työttömyysturvan selvittämiseen liittyvät tehtävät tulisivat viemään aiempaa enemmän aikaa, kun velvoitteiden laiminlyönnistä johtuvien työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen monimutkaistuisi, koska asiakkailla olisi aiempaa suurempi kannustin saada kumottua lausunnot, joissa heidän todetaan olleen noudattamatta velvoitteitaan.

Ehdotetun toimeentulotuesta annetun lain 10 a §:n mukaan Kansaneläkelaitos ei voisi tehdä varsinaista päätöstä perusosan alentamisesta (kuten ei työttömyysturvan osalta työttömyysetuuden alentamisestakaan) ennen kuin työvoimapolitiittinen lausunto, jossa alentamisen perusteena oleva moitittava menettely olisi todettu, olisi saapunut Kansaneläkelaitokseen.

Toimeentulotuen muutoksen tulevat aiheuttamaan painetta työllisyyspalveluille, joiden kysyntä on tämänhetkisen suhdannetilanteen vuoksi jo valmiiksi hyvin suurta.

Esityksen mukaan ohjauksia palvelutarpeen arviointiin hyvinvointialueelle ei enää tehtäisi automaattisesti perusosan alentamisen yhteydessä. Vantaan kaupungin mukaan hyvinvointialueen kannustumia asiakkaiden työkyvyn ongelmien ratkaisemiseen tulisi vahvistaa.

Perusosan suuruuteen liittyvä lausuntopalaute:

Toimeentulotuen perusosaan tehtävä leikkaus voi olla haastava pääkaupunkiseudulla asuville, joiden elinkustannukset mm. vuokrataso on muuta maata korkeammalla. Viimesijaisen etuuden leikkaaminen sekä muut yhtä aikaan tehdyt päällekkäiset sosiaaliturvaleikkaukset voivat lisätä etenkin nuorten syrjäytymistä, asunnottomuutta ja huonovointisuutta. Nuoret ovat tässä tilanteessa erityisen haavoittuvassa asemassa, koska heillä harvemmin on mahdollista esimerkiksi realisoida omaisuuttaan. Ansiotulovähennys toimeentulotuessa ei kannusta nuoria vastaanottamaan osa-aikatyötä, vaan voi lisätä toimeentulotukiriippuvuutta. Nuorille lyhyetkin osa-aikatyöt voivat olla tulevaisuuden työllistymisen kannalta merkittäviä, ja niiden vastaanottaminen tulisi tehdä mahdollisemman helpoksi. Pahimmillaan toimeentulotuen varassa elävä nuori ei voi työllään paikata mahdollista toimeentulotuen perusosan leikkausta, koska jokainen työllä ansaittu euro leikkautuisi tuesta pois.

Tiedon saamiseen ja luovuttamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Työvoimaviranomainen tarvitsee mahdollisimman laajan tiedonsaantioikeuden asiakkaan kokonaistilanteesta oikeanlaisten vaikuttavien palveluiden tarjoamiseksi.

Kunnan rahoitusosuuden lisäämiseen liittyvä lausuntopalaute:

Kunnan rahoitusosuuden lisääminen nuorten saaman toimeentulotuen osalta on kohtuuton. Toimeentulotuki viimesijaisena etuutena on monelle työttömälle nuorelle ainoa vaihtoehto, koska työttömyysturvan saamisen ehdot ovat alle 25-vuotiaille muita tiukemmat. Tähän liittyy mm. ammattikoulutusvaatimus sekä yhteishakuvelvoite. Kunnilla ei ole suoria vaikutusmahdollisuuksia siihen, mihin työttömyyden aikaiseen etuuteen työtön nuori on oikeutettu. Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki eikä kunnalla tulisi olla vastuuta sosiaalihuoltoon kuuluvista palveluista. Toimeentulotukimenoihin kuuluu myös paljon terveydenhuoltomenoja, joiden korvaamisvastuu nuorten osalta siirtyy kunnille. Hyvinvointialueet eivät tällä hetkellä tee päätöksiä mm. asiakasmaksujen vapautuksista, vaikka vapautus tulisi olla ensisijainen suhteessa toimeentulotukeen. Hyvinvointialueiden palveluiden kustannuksia valuu kuntiin. Samoin kohonneita lääkityskustannuksia. Asumistuen leikkaukset suurentavat toimeentulotukena maksettavien asumismenojen osuutta. Muiden etujen leikkausten kustannusvaikutukset valuvat kuntiin.

Perustoimeentulotuen saajissa on myös ansiotuloja saavia henkilöitä. Kelan tilastojen mukaan lähes joka kymmenes perustoimeentulotukea saava kotitalous saa ansiotuloja. Osuus on kasvanut vuodesta 2017. Ansiotulojen saaminen on yleistä erityisesti kotitalouksissa, joissa on kaksi aikuista. Perustoimeentulotukea saa siis ihmiset, jotka ovat jo töissä. Suurimman joukon perustoimeentulotuen saajista muodostavat kuitenkin edelleen ne kotitaloudet, joiden saama työttömyysturva ja yleinen asumistuki eivät riitä kattamaan kohtuullisiakaan menoja. Pääkaupunkiseudun elinkustannukset ovat korkeita. Kunnille siirtyy vastuu riittämättömästä perusturvasta. Jokainen työttömyysturvaan tai yleiseen asumistukeen tehty leikkaus siten lisää perustoimeentulotuen saajien määrää ja siirtää etenkin nuorten osalta leikkausten kustannukset kunnille. Lisäksi kuntien vastuuta työttömyysturvan rahoituksesta on laajennettu ja aikaistettu merkittävässä määrin vuoden 2025 alusta voimaan tullessa TE2024 uudistuksessa.

Ehdotuksen mukaan kunnat maksaisivat jatkossa valtionosuuslaskelmien kautta kokonaan 18–24-vuotiaiden perustoimeentulotuen kustannukset. Kyseessä on merkittävä rahoitusvastuun siirto valtiolta kunnille. Vantaalla perustoimeentuloa saavia 18–24-vuotiaita nuoria oli vuonna 2024 suhteellisesti selvästi enemmän kuin muissa suurissa kaupungeissa: Vantaalle muuttaa nuoria, ulkomaalaistaustaisia ja alhaisen koulutustason omaavia henkilöitä. Tämä on huomioitava rahoituksessa painotetusti. Vähimmäisvaatimuksena on, että kunnille kohdennetaan euromääräisesti vastaava kompensaatio täysimääräisesti huomioiden todelliset kulut (100 %), koska muutos tulee myös lisäämään asiakaspalvelun tarvetta pohjoismaisen työvoimapalvelumallin toteuttamisessa (laki työvoimapalveluiden järjestämisestä 4 luku) ja uusien aktiivijaksojen lisääntyessä. Lisäksi työvoimaviranomaisen työttömyysturvatehtävät tulevat lisääntymään esityksen toteutuessa.

Hyvinvointialueilla tulee olla osittainen kustannusvastuu nuorten perustoimeentulotukimenoista ja lainsäätäjän tulisi muutenkin lisätä hyvinvointialueen kannusteita tuottaa palveluita henkilöille, joilla on työllistymisen estäviä työkyvyn haasteita.

Asumismenojen tarkentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Toimeentulotuesta maksetun vuokravakuuden saajien kohdalla ehdotetaan, että toimeentulotuen asumiseen tarkoitettu osuus maksetaan suoraan vuokranantajalle. Tämä muutos etenkin nuorten kohdalla voi ehkäistä vuokranmaksuongelmia ja asunnottomuutta.

Vaikutusten arviointiin liittyvä lausuntopalaute:

Vaikutukset kuntien talouteen: Valtio on sitoutunut kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset, rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita. Tällä lakimuutoksella vastuut nuorista kuitenkin lisääntyvät. Rahoitusvastuun siirtäminen nuorten kohdalla kunnille on kohtuuton, koska kunnilla ei ole todellisia vaikutusmahdollisuuksia siihen, mihin työttömyyden aikaiseen etuuteen työtön nuori on oikeutettu. Lisäksi kunnilla ei ole saatavilla tietoa niistä nuorista, jotka ovat toimeentulotuen saajia. Palveluiden kohdentaminen tähän nuorten ryhmään on siksi haastavaa. Työttömyysturvan ja tulevan yleistuen saamisen ehtoja säädellään lailla. Kunnan todelliset vaikutusmahdollisuudet koskien nuorten sosiaaliturvaa ovat vielä valitettavan pieniä.

Vaikutukset lapsiperheisiin: Lapsiin kohdistuvat negatiiviset vaikutukset ovat todellisia ja haittaavat erityisesti niitä lapsia, jotka jo valmiiksi elävät köyhyysrajan alapuolella. Lapsiperheköyhyys on lasten hyvinvointiin erittäin merkittävästi vaikuttava asia. Lapsiperheisiin kohdistuvat vaikutukset aiheuttavat myös lapsille hyvinvoinnin vajetta ja toimintamahdollisuuksien kapeutumista kuten harrastuksiin osallistumista.

Vaikutuksissa on esitetty, että nuoriin voisi mahdollisesti kohdistua lisää palveluita, kun kuntien rahoitusosuutta nuorten toimeentulotuesta kasvatetaan. Vaikka tämä olisi nuorten osalta toivottua, ei resurssien kohdistaminen ilman lisärahoitusta työllisyyspalveluihin tai nuorten palveluihin ole realistista.

Esityksen vaikutustenarviointikappaleessa ei käsitellä esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Lakiesityksestä vaikuttaisi siten puuttuvan arviointi, miten esitetyt muutokset vaikuttavat konkreettisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Kappale ”suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys” ei täytä tätä vaatimusta.

Muu lausuntopalaute:

Hyvinvointialueella tulee olla suurempi vastuu asukkaiden työkyvyn ylläpidosta ja riittävät palvelut siihen. Nykyinen hyvinvointialueiden hyte-kerroin ei kannusta siihen riittävästi.

Työvoimaviranomaisen asiakkaila on suuria haasteita työkyvyn ylläpidossa, johon tarvitaan toimia myös hyvinvointialueilta. Em. syystä hyte-kertoimen kannustavuutta tulisi tarkastella uudelleen. Hyvinvointialueiden säästöpainneissa tehdään monia pikakiristyksiä asukkaiden hyvinvointiin ja terveyteen liittyen, joita kunta joutuu paikkaamaan.

Isotalus Birgit
Vantaan kaupunki/sihteeristö