

Asia: VN/34692/2024

Lausuntopyyntö toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta

Lausunnonantajan lausunto

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

Hallituksen esitysluonnoksessa perustoimeentulotuen hakijalle esitetään velvollisuutta hakea ensisijaista etuutta. Tavoitteena on vahvistaa toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena tuen muotona. Ensisijaisen etuuden hakeminen oli myös yksi keskeinen perustelu, jolla vuoden 2017 alussa voimaan tullutta perustoimeentulotuen Kela-siirtoa perusteltiin (HE 358/2014 vp). Ensisijaisten etuuksien hakemisen katsottiin toteutuvan paremmin Kelan toimeenpanemana kuin kuntien toimeenpanemana. Perustoimeentulotuen hakijan ohjaaminen hakemaan ensisijaista etuutta kuuluu Kelan yleiseen ohjaus- ja neuvontavelvoitteeseen. Koska perustoimeentulotuen hakijoille esitetään nyt velvoitetta hakea ensisijaista etuutta, viittaa tämä siihen, että Kelan asiakasohjauskäytännöt ensisijaisten etuuksien hakemiseksi eivät ole toimineet toivotulla tavalla.

Jo nykyinen lainsäädäntö velvoittaa työikäisen perustoimeentulotuen saajan ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi. Lainsäädäntö myös mahdollistaa perusosan alentamisen tilanteissa, joissa toimeentulotuen saaja ei näin menettele. Nykyinen lainsäädäntö ei kuitenkaan velvoita päätoimisia opiskelijoita, palkansaajia ja yrittäjiä ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen. Osa edellä mainittuihin ryhmiin kuuluvista ihmisistä saa kuitenkin toimeentulotukea. Vuonna 2024 alle 30 viikkotuntia työskenteleviä ja päätoimisia opiskelijoita, joilla ei ole enää oikeutta opintotukeen, oli esitysluonnoksen mukaan yhteensä noin 27 900 (runsas 7 % toimeentulotuen saajista). Vaikka ehdotus koskee vain pientä osaa toimeentulotuen saajista, on ehdotus yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta kannatettava.

Luonnoksen perusosan alentamista koskevilla ehdotuksilla perustoimeentulotuen myöntämisprosessia nopeutetaan ja yksinkertaistetaan vähentämällä muun muassa siihen liittyvää tarveharkintaa. Tämä viittaisi siihen, että esitetyillä ehdotuksilla pyritään nyt ratkaisemaan ongelmaa, joka luotiin perustoimeentulotuen Kela-siirrolla. Perusosan alentamisen menettelyn keskeinen ongelma liittyy ennen kaikkea toimeentulotukilain (1412/1997) 10.3 §:n kirjaukseen, jonka mukaan ”alentaminen voidaan tehdä vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän

edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana”. Perusosan alentaminen edellyttää Kelalta näin ollen aina harkintaa sen suhteen, vaarantaako alentaminen ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen välttämättömän toimeentulon. Tämän arviointi edellyttää sosiaalihuollon ammattilaisten osaamista ja asiantuntemusta, jota Kelan etuuskäsittelijöillä ei kuitenkaan ole. Koska nykyisen lain 10.3 § on kirjattu lähes sanasta sanaan luonnoksen 10.7 §:ään, merkitsee tämä, että alentamismenettelyyn liittyvä ongelma jää edelleen ratkaisematta.

Luonnoksessa myös todetaan, että perusosan alentamisen yhteydessä tehdyssä harkinnassa saattaisi tulla entistä useammin tietoon palvelutarpeita, joita Kela ei ole aiemmissa asioinneissa havainnut. Luonnoksessa ei kuitenkaan esitetä esimerkkejä, millaisia nämä palvelutarpeet mahdollisesti olisivat. Siinä ei myöskään kerrota, miten kohtuullisuusharkintaa käytännössä toteutetaan Kelassa. Sen sijaan luonnoksessa todetaan, että kohtuullisuusharkinta on toteutuneissa ratkaisukäytännöissä estänyt kohtuullisen harvoin perusosan alentamisen. Tämä viittaisi siihen, että perusosan alentaminen on jo nykyisin melko automaattista, jolloin perusosan alentamiseen tehdyt muutokset ovat jo käytössä olevan toiminnan lainsäädännöllistä vahvistamista.

Luonnoksessa ei ole viitattu lainkaan toimeentulotukilain 15 §:ään, joka koskee hyvinvointialueen sosiaalihuollon antamaa lausuntoa tietyissä tilanteissa. Vaikka lausunto ei sido Kelaa, on Kelan otettava lausunnossa annettu selvitys huomioon, kun se tekee perusosan alentamista koskevaa päätöstä. Epäselväksi jää, mikä tehtävä sosiaalihuollon lausunnolla on ollut ja jatkossa tulee olemaan, koska valtakunnallista seurantatietoa sosiaalihuollon lausunnon toimivuudesta ei ole. Perusosan alentamista koskevat ehdotukset mahdollistavat aiempaakin suoraviivaisemman alentamismenettelyn, vaikka lainsäädännöllä tulisi pikemminkin määritellä, että perusosan alentamistilanteissa tehtäisiin tapauskohtaista harkintaa sosiaalihuollon ammattilaisen toimesta.

Perusosan suuruuteen liittyvä lausuntopalaute:

Esitysluonnoksen mukaan perusosan suuruuden alentamisella pyritään saavuttamaan julkistalouden säästöjä. Toimeentulotuen perusosan tason leikkaamista 18 vuotta täyttäneiden osalta perustellaan perustuslakivaliokunnan lausunnolla, joka koski hallituksen esitystä laiksi toimeentulotuesta (PEVL 31/1997 vp). Toimeentulotukijärjestelmän avulla turvataan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19.1 §:ssä taattu oikeus. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, mitkä toimeentulotukeen kuuluvat menot ovat tasoltaan sellaisia, että ne ylittävät perustuslain 19.1 §:ssä taatun oikeuden. Tähän ei oteta kantaa myöskään esitysluonnoksessa lukuun ottamatta muina perusmenoina huomioitavia välttämättömiä terveydenhuoltomenoja koskevaa rajausehdotusta. Luonnoksessa ei myöskään esitetä perusteita, miksi joidenkin ryhmien perusosaa on päädytty vähentämään kahdella prosentilla ja joidenkin ryhmien kolmella prosentilla. Perusosan alentamista koskevissa vaikutusarvioinneissa ei ylipäänsä arvioida perusosalla katettavien menojen määrää suhteessa perusosan suuruuteen. Vaikka perustuslakivaliokunta totesi toimeentulotukilain säätämistä koskevaan hallituksen esitykseen antamassaan lausunnossa, että esityksen liitteenä olevan asetuksen mukainen toimeentulotuen suuruus on sopusuhteessa perustuslain kanssa, herää

kysymys, onko asia enää näin 28 vuotta myöhemmin. Pystyvätkö toimeentulotuen saajat kattamaan perusosalla kaikki perusosaan sisältyvät menot?

Perusosan suuruuden alentamisella pyritään saavuttamaan säästöjä Kelan maksamissa perustoimeentulotuen kustannuksissa. Sen sijaan on hyvin todennäköistä, että hyvinvointialueiden täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kustannukset lisääntyvät. Tämä todetaan myös luonnoksessa, mutta arviota kustannusten suuruudesta ei kuitenkaan esitetä. Koska hyvinvointialueet saavat rahoituksensa valtiolta, vaikuttaa täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen saajien määrän kasvu myös valtion hyvinvointialueille maksamaan rahoitukseen. Tämä johtuu siitä, että toimeentulotuen saajien määrä on yksi hyte-kertoimen laskelmassa käytettävä indikaattori. Lisäksi riskinä on, että perusosan alentaminen aiheuttaa välillisiä ja mahdollisesti suurempia kustannuksia toisaalla. Hyvinvointialueiden suuret alijäämät tarkoittavat muun muassa sitä, että jos täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen menot kasvavat, niiden rahoittaminen edellyttää rahoituksen supistamista joistain muista sosiaali- ja terveystalouksista.

Tiedon saamiseen ja luovuttamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kelan ja hyvinvointialueiden oikeutta saada toimeentulotukitehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä salassa pidettäviä tietoja rahalaitoksilta ilman, että pyynnön tekeminen rahalaitokselle edellyttäisi pyyntöä koskevan muutoksenhakukelpoisen päätöksen tekemistä. Sen sijaan riittäisi, että pyyntö esitettäisiin kirjallisena ja hakijalle tai saajalle annettaisiin ennen pyynnön esittämistä siitä tieto. Esitys on kannatettava siitä näkökulmasta, että se vähentää Kelassa hallinnollista työtä ja nopeuttaa perustoimeentulotukipäätöksen käsittelyprosessia. Sen sijaan esityksestä ei ilmene, mitä välttämättömillä tiedoilla tarkoitetaan toisin kuin ehdotuksessa, joka koskee Kelan oikeutta saada tietoja työttömyyskassoilta. Esityksen mukaan rahalaitoksille kohdennettu kirjallinen pyyntö tietojen saamiseksi yksinkertaistaisi, nopeuttaisi ja yhdenmukaistaisi tietopyynnot edellytyksiltään samanlaisiksi kuin esimerkiksi työmarkkinatuen osalta on säädetty. Herää kuitenkin kysymys, miten edellä mainitut tavoitteet toteutuvat, jos tietopyyntöjen sisältöjä ei määritellä tarkemmin.

Esityksen mukaan tietopyynnön esittäminen rahalaitoksille koskisi vain tilanteita, jolloin perustoimeentulotuen käsittelemiseksi riittäviä tietoja ja selvityksiä ei muutoin saataisi ja olisi perusteltua syytä epäillä hakijan tai saajan antamien tietojen riittävyyttä tai luotettavuutta. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan esitetä esimerkkejä siitä, millaisia tilanteita käytännössä tarkoitetaan tai kuinka paljon tällaisia tilanteita on. Tämä viittaisi siihen, että perustoimeentulotuen sähköisessä hakemisessa on edelleen samoja ongelmia, joita Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa (1/2020) havaittiin. Sähköinen hakeminen tarvittavine liitteineen ei onnistunut osalle asiakkaista ilman Kelan palveluasiantuntijoiden apua. Lisäksi liitteiden puuttuminen hidastaa perustoimeentulotuen päätöksentekoprosessia, joka taas vaikuttaa täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakemiseen.

Kunnan rahoitusosuuden lisäämiseen liittyvä lausuntopalaute:

Esityksessä ehdotetaan kunnan rahoitusosuuden nostamista perustoimeentulotuen kustannuksista 50 prosentista 100 prosenttiin silloin, kun hakijana on 18–24-vuotias ja perheessä on vain 18–24-vuotiaita henkilöitä. Ehdotuksen perustelut ovat kannatettavia, mutta ehdotus kohdistuu väärään tahoon sen kohdistuessa kuntiin, mutta ei hyvinvointialueisiin. Esityksessä ei lainkaan pohdita sitä, millaiset mahdollisuudet kunnilla on vaikuttaa vaikeimmassa asemassa olevien nuorten työllistämiseen. Tutkimusten ja selvitysten (Vaalavuosi ym. 2020, VTV 16/2023, VTV 1/2025) perusteella tiedetään, että pitkäaikaisesti toimeentulotukea saavilla nuorilla on ensisijaisesti tarvetta sosiaali- ja terveyspalveluille. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä vastaavat kuitenkin hyvinvointialueet. Lisäksi kuntouttava työtoiminta, jolla pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden nuorten aikuisten työllistymisen edellytyksiä voitaisiin parantaa, kuuluu myös hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Esitys näin ollen lisää kuntien rahoitusvastuuta tilanteessa, jossa niiden käytettävissä olevilla työvoima- ja koulutuspalveluilla ei voida vastata vaikeimmassa asemassa olevien nuorten aikuisten ensisijaisiin palvelutarpeisiin.

Kuntien perustoimeentulotuen rahoituksen kasvattamisen sijasta tulisi pikemminkin pohtia, olisiko tarkoituksenmukaisempaa siirtää perustoimeentulotuen rahoitusvastuu joko kokonaan tai osittain kunnilta hyvinvointialueille. Tämän myötä hyvinvointialueilla saattaisi olla enemmän motivaatiota alentaa tai jättää kokonaan perimättä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuja toimeentulotuen asiakkailta. Nykytilanteessa hyvinvointialueiden ei kannata jättää asiakasmaksuja perimättä, koska esimerkiksi tasasuuruiset terveydenhuollon asiakasmaksut otetaan huomioon perustoimeentulotukea myönnettäessä.

Asumismenojen tarkentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että tilanteissa, joissa toimeentulotuen hakijan asunnon vuokravakuus on maksettu perustoimeentulotuesta, toimeentulotuen osuus asunnon vuokrasta maksettaisiin suoraan vuokranantajalle. Toimeentulotukilain kokonaisuudesta valmisteleva työryhmä totesi menettelytavan olevan keino, jolla turvattaisiin osaltaan toimeentulotuen saajien asumisen pysyvyyttä. Esityksestä jää kuitenkin epäselväksi, miten toimitaan tilanteissa, joissa toimeentulotuen saaja asuu asunnossa, johon hän on saanut vuokravakuuden, mutta asunnon vuokra ylittää Kelan määrittämän asumisnormin. Maksaako Kela asumisnormin mukaisen osuuden vuokranantajalle, jolloin asumisnormin ylittävän osuuden maksaminen jää toimeentulotuen saajan omalle vastuulle? Jos asumisnormin ylittävän osuuden maksaminen jää toimeentulotuen saajan omalle vastuulle, riskinä on, ettei vuokra tule kokonaan maksetuksi ja saaja menettää asuntonsa. Toisaalta esitys vuokran maksamisesta suoraan vuokranantajalle on paluuta 1980-luvulle. Käytännössä esitys vähentää toimeentulotuen saajan omaa taloudellisten asioiden hallintaa ja taloudellisten asioiden hallinnan oppimista.

Vaikutusten arviointiin liittyvä lausuntopalaute:

Esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnissa on keskitytty suorien taloudellisten kustannusten arviointiin ja välillisten kustannusten arviointi on hyvin vähäistä. Luonnoksessa esitetään säästöjä, mutta aikaisempien tutkimusten perusteella niiden toteutumisessa todetaan olevan huomattaviakin epävarmuuksia. Tästä syystä riskinä on, että esitetyt säästöt jäävät ainakin osittain toteutumatta. Lisäksi riskinä on, että esitys synnyttää välillisiä kustannuksia, jotka pienentävät esitettyjen säästöjen mittaluokkaa entisestään.

Esitysluonnoksen muissa hyvinvointivaikutuksissa todetaan, että toimeentulo-ongelmien lisääntyessä kolmannen sektorin palveluiden kysyntä kasvaa. Esityksessä ei kuitenkaan oteta huomioon sitä, että osa kolmannen sektorin toimijoista rahoittaa toimintansa joko kokonaan tai osin julkisella rahoituksella. Myös tätä rahoitusta on supistettu julkisen talouden tasapainottamiseksi. Riskinä on, että palvelujen kysyntä kasvaa, mutta tarjonta supistuu. Tämän seurauksena sosiaaliset ongelmat saattavat lisääntyä ja syventyä, mikä puolestaan lisää muiden julkisten palveluiden tarvetta ja aiheuttaa kustannuksia toisaalle. Sen takia myös välillisten kustannusten arviointi olisi tärkeää.

Muu lausuntopalaute:

Käsillä oleva luonnos on jo toinen toimeentulotukea koskeva lakiesitys (ensimmäinen HE 127/2022 vp), jossa puhutaan toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta. Kumpakaan ei voi kuitenkaan pitää toimeentulotukilain kokonaisuudistuksena. Lausuttavana olevalla hallituksen esitysluonnoksella jatketaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen linjaa. Toimeentulotukeen tehtävillä lainsäädäntömuutoksilla pyritään korjaamaan perustoimeentulotuen Kela-siirrosta aiheutuneita lukuisia ongelmia toimeentulotuen kokonaisuudelle.

Perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen toimeentulotuen toimeenpano jakautuu kahdelle toimijalle, Kelalle ja hyvinvointialueille. Hyvinvointialueet vastaavat täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisestä ja Kela perustoimeentulotuen myöntämisestä. Toimeentulotuen osat ja niihin kytkeytyvät sosiaalihuollon palvelut muodostavat kuitenkin kokonaisuuden. Muutokset perustoimeentulotukeen heijastuvat herkästi kokonaisuuden muihin osiin. Mikäli toimeentulotuen tarvetta haluttaisiin vähentää, ensisijainen keino olisi vahvempi integraatio sosiaalihuollon palvelujen ja perustoimeentulotuen välillä. Tämä edellyttäisi sitä, että tarkoituksenmukaisiin palveluihin ohjaamista ja ohjautumista pyritäisiin parantamaan. Lausuttavana oleva hallituksen esitys keskittyy lähinnä keinoihin, joilla pyritään työllistämään perustoimeentulotuen saajia ja luomaan kannusteita kunnille. Esityksessä ei huomioida, että ennen työllistymistä merkittävä osa toimeentulotuen saajista tarvitsee tarkoituksenmukaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Vaikeaa kysymystä tarkoituksenmukaisten palvelujen ja toimeentulotuen integraatiosta ei edes pyritä esityksessä ratkaisemaan. Ongelman jäädessä vaille ratkaisua, ei tavoitteita työllistymisen edistämisestä voida pitää realistisina.

Ongelmia liittyy myös perustoimeentulotuen myöntämisen menettelyihin, joissa tarvittaisiin enemmän sosiaalihuollollista tapauskohtaista harkintaa. Lausuttavana olevassa hallituksen esitysluonnoksessa tapauskohtaista harkintaa pikemminkin vähennetään. Kun perustoimeentulotuki on Kelan vastuulla ja toimeentulotuen muut osat sekä sosiaalihuollon palvelut hyvinvointialueiden vastuulla, tulisi näiden toimijoiden yhteistyötä kuitenkin aidosti tiivistää. Hyvä ensimmäinen askel olisi, että Kelan perustoimeentulotuen myöntämisohjeen asemasta ja ohjeen laatimisen käytännöistä säädettäisiin lailla ja ohjeen laatimiseen osallistuisi myös sosiaalihuollon edustajia. Nyt voimassa olevan Kansaneläkelaitosta koskevan lain (731/2001) 20 §:n mukaan Kansaneläkelaitos voi yhdenmukaisen ratkaisukäytännön varmistamiseksi antaa ohjeita etuuksien käsittelemisestä. Perustoimeentulotuen Kela-siirtoa koskevan hallituksen esityksen (HE 358/2014 vp) mukaan Kela voi

edellä mainitun pykälän nojalla antaa ohjeita myös perustoimeentulotuen käsitlemisestä. Ongelmallista on, että pykälä koskee vain etuuksia. Perustoimeentulotuki on kuitenkin sosiaalipalvelu kuten perustoimeentulotuen Kela-siirtoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 358/2014 vp) korostettiin. Ristiriitaisuudesta huolimatta Kansaneläkelaitosta koskevan lain 20 § on pysynyt muuttumattomana.

Lausunnon valmistelivat Taina Rintala, Antti Halmetoja ja Olli Karsio

Lähteet:

Vaalavuo, M. & Haula, T. & Bakkum, B. (2020) Nuoret aikuiset, terveys ja toimeentulotuki. Raportti 4/2020. Helsinki: THL.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020) Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa. Tarkastuskertomukset 1/2020.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2023) Vaikeasti työllistyvien työvoimapalvelut. Pohjoismaisen työvoimapalvelumallin, TYP-toiminnan ja SIB-mallin toimivuus. Tarkastuskertomukset 16/2023.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2025) Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret – tunnistaminen, tavoittaminen ja kuntouttaminen. Tarkastuskertomukset 1/2025.

Hanhinen Sari
Valtiontalouden tarkastusvirasto