

Asia: VN/34692/2024

Lausuntopyyntö toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta

Lausunnonantajan lausunto

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

Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy (jatkossa Hyvil) kiittää mahdollisuudesta lausua toimeentulotuen kokonaisuudistusta ehdottavasta lakiluonnoksesta.

Esitysluonnoksen tavoitteena on vahvistaa toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena tukimuotona. Tällä tarkoitetaan sitä, että toimeentulotuen hakijan tulisi aina pyrkiä turvaamaan toimeentulonsa ensisijaisesti muilla keinoin, kuten ansiotyöllä tai muilla, toimeentulotukeen nähden ensisijaisilla etuuksilla. Tavoitteena olisi, että työikäiset ja työkykyiset työtä vailla olevat henkilöt olisivat aina ilmoittautuneet työttömiksi kokoaikatyön hakijoiksi ja että heidän työttömyysturvaoikeutensa olisi tutkittu asianmukaisessa viranomaisessa. Lisäksi esityksellä tavoitellaan julkisen talouden säästöjä ja tehdään joitakin teknisluonteiseksi ilmoitettuja muutoksia. Esitysluonnos perustuu valtaosin toimeentulotuen kokonaisuudistusta pohtineen työryhmän ehdotuksiin.

2 a § Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi kokoaikatyön hakijaksi

Toimeentulotuen hakemisen/saamisen perusteena on tähänkin saakka ollut, että tietyn laissa määritellyn työtä vailla olevien kohderyhmän on ilmoittauduttava työttömäksi työnhakijaksi työvoimatoimistoon. Nyt ehdotettu muutos kohdistuisi siihen, että pelkkä työnhakijaksi ilmoittautuminen ei enää riittäisi, vaan henkilön tulisi ilmoittautua kokoaikatyön hakijaksi. Kokoaikatyön hakeminen on edellytys sille, että toimeentulotuen hakijalle voi muodostua oikeus työttömyysetuuteen. Ehdotus on järjestelmän koheesion ja toimeentulotuen viimesijaisen luonteen vuoksi kannatettava. Valtaosa työttömistä toimeentulotuen hakijoista on tähänkin saakka ollut kokoaikatyön hakijoita.

Periaatteellisella tasolla muutos on kuitenkin suuri, koska säännöksen voimassa oleva muotoilu, mahdollistaa toimeentulotukea toimeenpanevan viranomaisen viimesijaiseen turvaan liittyvän yksilö- ja elämäntilannekohtaisen harkinnan työnhaun luonteesta. Harkinnalle voi olla tarve esimerkiksi tilanteissa, joissa vaikkapa sosiaalihuollon palvelutarvearvio tai palveluprosessi on vielä kesken, eikä kokoaikatyön hakeminen, vaikka henkilön vaikean ja vielä selvittämättömän elämän- tai terveystilanteen vuoksi ole ajankohtaista. Hyvil toteaaakin, että velvoittavuutta selkeytettyä ja

täsmennettäessä tulisi jatkovalmistelussa kiinnittää erityistä huomiota siihen, että viimesijaisen turvan yksilöllinen harkinta on edelleen mahdollista, mikäli on ilmeistä, että kokoaikatyön hakeminen olisi hakijan kohdalla kohtuutonta tai epätarkoituksenmukaista.

Hyvil kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotetun muutoksen taustalla näyttää olevan joiltain osin kyseenalainen oletus, että henkilöllä kokoaikatyön hakijana olisi aina oikeus työttömyysetuuteen. Muutosta onkin lakiluonnoksessa ja sitä esittelevissä tilaisuuksissa perusteltu mm. työnhakijan taloudellisen aseman parantamisella. Tosiasiassa perusturvan varassa ilman säästöjä tai realisoitavaa omaisuutta oleva kokoaikatyön hakija, joka ei onnistu työllistymään, joutuu säännönmukaisesti täydentämään perusturvaansa vähintään perustoimeentulotuella. Lisäksi suurelta joukolta kokoaikatyön hakijoista puuttuu oikeus ensisijaiseen etuuteen esimerkiksi odotusajan tai asetetun työssäolovelvoitteen vuoksi. Toimeentulotuen väliaikaisuuden vahvistamiseksi myös tulottomien henkilöiden joukko tulisi kokonaisuudessaan tunnistaa ja arvioida heidän tilanteeseensa kohdistuvat tosiasialliset taloudelliset ja muut vaikutukset nyt esitettyä selkeämmin.

Hyvä ja kannatettava tavoite on, että kun etuuden hakemista ja työttömäksi ilmoittautumista tehostetaan, työnhakijat ohjautuisivat systemaattisemmin palvelujärjestelmän piiriin, jolloin työttömyyden pitkittyessä usein syntyvät monet haasteet jäisivät pienemmiksi ja työnhakijoilla olisi paremmat mahdollisuudet päästä työhön. Valitettavasti tilanteessa, jossa esimerkiksi työvoima- tai sote-palveluihin kohdistetut resurssit ovat vakavassa epätasapainossa vastikkeellisuutta korostavan etuusjärjestelmän muutosten kanssa verrattuna esimerkiksi muihin pohjoismaihin, tämän tavoitteen saavuttaminen muuttuu mahdottomaksi. Mikäli etuuksia ja viimesijaista turvaa leikataan ja niiden saantiehtoja kiristetään, mutta kiristämisestä palvelujärjestelmälle seuraavien välillisten vaikutusten hoitamiseen ei osoiteta lisäresursseja, järjestelmä ei muutu vaikuttavammaksi. Jatkovalmistelussa tulisi Hyvilin näkemyksen mukaan myös tähän sosiaaliturvakomiteankin korostamaan etuus- ja palvelujärjestelmän yhteensovittamiseen ja yhteensovittamisen edellyttämiin välttämättömiin palvelujärjestelmän panostuksiin kiinnittää erityistä huomiota.

Ehdotettu uudelleen muotoiltu 2 a § on lakiluonnoksessa jätetty systematiikaltaan vanhaan muotoonsa. Hyvil ehdottaa, että jatkovalmistelussa harkittaisiin, että 2 a §:ssä säädettäisiin selkeyden vuoksi heti 1 momentissa pääsäännöstä (ehdotetun 1 momentin alkuosa ja 2 momentin uusi ehdoton sanamuoto) eli siitä, että toimeentulotuen hakijan on ilmoitauduttava kokoaikaiseksi työnhakijaksi ja mikäli hän ei näin tee, hänen perusosaansa alennetaan 10 §:ssä säädetyllä tavalla. Tämän jälkeen voitaisiin seuraavissa momenteissa sitten säätää pääsääntöön liittyvistä poikkeuksista. Muotoilu ei voimassa olevassakaan laissa ole ollut erityisen onnistunut, koska se on syntynyt jälkikäteen, kun perusosan alentamisen mahdollisuudesta säädettiin. Selkeytys on Hyvilin näkemyksen mukaan välttämätöntä nyt siksi, että ehdotettu tiukennettu ilmoittautumisvelvoite on sidottu ehdottomaan perusosan alentamiseen, mistä syystä säännöksen tulisi myös edetä yleisestä pääsäännöstä poikkeuksiin siten, että pääsääntö kokonaisuudessaan olisi näkyvissä jo heti pykälän ykkösmomentissa.

Hyvil pitää joidenkin yleisimpien soveltamis- ja oikeuskäytännöstä johdettujen ehdotetun 1 momentin kohdissa 1-10 lueteltujen kohderyhmien nostamista lain tasolle kannatettavana. Samalla Hyvil kuitenkin huomauttaa, että poikkeukset on sanoitettu varsin eri tavalla kuin esimerkiksi työttömyysturvalaissa on tällä hetkellä säädetty. Kokonaisuutena järjestelmän selkeyttä ja ymmärrettävyyttä tulisi parantaa siten, että kokoaikaiseksi työnhakijaksi ohjataan ilmoittautumaan juuri se kohdejoukko, joka myös työttömyysturvajärjestelmässä katsotaan lähtökohtaisesti oikeutetuksi työttömyysturvaan. Nyt ehdotetuista 1 momentin 1-10 kohtiin valituista

työttömyysturvalaista poikkeavista sanamuodoista tai kohtien perusteluista ei käy selville, miten työttömyysturvalain hyvinkin tarkat ehdot on sanamuotoja valittaessa huomioitu vai onko. Tältä osin poikkeusryhmien vähintään säännöskohtaisia perusteluja tulisi vielä täsmentää ja selkeyttää. Esimerkiksi omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella on yksi opiskelijan etuuskokonaisuuteen liittyvä pohdituttamaan jäänyt näkökulma, jota ei ole mainittu.

Lisäksi Hyvil esittää ihmetyksensä ehdotetun 1 momentin 7 ja 8 kohtiin liitetyistä tuntimääristä. Mihin ne perustuvat? Perusteluissa viitataan oikeuskäytäntöön, mutta ei tuoda esiin mistä oikeuskäytännöstä näiden kohtien osalta on kyse. Esimerkiksi omaishoidon tuen tason määrittelyssä ei lain mukaan käytetä perusteena tuntimääriä. Lisäksi Hyviliä ihmetyttää, miten yli neljän tunnin hoitovastuu estää perhehoitolain mukaisesti sijaisvanhempana toimivan työnhaun? Sijaisvanhemmuus, kuten vanhemmuus yleensäkin, ei valtaosin ole este työssä käynnille tai työnhaulle. Myös siis perhehoidon kohdalle määritellyt tuntirajat vaikuttavat varsin oudoilta. Onko nyt siis tarkoitettu säädettäväksi, että sekä omaishoitajien että perhehoitajien ei tarvitsisi ilmoittautua kokoaikaisen työn hakijoiksi työvoimatoimistoon vai mistä näissä kohdissa on tarkoitettu säädettävän? Hyvil katsoo, että em. kohdat ja niiden yksityiskohtaiset perustelut tulee jatkovalmistelussa selkeyttää.

2 b § Velvoite hakea ensisijaista etuutta

Lakiluonnoksessa ehdotetaan uutta 2 b §:ää, jonka perusteella hakijalla olisi aina velvollisuus perusosan alentamisen uhalla hakea toimeentulotukeen nähden ensisijaisia etuuksia. Hyvil kannattaa sitä, että järjestelmän selkeyden ja systematiikan parantamiseksi toimeentulotukilakiin lisätään säännös ensisijaisen etuuden hakemisvelvoitteesta.

Nyt ehdotettua säännösmuotoilua Hyvil pitää kuitenkin erittäin ongelmallisena. Ehdotetun säännöksen loppuosan muotoilu: ”maksettavaa toimeentulotukeen nähden ensisijaista etuutta, johon hänen voidaan olettaa olevan oikeutettu” on aivan liian avoin ja epätarkka. Muotoilu herättää kysymyksen, kenen mielestä voidaan olettaa ja miten palvelujärjestelmä huolehtii siitä, että hakija todella tietää ne etuusoikeutensa, johon hänen voidaan olettaa olevan oikeutettu. Hyvil katsoo, että säännökseen on yksiselitteisesti lisättävä Kansaneläkelaitokselle konkreettinen ohjaus- ja selvitys- sekä tarvittaessa auttamistehtävä, joka turvaa sitä, että hakija todella pystyy tästä velvoitteesta huolehtimaan. Jo nyt on tiedossa, että hyvinvointialueet joutuvat tarpeettomassa määrin huolehtimaan Kelalle kuuluvasta neuvonnasta, ohjauksesta ja etuuksien hakemisesta auttamisesta. Nyt ehdotetun uuden etuuksien hakemiseen perusosan alentamisen uhalla velvoittavan säännöksen myötä hyvinvointialueille ei saa valua entistä enemmän Kelan etuusohjaukseen kuuluvaa työtä. Säännöksestä hyvinvointialueille mahdollisesti koituvaa välillistä vaikutusta ja ohjaustyön valumaa ei ole lakiesityksessä myöskään arvioitu, eikä edes tunnistettu, mikä myös on korjattava jatkovalmistelussa.

Hyvil myös katsoo, että säännöksen suora yhteys perusosan alentamisen 10 §:ään ja siinä erityisesti ehdotetun uudistetun pykälän 5 momenttiin tulee vähintään viittaussäännöksenä nostaa suoraan näkyviin pykälätekstiin, kuten ehdotetussa 2 a §:ssä on jo tehty. Tämä mm. siitä syystä, että vasta 10.5 §:ssä mainitaan henkilölle annettava yhden kuukauden mittainen ensisijaisen etuuden hakemisen järjestelyaika. Nyt em. yhteys on kuvattu pykälän perusteluteksteissä, mutta tätä ei perusoikeuksien toteutumisen ja lain selkeyden näkökulmasta voi pitää riittävänä. Lisäksi Hyvil katsoo, että säännöstä tulisi täydentää siltä osin, että siinä tunnistettaisiin myös ne tilanteet, joissa toimeentulotuen hakijan toimintakyky tai muu osaaminen ei mahdollista ensisijaisen etuuden hakemista. Mitä tapahtuu, jos henkilö ei vaan pysty laittamaan vireille ensisijaista etuutta? Näissä tilanteissa viranomaisella tulisi tuen viimesijainen luonne huomioiden olla oma-aloitteinen tai

asiakkaan suostumukseen perustuva toimimis- ja tiedonsaantioikeus etuuden hakemiseksi tai vähintään harkintamahdollisuus perusosan alentamiseen annetun järjestelyajan keston tai keston jatkamisen osalta.

10 § Perusosan alentaminen ja 10 a § Perusosan alentamista koskeva menettely

Hyvil toteaa, että on kannatettavaa pyrkiä kehittämään etuus- ja viimesijaisen toimeentulotukijärjestelmän systematiikkaa siten, että ne toimivat loogisessa suhteessa toisiinsa, eikä synny tilanteita, jossa viimesijainen järjestelmä toimisi ikään kuin ensisijaisen järjestelmän velvoitteiden vastaisesti. Parhaiten tämä onnistuisi, jos ensisijainen etuusjärjestelmä itsessään olisi tasoltaan riittävä ja toimisi siten, että henkilön olisi helppo ymmärtää ja näin myös hyväksyä, miksi esimerkiksi työttömyysturvan katkaiseminen tapahtuu ja miten hän voi omalla toiminnallaan ja velvollisuuksistaan huolehtimalla, palauttaa etuusoikeutensa mahdollisimman nopeasti. Tämä edellyttäisi myös sitä, että työvoimapalvelujärjestelmän resurssit olisivat riittävät. Tällöin viimesijaisen järjestelmän pitkäkestoinen, ensisijaista sosiaaliturvaa paikkaava rooli olisi mahdollisimman vähäinen ja velvoitteiden rinnalla työnhakijaa myös kannustettaisiin toimimaan aktiivisesti yhdessä työvoimaviranomaisen kanssa työllistyäkseen.

Nyt uudistetut esitysluonnoksen 10 ja 10 a §:t vaikuttavat Hyvilin näkemyksen mukaan soveltamiskelvottomilta ja puutteellisesti perustelluilta. Ehdotettujen pykälien perusteella on mahdotonta hahmottaa, millainen perusosan alentamisprosessista olisi eri tilanteissa ja eri syistä työttömyysturvansa menettäneiden kohdalla muodostumassa, eikä ehdotettujen muutosten toimeenpanoprosessia ole onnistuttu selkeästi esitysluonnoksessa kuvaamaan. Säännöksen selkeyden puutetta lisää edelleen se, että siihen on lisätty myös ensisijaisten etuuksien hakematta jättämiseen liittyvä kokonaan uusi perusosan alentaminen 50 prosentilla. Pykälästä tai sen perusteluista ei selviä, miten ehdotettujen 2 a ja 2 b §:ien erilaiset perusosan alentamisen ehdottomat perusteet suhtautuvat toisiinsa tai mitä esimerkiksi tapahtuu sen jälkeen, kun henkilön perusosa on ollut alennettuna ensin 20 % 1 kk ja 40 % 6 kk ja moitittava menettely jatkuu? Tai mitä tapahtuu alle 25-vuotiaalle nuorelle, joka on menettänyt etuusoikeutensa toistaiseksi, eikä työllistyminen tai kouluttautuminen tai työvoimapalveluissa olo onnistu siten, että oikeus työttömyysetuuteen palautuu?

Erityisen huolestuttavaa on, että ehdotettujen muutosten tosiasiallisia vaikutuksia ei voi arvioida myöskään siitä syystä, että meneillään olevia yleistuen ja työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän uudistamisia ei tässä esitysluonnoksessa ole huomioitu. Käytännössä Hyvilin näkemyksen mukaan vaikuttaa siltä, että perusosan alentamiseen liittyvät ehdotetut säännökset tulee näiden kolmen lakiesitysten yhteisvaikutuksesta arvioida ja kirjoittaa kokonaan uudelleen. Hyvil myös toteaa, että 10 § alennettu perusosa ja menettelystä säättävä 10 a § näyttävät nyt olevan keskenään jotenkin epäsuhtaiset. Esimerkiksi menettelyllisiä asioita vaikuttaa olevan nyt kummassakin pykälässä ja epäselväksi esimerkiksi jää, mikä merkitys hakijan antamalla selvityksellä 10 §:ssä ehdotettujen muutosten jälkeen on. Kokonaisuudistuksen luonteeseen kuuluisi myös lain systematiikasta huolehtiminen merkittäviä muutoksia tehtäessä.

Erityisen kiinteä perusosan alentamisen suhde on työttömyysturvalain seuraamusjärjestelmän kanssa. Hyvil viittaa tältä osin työttömyysturvalain seuraamusjärjestelmästä antamaansa asiantuntijalausuntoon (VN/9365/2025). Lähtökohtaisesti näiden kahden lakiluonnoksen yhdistelmänä järjestelmästä näyttäisi olevan tulossa toimeentulotuen tarpeessa oleville erityisesti pitkittyneesti työttömille työnhakijoille kohtuuton ja epäoikeudenmukainen. Keskeistä on jatkovalmistelussa huomata, että ehdotettu 10 § näyttää tässä lakiluonnoksessa sidotun työttömyysetuusoikeuteen, ei moitittavan menettelyn korjaamiseen. Pykälä vaikutetaan myös

kirjoitetun suhteessa nykyiseen työttömyysturvan seuraamusmalliin, jossa asetettavien sanktioiden kirjo on työttömyysturvajärjestelmän yksinkertaistamista ehdottavassa lakiluonnoksessa ehdotettua huomattavasti moniportaisempi. Lakiluonnosten yhteisvaikutuksena vaikuttaisi kokonaisuutena syntyvän seuraamusjärjestelmä, jossa erityisesti pitkittyneesti työttömällä henkilöllä ei ole tosiasiallista omatoimista mahdollisuutta palauttaa työttömyysetuuttaan ja täyttää perusosaansa, vaikka hän noudattaisi kaksi rikettä vuoden aikana tehtyään kaikkia työvoimapolitiittisia velvollisuuksiaan, mutta sopivaa palvelua ei ole tarjolla tai sitä ei hänelle tarjota ja työllistyminen ei onnistu.

Kelalla taas ei toimeenpanijana säännöksen ehdotetun ehdottomuuden vuoksi ole toimivaltaa olla alentamatta perusosaa kuin kahdella eri perusteella: Silloin kun perusosan alentaminen vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen välttämättömän toimeentulon tai silloin kun alentamista voidaan pitää muuten kohtuuttomana. Kumpakaan perustetta ei ole riittävällä tavalla avattu esitysluonnoksen perusteluissa, vaikka kyse on oleellisesti viimesijaisen toimeentuloturvan turvaamiseen liittyvistä perusteista ja näin ollen perustuslain 19 §:n mukaisen turvan toteutumisesta. Lisäksi jää kokonaan avoimeksi, millaista osaamista arviointi edellyttää. Miten esimerkiksi sosiaalihuollon asiantuntijuutta tai esimerkiksi sieltä mahdollisesti saatavissa olevia lausuntoja ja selvityksiä on tarkoitus arviointia tehtäessä hyödyntää vai onko?

Kokonaisuutena kaikki valmisteilla olevat lakimuutokset huomioiden vaikuttaa siltä, että Kelan perusosan alennukset olisivat tässä esityksessä arvioiduista lukumäärältään varsin paljon suuremmat ja toisaalta tehtävään menevä aika erittäin merkittävä. Myös alentamiseen liittyvä harkinta olisi luonteeltaan erittäin vaativaa henkilön tosiasialliseen tilanteeseen syvällistä paneutumista edellyttävää kohtuuharkintaa. Nyt kaavaillut kiristykset vaikuttavat myös lisäävän edelleen järjestelmän byrokraattisuutta ja mahdollisesti myös epäoikeudenmukaisuutta ilman, että esitysluonnoksessa on kyetty tosiasiassa osoittamaan suunnitelluilla kiristyksillä saavutettavan merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Uudistuksen mahdolliset inhimilliset, sosiaaliset ja hyvinvointivaikutukset on jätetty arvioimatta ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä työvoimapalvelujen järjestämisvastuullisille tahoille koituva palvelutarpeen lisäyksestä johtuva resurssi turvaamatta ja tunnistamatta.

Perusosan suuruuteen liittyvä lausuntopalaute:

Perusosia ehdotetaan tässä esityksessä alennettavaksi käytännössä puhtaalla leikkurimallilla perusteena julkisen talouden säästöjen tarve. Hyvil toteaa, että perusosalla katettavien menolajien sisältöä ja perusosan näistä johdettua tasoa ei ole kertaakaan toimeentulotukilain voimaan tulon jälkeen kokonaisuutena tarkistettu huomioiden yhteiskunnassa vuosikymmenten aikana tapahtuneet muutokset. Perusosien sisällöllinen määrittely ja taso perustuvat siis vuoden 1997 yhteiskuntaan - ei 2020-luvun Suomeen. Viimeistään tässä esitysluonnoksessa tämä olisi vihdoin pitänyt tehdä. Kun tätä ei ole tehty, nyt valitun leikkurimallin perusteet jäävät epäselviksi, eikä leikkausten prosentuaalista kohdistamista ole esitysluonnoksessa perusteltu riittävällä tavalla. Leikkausten kohdistuminen vaikuttaa esimerkiksi joiltain osin vahvasti sukupuolittuneelta ilman että sukupuolivaikutusten arvioinnissa tähän olisi kiinnitetty huomiota. Tämä mm. siksi, että yksin asuviin toimeentulotuen saajiin kohdistetaan prosentuaalisesti suurimmat leikkaukset. Tästä kohdejoukosta valtaosa on yksinäisiä miehiä. Toisaalta taas toiseksi suurin leikkausprosentti kohdistuu yksinhuoltajien perusosaan, joista valtaosa on naisia. Tehdyt valinnat tulisi Hyvilin näkemyksen mukaan perustella yksityiskohtaisemmin ja esimerkiksi tehdä niiden osalta kaikki näkökulmat huomioiva niin lapsi- kuin sukupuolivaikutusten arviointi.

Tiedon saamiseen ja luovuttamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Kansaneläkelaitosta koskevaa tietojensaantisäännöstä rahalaitoksilta ollaan muuttamassa siten, että aiempi viittaus asiakastietolain 64 §:n 2 momenttiin korvataan toimeentulotukilakiin lisättävällä 18 a §:n 4 momentilla. Muutos koskisi myös hyvinvointialueita toimeentulotukitehtävien osalta. Tätä muutosta ei kuitenkaan tarkemmin perustella. Ilmeisesti kyse on tiedonsaantiprosessin sujuvoittamisesta? Asiakastietolaissa oleva maininta pyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä jää tässä yhteydessä pois. Onko tällä muutoksella tarkoitus luopua päätöksenteosta pyynnön tekemisen yhteydessä? Jos näin on, olisi se syytä mainita yksityiskohtaisissa perusteluissa. Hyvin näkemyksen mukaan olisi kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa muuttaa sääntelyä asiakastietolaissa (ja myös asiakasmaksulaissa), eikä luoda sanamuodoltaan hieman poikkeavia säännöksiä eri puolille lainsäädäntöä. Nyt ehdotetun muutoksen seurauksena ns. rahalaitostiedustelua koskeva sääntely poikkeaisi toimeentulotukilaissa siitä, mitä se on asiakastietolaissa ja asiakasmaksulaissa.

Kunnan rahoitusosuuden lisäämiseen liittyvä lausuntopalaute:

Hyvil kannattaa kunnan perustoimeentulotuen rahoitusvastuun laajentamista 50:stä 100 prosenttiin. Uudistuneissa palvelurakenteissa kunnalla on aiempaa paremmat mahdollisuudet vaikuttaa nuorten kuntalaisten opiskelun ja työllistymisen tukemiseen ja on tarkoituksenmukaista, että varhaisesta tuesta ja toimeentulotuen tarpeen tehokkaasta ehkäisemisestä ensisijaisesti vastaa henkilön kotikunta.

Hyvil kuitenkin toteaa, että pelkkä kunnan rahoitusvastuun laajentaminen ei ole riittävä keino turvata nuorten nykyistä kattavampaa työelämää tai opiskeluun kiinnittymistä. Nykyjärjestelmän toimintaperiaatteisiin on sisäänrakennettu, että moni vielä kasvuvaiheessa oleva nuori ohjautuu vähintään perustoimeentulotuen asiakkaaksi esimerkiksi aikuistumisen ja tulevaisuuden suunnitelmien ollessa kesken tai siksi, että hänellä on monia sosiaalisia tai terveydellisiä ongelmia, jotka vaikuttavat hänen kykyynsä opiskella tai työllistyä tai hän on kerran jättänyt noudattamatta opiskeluun hakemisen velvoitteitaan. Nuorten koko etuus- ja palvelujärjestelmä tulisikin uudistaa omana kokonaisuutenaan vastaamaan niin nuorten kuin yhteiskunnankin muuttuneita tarpeita.

Lisäksi Hyvil huomauttaa, että Kelan ohjausvastuu etsivään nuorisotyöhön ei ole toteutunut siten kuin se parhaimmillaan olisi mahdollista. Aikoinaan nimenomaan perustoimeentulotuen Kela-siirtoon liittyen Kela itse vaati toimeentulotukea hakevan nuoren henkilötietojen ilmoittamisoikeutta, tehostaakseen nuorten toimeentulotukiasiakkaiden koppaamista etsivään nuorisotyöhön ja tätä kautta palvelujärjestelmän piiriin. Tämän toteutumiseen tulisi jatkossa kiinnittää entistä enemmän huomiota nuorten toimeentulotukiasiakkuuksien pitkittymisen ehkäisemiseksi. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä myös siihen, että niin työvoimaviranomaisten kuin hyvinvointialueidenkin nuorille tarjoamat palvelut ja resurssit olisivat riittävät ja turvattava tarvittavien resurssien rahoitus. Meillä ei ole varaa menettää yhtään nuorta pitkittyvään työttömyyteen ja toimeentulotukiasiakkuuteen.

Asumismenojen tarkentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Esitysluonnoksessa ehdotetaan tarkennusta kohtuullisten asumismenojen tarkentamiseen liittyvään asetuksenantovaltuuteen (7 a §). Lakiluonnoksen liitteenä on tähän liittyvä asetusluonnos. Lisäksi 16 §:ään ehdotetaan muutosta, jonka perusteella toimeentulotuen osuus asunnon vuokrasta maksettaisiin aina suoraan vuokranantajalle, jos asunnon vuokravakuus on myönnetty osana perustoimeentulotukea.

Asetuksenantovaltuuden tarkentamiseen liittyen Hyvil toteaa, että on kannatettavaa, että kohtuullisten asumiskustannusten määrittelystä säädetään mahdollisimman avoimesti,

yksiselitteisesti ja joustavasti. Toisaalta nykyisessä järjestelmässä, jossa toimeentulotuen hakijat ja saajat erittäin merkittävässä määrin joutuvat alennetun vuokran huomioimisen ja muuttokehotusten kohteeksi, olisi selkeästi kehitettävää. Merkit esimerkiksi asunnottomuuden kasvusta jo tehtyjen sosiaaliturvan ja toimeentulotuen kiristyksien yhdistyessä elinkustannusten yleiseen nousuun ja kasvavaan työttömyyteen, ovat erittäin huolestuttavia. Järjestelmästä ei saisi syntyä sellaista, että toimeentulotuen varassa elävä henkilö toistuvasti joutuu muuttamaan tai häntä kehoitetaan muuttamaan, vaikka hän juuri on muuttanut annettujen ohjeiden mukaan kohtuuhintaiseen asuntoon ja katkaissut esimerkiksi entiseen asuinpaikkaansa liittyneet sosiaaliset suhteensa. Tehtyjen muutosten yhteisvaikutukset tulisi nyt ensin arvioida ja vasta sitten katsoa, miten kohtuullisesta vuokratason määräytymisestä voitaisiin säätää siten, ettei nykyinen huolestuttava kierre enää jatku. Kokonaisuutena keskimääräisten toimeentulotuen ja yleisen asumistuen saajien asumismenojen tietyn prosenttipisteen käyttämistä kohtuullisten asumiskustannusten rajana Hyvil ei pidä kannatettavana, vaan em. tilastotietoa tulisi täydentää myös muilla tilastotiedoilla.

Ehdotettua 16 §:n muutosta Hyvil pitää kannatettavana, mutta epäselvänä. Mitä säännöksessä tarkoitetaan toimeentulotuen osuudella vuokrasta? Tarkoitetaanko, että esimerkiksi yleisen asumistuen jälkeen jäävä koko omavastuuosuus maksetaan vuokranantajalle, jos se myönnettävän perustoimeentulotuen suuruus huomioiden on mahdollista vai kenties vain osa siitä? Miten toimitaan tilanteissa, joissa henkilö asuu asunnossa, johon on myönnetty vuokravakuus perustoimeentulotukena, mutta vuokra nyttemmin ylittää myöhemmin määritellyn kohtuullisten asumiskustannusten tason? Tarkoitetaanko toimeentulotuen asumiskustannusten osuutta suhteessa kohtuulliseksi määriteltyn vuokraan vai asiakkaan tosiasiallisesti maksamaan vuokraan? Moni perusturvan tai kohtuuvuokran ylittävissä tilanteissa ilman perusturvaakin elävä toimeentulotuen saaja joutuu maksamaan osan vuokrastaan joko perusturvastaan tai perusosastaan. Miten näissä tilanteissa on säännöksen toimeenpanon osalta ajateltu toimittavan? Mikä osa myönnettävästä perustoimeentulotuesta vuokranantajalle on siis ehdotetun säännöksen perusteella tosiasiasa tarkoitus eri elämäntilanteissa olevien hakijakotitalouksien kohdalla maksaa? Säännöstä ja sen yksityiskohtaisia perusteluja tulisi em. perustuen jatkovalmistelussa selkeyttää.

Lisäksi Hyvil huomauttaa, että säännös koskee nyt ainoastaan perustoimeentulotukena myönnettyjä vuokravakuuksia. Tunnistamatta ja huomioimatta on jäänyt, että vuokravakuuksia on merkittävässä määrin myönnetty myös täydentävänä toimeentulotukena hyvinvointialueiden (tai aiemmin kuntien) harkintaan perustuen. Miten näissä tilanteissa perustoimeentulotuen maksun osalta toimitaan tai ehkä pikemminkin pitäisi kysyä, miksi näitä tilanteita ei tässä lakiesityksessä ole lainkaan huomioitu? Säännösehdotuksen suppeus on yksi esimerkki siitä, että uudistuksessa ei ole tarkasteltu koko toimeentulotukijärjestelmää, vaan pelkästään sen yhtä osaa. Hyvilin näkemyksen mukaan tämä pitää jatkovalmistelussa korjata ja eri toimijoiden myöntämät vuokravakuudet asettaa samaan asemaan.

Vaikutusten arviointiin liittyvä lausuntopalaute:

Hyvil toteaa, että esitysluonnoksessa tehdyt vaikutusarviointit ovat monilta osin puutteelliset ja koska eri esitysten yhteisvaikutusarviointi puuttuu, ne eivät vastaa tilannetta, jossa laki astuisi voimaan. Viime aikoina lausunnolla on ollut ja on useita toisiinsa oleellisesti liittyviä lakiesitysluonnoksia (tämä sekä jo lausunnolla olleet ns. TYKE-lakiluonnos,yleistukilakiesitysluonnos, työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä sekä vielä lausuttavana oleva kuntouttavan työtoiminnan hallinnollinen keventäminen), joita ei ole valmistelussa sovitettu yhteen. Tästä syystä lausujan on käytännössä mahdotonta arvioida, millainen niin työttömyysturva- ja sen seuraamusjärjestelmästä kuin työttömän palveluprosessista sekä oikeudesta viimesijaiseen etuuteen on ehdotettujen

muutosten vaikutuksesta syntymässä. Herää suuri huoli, syntyykö järjestelmästä uusien muutosesitysten yhteisvaikutuksesta erityisesti heikossa työmarkkina- ja taloudellisessa asemassa ja vaikeasti työllistyvien osalta kohtuuton ja epäoikeudenmukainen? Tähän liittyen Hyvil toistaa, että vaikutukset hyvinvointialueisiin ja ehdotettujen muutosten suora tai välillinen vaikutus hyvinvointialueiden vastuulla oleviin järjestämistehtäviin tulisi kaikissa esitysluonnoksissa tunnistaa ja arvioida selkeästi nykyistä paremmin.

Edellä olevaan perustuen Hyvil katsoo, että hallituksen on pikaisesti julkaistava kaikkien toisiinsa liittyvien esitysluonnosten yhteisvaikutusten arviointi. Todennäköisesti jatkovalmistelussa tehtävät muutokset tulevat olemaan niin merkittäviä, että myös uudet kuulemiskierrokset ja tarvittaessa esitysten voimaantuloaikataulun lykkääminen olisivat perusteltuja. Yhteisvaikutusarviointi tulee tehdä koko etuus-, palvelu- ja toimeentulotukijärjestelmän osalta, ei vain työn- tai toimeentulotuen hakijan tai kansalaisen näkökulmasta. Vaikutukset hyvinvointialueiden palvelu- ja resurssitarpeisiin on tunnistettava, arvioitava ja yhteen koottava. Hyvil katsoo, että on kestävämpiä, että valmisteilla on jatkuvasti lakiesityksiä (esim. etuuksiin kohdistuvat muutokset, työvoimapalvelujärjestelmä), joiden muutokset käytännössä vaikuttavat hyvinvointialueiden vastuulla olevien palvelujen tarpeeseen, mutta tämä näkökulma puuttuu tai on systemaattisesti arvioitu puutteellisesti esitysluonnosten vaikutusarvioissa, eikä yhteisvaikutuksia ole arvioitu lainkaan. Erityisen keskeistä em. yhteen kokoaminen on mm. hyvinvointialueiden sosiaalihuoltoon suunnitteilla olevien merkittävien säästöjen vuoksi, joiden kanssa vakavassa taloudellisessa ristiriidassa ovat nyt lähes kaikki lausunnolla olevat esitysluonnokset.

Hyvilin arvion mukaan pelkästään tässä lakiesityksessä ehdotetut muutokset lisäävät hyvinvointialueen vastuulla oleviin täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakemiseen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin kohdistuvaa tarvetta ilman että lakiesityksessä tätä näkökulmaa on huomioitu. Lakiesitys ja sen vaikutusarviot ovat tältä osin puutteelliset ja niitä tulee täydentää. Suurena riskinä myös on, että jotkut ehdotetuista muutoksista lisäävät ja syventävät vähintään pidemmällä aikavälillä köyhyydestä aiheutuvia ilkeitä ongelmia ja heikentävät hyvinvoinnin ja osallisuuden mahdollisuuksia erityisesti niillä henkilöillä, joilla jo valmiiksi on kasautuneita sosiaalisia, taloudellisia ja terveyteen tai toimintakykyyn liittyviä haasteita. Syvenevien ongelmien korjaaminen kohdistuu pitkälti hyvinvointialueiden vastuulle. Merkittävänä huomioitavana riskinä voi myös olla luottamuksen heikentyminen etuus- ja palvelujärjestelmän oikeudenmukaisuudesta, millä voi olla ennakoimattomia ja esityksessä huomioimattomia vaikutuksia sisäiseen turvallisuuteen.

Hyvil myös huomauttaa, että viime aikoina tehdyt etuus- ja toimeentulotukilakien muutokset ovat omiaan kasvattamaan sosiaalihuollon ja sosiaalialan ammattilaisten eettistä kuormitusta työssään. Kun jää epäselväksi, mikä on täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen sekä sosiaalihuoltolain mukaisten muiden palvelujen ja palvelutarpeen arvioinnin rooli osana toimeentulotuen toimeenpanon kokonaisuutta ja tehtävää Kela-yhteistyötä, voidaan päätyä tilanteeseen, jossa päätöksenteosta ja henkilön palvelutarpeen arviosta vastaava sosiaalialan ammattihenkilö, ei pysty hoitamaan lakisääteistä tehtäväänsä siten kuin sosiaalihuollon lainsäädäntö edellyttää. Tilanne asettaa johtamiselle sekä ammattilaisten jaksamiselle ja työhyvinvoinnille suuria haasteita. Sekä hallitusohjelmassa että sosiaali- ja terveysministeriön Hyvän työn ohjelmassa on linjattu työntekijöiden työhyvinvoinnin sekä alan veto- ja pitovoiman vahvistamisesta. Tämän ja usean muunkin lakiesityksen vaikutukset ovat kuitenkin ristiriidassa näiden tavoitteiden kanssa. Lisääntyvä byrokratia, riittämättömät resurssit, eri lakiesitysten yhteisvaikutuksesta syntyvä kasvava palvelutarve ja mahdollisesti epäoikeudenmukaiseksi koettu muuttuva sosiaaliturva kuormittavat sosiaalialaa ja sosiaalialan ammattihenkilöitä entistä enemmän. Tästäkin syystä

kokonaisuudistukseksi kutsutussa toimeentulotukilain uudistuksessa tulisi huomioida sekä sosiaalihuollon että työllisyys- ja kuntoutuspalvelujärjestelmän kokonaisuus, eikä keskittyä pelkästään teknisluontoihin perustoimeentulotuen harkintaa vähentäviin ja viimesijaisen turvan saamisen ehtoja kiristäviin sinänsä tavoitteiltaan kannatettaviin ja tarkoituksenmukaisiin muutoksiin.

Muu lausuntopalaute:

Esitysluonnos on nyt jo toinen toimeentulotuen kokonaisuudistukseksi nimetty lakiuudistus perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen. Poiketen edellisestä sosiaalihuollon ja Kelan välisen yhteistyön parantamiseen ja turvaamiseen keskittyneestä uudistuksesta, nyt keskitytään yksinomaan perustoimeentulotukeen tehtäviin muutoksiin ja sosiaalihuollon yhteyden katkaisemiseen erityisesti perusosan alentamiseen liittyen. Toimeentulotuen eri tukilajien välistä suhdetta ei esitysluonnoksessa ole käsitelty lainkaan ja näin ollen toimeentulotuen eri lajien välinen yhteys tai niiden erot ja samuudet hämärtyvät entisestään. Samalla hämärtyy se, miten ja missä tilanteissa osin varsin ansiokkaasti jo kehitettyä yhteistyötä Kelan ja hyvinvointialueiden välillä tulevaisuudessa jatketaan asiakkaiden hyvinvoinnin ja itsenäisen suoriutumisen tukemiseksi? Esitysluonnoksen ongelmallisuutta lisää myös se, että ehdotettujen pykälämuutosten yksityiskohtaiset perustelut ovat valtaosin erittäin niukat, eivätkä avaa tarkoitettuja soveltamiskäytännön muutoksia riittävästi. Hyvil katsoo, että esitysluonnosta ei voi pitää toimeentulotuen kokonaisuudistuksena, vaan ensi sijassa säästölakina.

11 § Tulojen huomioiminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että täysi-ikäisen henkilön osalta kaikki vähäisetkin ansiotulot ja avustukset, kuten esimerkiksi rahalahjat, pienetkin ansiotulot ja veronpalautukset, otettaisiin täysimääräisesti huomioon henkilön ja perheen tuloina. Hyvil ei kannata toimeentulotukilain säätämistä näin ehdottomaksi. Pienten avustusten ja esimerkiksi kokemusasiantuntijapalkkioiden huomioimatta jättäminen kannustaa hakijoita osallistumiseen ja aktiivisuuteen ja pieni taloudellinen helpotus voi myös lisätä henkilöiden osallistumis- ja toimintamahdollisuuksia yhteiskunnassa. Tältä osin epäselväksi lain systematiikassa jää, mitkä ovat hyvinvointialueiden harkinnan rajat vähäisten avustusten yms. osalta. Sinänsä etuoikeutetun 150 euron palkkatulon poistamiseen Hyvil suhtautuu positiivisesti.

7 b § Terveydenhuoltomenot

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös, että terveydenhuoltomenojen huomioimisesta säätävään 7 b §:ään lisätään välttämättömyyden käsite. Hyvil toteaa, että muutoksella tavoitellaan sinänsä kannatettavaa systematiikkaa, jossa toimeentulotuesta ei muodostuisi toista lääkekorvausjärjestelmää ja toisaalta toimeentulotuen asiakasta ei asetettaisi muita kansalaisia parempaan asemaan. Hyvil toteaa, että muutoksen perusteluja tulisi tältä osin kuitenkin edelleen täsmentää. Niissä tulisi esimerkiksi selkeästi tuoda esiin, miten toimitaan, jos henkilö ei ole tiennyt, että toimeentulotuessa edellytetään jonkin tuotteen halvimpaan mahdolliseen vaihtoehtoon siirtymistä. Välttämättömyyden käsitteen todellista tarkoitusta tulisi avata myös siitä näkökulmasta, että kyse ei ole kategorisesta välttämättömyyteen rajaamisesta, vaan poikkeukset pääsääntöön ovat asiakkaan tietämättömyyden tai hoitavan lääkärin näkemykseen perustuen myös mahdollisia. Em. syistä Hyvil esittää harkittavaksi, onko pykälään lisätty välttämättömyyden käsite todella oikea kuvaamaan tarkoitettua muutosta.

Lisäksi Hyvil huomauttaa, että säännös on jälleen omiaan sekoittamaan järjestelmää, koska ehdotettu muutos koskee vain Kelan myöntämää perustoimeentulotukea. Esitysluonnoksessa ei ole

tunnistettu, että hyvinvointialueiden vastuulla olevia täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen menolajeja ei ole millään tavalla rajattu. Tästä syystä Kelan perustoimeentulotuessa omassa harkinnassaan hylkäämän lääkkeen tarpeellisuus tai/ja välttämättömyys voi tulla uudelleen arvioitaviksi hyvinvointialueen toimeentulotuen päätöksenteossa. Lakiluonnosta tulisi tältä osin selkeyttää tuomalla esiin, mikä lainsäätäjän tahto on täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen osalta, johon hyvinvointialueet voisivat sitten omassa päätöksenteossaan tarvittaessa tukeutua, eikä päädyttäisi tilanteeseen, jossa perustoimeentulotuessa saavutetut säästöt valuvatkin hyvinvointialueiden ja rahoitettavaksi.

27 § Henkilöllinen soveltamisala

Esitysluonnoksen soveltamisalasäännökseen eli 27 §:ään ehdotetaan teknisluonteiseksi ilmoitettua muutosta, jossa pykälään lisättäisiin sanat 'ja laillisesti'. Lisäystä ja sen tosiasiallista tarkoitusta ei ole Hyvilin näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa perusteltu riittävällä tavalla. Perustelujen mukaan lisäyksellä ei ole myöskään vaikutusta soveltamiskäytäntöön. Hyvil toteaa, että lisäys vaikuttaa tästä syystä tarpeettomalta. Vähintään perusteluja tulisi täydentää sen osalta, mitä laillisella oleskelulla tässä yhteydessä tosiasiasa tarkoitetaan. Nyt tämä ei selviä säännöksestä eikä sen perusteluista millään tavalla, mitä ei voi soveltamisalan yksiselitteisyyden turvaamiseksi pitää hyväksyttävänä.

Muutosehdotuksia, jotka vähintään tulisi esitykseen jatkovalmistelussa sisällyttää

Kuten edellä on jo tuotu eri näkökulmista esiin, käsittelyssä oleva toimeentulotuen kokonaisuudistus on valmisteltu käytännössä vain perustoimeentulotuen ja Kansaneläkelaitoksen näkökulmasta. Hyvinvointialueiden vastuulla olevat täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki sekä sosiaalihuollon palvelut on jätetty huomioimatta. Hyvil pitää näitä seikkoja esitysluonnoksen keskeisenä heikkoutena ja toivoo, että esitysluonnoksen jatkovalmistelussa lähestymistavan laajentamiseen kiinnitetään erityistä huomiota mm. edellä esitetyillä tavoilla.

Lisäksi Hyvil esittää, että jatkovalmistelussa esitykseen tulisi sisällyttää muutos itsenäistymisvarojen (LSL 77 §) lisäämisestä etuoikeutetuksi tuloksi siltä osin, kun itsenäistymisvaroja käytetään jälkihuollon aikana jälkihuoltosuunnitelman mukaisesti itsenäistymistarkoituksiin tarkoitettuihin esim. hankintoihin, kuten tietokoneeseen, ajokorttiin jne. Hyvilin tietoon on tullut, että nyt soveltamisessa on näiltä osin ollut ongelmia, koska jälkihuoltoon käytettyyn tarkoitukseen annettuja itsenäistymisvaroja on otettu Kelan perustoimeentulotuen päätöksenteossa huomioon, vaikka ne ovat olleet osa hyvinvointialueen suunnitelmallista jälkihuollon toteuttamista. Etuoikeutettuna tulona on jo nyt kirjattu toimeentulotukilakiin LSL 76 §, mutta jälkihuollon itsenäistymisvarojen käyttöä jälkihuoltosuunnitelman mukaisesti tarkoituksiin jälkihuollon aikana ei ole etuoikeutettuna tulona huomioitu. Tämä tulisi jälkihuoltoon oikeuksien toteutumiseksi nyt korjata.

Hyvil esittää myös edunvalvojan palkkion siirtämistä ja nimeämistä osaksi perustoimeentulotuessa huomioitavia perusmenoja. Kyseessä on henkilön yksilölliseen tarpeeseen perustuva selkeä perusmeno, jonka suuruuteen ja olemassaoloonkaan edunvalvonnan kohteena oleva henkilö ei voi vaikuttaa. Nykyisessä mallissa menoon myönnetään oikeuskäytännön perusteella täydentävää toimeentulotukea, mikä tuottaa yleensä vuoden lopussa tarpeetonta täydentävän toimeentulotuen hallinnollista työtä hyvinvointialueelle. Edunvalvontapalkkioon myönnettävän toimeentulotuen huomiointi ei edellytä minkäänlaista sosiaalihuollollista harkintaa, vaan se on luonteeltaan henkilön välttämätön perusmeno.

Lopuksi Hyvil huomauttaa, että hautausmenojen turvaaminen täydentävänä toimeentulotukena tulisi arvioida kansallisesti kokonaan uudelleen. Toimeentulotuki on väärä ja hallinnollisesti kaikkein

raskain tapa turvata varattomien vainajien hautauskustannukset. Tästä syystä tulisi kansallisesti arvioida tehokkaimman ja vainajan omaisia tai muita läheisiä parhaiten kannustavan kansallisen hautausavustusjärjestelmän kehittämisvaihtoehdot. Kehittämisessä tulisi huomioida erikseen tarvittavat lainsäädännön muutostarpeet sekä varattomana että vailla hautauksesta vastuuta kantavia omaisia tai läheisiä kuolleen vainajan osalta erikseen.

Vogt Ellen
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy