

Asia: VN/34692/2024

Lausuntopyyntö toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta

Lausunnonantajan lausunto

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

Esityksellä tavoitellaan sitä, että mahdollisimman moni saisi ensisijaista sosiaaliturvaetuutta. Tavoite on kannatettava, mutta etuuden hakemiseen on tarjottava riittävä tuki. Esitysluonnoksen mukaan Kela pystyy perusosaa alennettaessa päättämään, mikä olisi yksilön elämäntilanteeseen nähden ensisijainen etuus. Perusteltua olisi, että Kela tarjoaisi automaattisesti tukea po. ensisijaisen etuuden hakemiseen välittömästi, kun se on vastaanottanut toimeentulotukihakemuksen. Tukea tarvitaan, sillä muuttuvissa elämäntilanteissa henkilö ei aina osaa päätellä ensisijaista etuutta, jota hänen tulisi hakea opiskelun, työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, lapsen syntymän, huoltajan menetyksen tai asumisen tuen tarpeen perusteella. Osalla toimeentulotuen hakijoista on vaikeuksia käyttää digitaalisia palveluja, jolloin pääsy lähipalveluihin voi olla ratkaisevaa ensisijaisen etuuden hakemisessa.

THL ehdottaa, että varsinaisessa esityksessä huomioitaisiin yhteisvaikutukset muiden sellaisten hallituksen esitysluonnosten kanssa, jotka koskevat osin samoja ihmisryhmiä. Tällaisia esityksiä ovat ainakin yleistuesta annettu esitysluonnos (VN/10556/2024) ja työttömyysturvaesitys (VN/9365/2025). Viimeksi mainitun esityksen mukaan ensimmäisestä laiminlyönnistä työttömyysturvan hakijalle seuraa seitsemän päivän karenssi ja toisesta laiminlyönnistä etuuden menettäminen toistaiseksi tai kunnes kuuden viikon työssäolovelvoite täytetään. Lähtökohtaisesti toimeentulotukea näissä tilanteissa leikattaisiin ensin 20 prosenttia, moitittavan menettelyn jatkuessa 40 prosenttia tai 50 prosenttia niissä tilanteissa, joissa toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työnhakijaksi tai hän ei onnistu pitämään työnhakuaan voimassa. Työssäolovelvoitteen täyteen saamisen on työttömyysturvaa koskevan esitysluonnoksen mukaan arvioitu kestävän keskimäärin 200 päivää (VN/9365/2025, s. 10). Toimeentulotukea saavilla tämä todennäköisesti kestää pidempään muun muassa keskimääräistä heikomman terveyden vuoksi. Siten toimeentulotuen leikkaus voisi käytännössä toteutua usein maksimiajan eli kuusi kuukautta.

Yleistukeen kuuluvissa aktivointijaksoissa saajan tulee osallistua työnhakukeskusteluihin lähtöpaamisissa (VN/10556/2024), mistä seurannee työttömyysturvaan tulevien kiristysten myötä aiempaa useammin työttömyysturvan menetyistä ja toimeentulotuen hakemista. Erityisen haitallisesti nämä kiristykset osuvat niihin tuen saajiin, joilla on terveydellisiä tai toimintakyvyn vajeita, joiden vuoksi he eivät välttämättä pysty tai osaa toimia odotetulla tavalla. Tällaisia hakijoita voivat olla esimerkiksi tosiasiallisesti työkyvyttömät työttömät, joiden tulisi siis jatkossa ilmoittautua kokopäivätyön hakijaksi. Näissä tilanteissa ensisijaisen etuuden tulisi olla sairaus- tai työkyvyttömyysetuus, mutta kuten sosiaaliturvakomitean tekemissä selvityksissä on todettu, nämä henkilöt jäävät ilman kyseisiä etuuksia sellaisessakin tilanteessa, jossa heillä on lääkärin toteama työkyvyttömyys. Yhdessä uudistukset tullevat lisäämään lääkärilausuntojen tarvetta ja toistuvaa sairaus- ja työkyvyttömyysetuuksien hakemista, mikä puolestaan lisää työmäärää niin hyvinvointialueilla kuin Kelassakin.

Hakijalla tulisi olla tosiasiallinen mahdollisuus välttää perusosan alentaminen. Tarkoituksenmukaista ei ole alentaa perusosaa heiltä, jotka eivät omista riittävän hyviä laitteita, internetyhteyttä tai joilla ei ole kyvykkyyttä digitaalisten palvelujen käyttöön. Järjestelmän legitimeetti horjuu, mikäli hakijalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta välttää toimeentulotuen alentamista hakemalla ensisijaista etuutta.

Esitysluonnoksen mukaan toimeentulotuen perusosan alentaminen voitaisiin tehdä vain, jos se ei vaarantaisi ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voisi pitää muutenkaan kohtuuttomana. Yksilön oikeuksien, tässä tapauksessa erityisesti perustuslain 19.1 §:n, toteutumisen kannalta keskeisessä asemassa on tapauskohtainen arvio ja harkinta siitä, voiko tuen alentamisen seurauksena ihmisarvoisen elämän edellyttämän välttämättömän toimeentulon turva vaarantua tai onko alentamista pidettävä kohtuuttomana. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten mainitun perusoikeuden toteutuminen käytännössä turvataan siten, että yksittäistapauksissa ei synny perustuslain 19.1 §:n vastaisia tilanteita. Tämä kysymys tulisi ratkaista esityksen jatkovalmistelussa.

Perusosan suuruuteen liittyvä lausuntopalaute:

Perusosan tasoa tulisi uudistaa tutkimustiedon pohjalta siten, että päätöksenteossa huomioidaan perusosan riittävyys. Tämä jää huomiotta tasasuuruisia leikkauksia tehtäessä. Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, puhelimen ja tietoliikenteen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Suhteessa näihin menoihin, perusosa ei ole ollut ylimitoitettu. Viitebudjettitarkastelun perusteella (esim. esitysluonnos, taulukko 3) perusosa kattaa näiden hyödykeryhmien kulut vain joissakin kotitalouksissa. Erityisesti kotitalouksissa, joissa on enemmän kuin yksi aikuinen, perusosa on riittämätön. Kuluvalla hallituskaudella on jo leikattu ensisijaisista etuuksista. Esimerkiksi työttömyysturvan lapsikorotusten poiston kerrottiin kompensoituvan toimentulotuella hyvin pienituloisissa kotitalouksissa, nyt perusosan leikkaaminen kohdistuu juuri näihin kotitalouksiin.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on useaan otteeseen arvioinut perustoimeentulotuen tasoltaan riittämättömäksi (esim. Complaint No. 172/2018), ja Euroopan neuvoston ministerikomitea on suosittanut sen tason nostamista (CM/RecChS(2023)1). Myös YK:n TSS-komitea on huomauttanut, että sosiaaliturvaan tehtävien leikkausten vaikutukset eivät saisi kohdistua suhteettomasti erityisesti haavoittuvassa asemassa oleviin (E/C.12/FIN/CO/7). Perusosan leikkaukset eivät suoraan koskisi lasten perusosaa. Tämä on johdonmukaista, sillä YK:n lapsen oikeuksien komitea on suosittanut Suomea välttämään köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin kohdistuvia sosiaaliturvan leikkauksia (CRC/C/FIN/CO/5–6). Vaikutuksia lapsiin aiheutuu kuitenkin väistämättä perheenjäsenten tukiin tehtävistä leikkauksista ja muista perheen toimeentuloa heikentävistä toiminnoista, kuten esitysluonnoksessakin todetaan.

Tiedon saamiseen ja luovuttamiseen liittyvä lausuntopalaute:

-

Kunnan rahoitusosuuden lisäämiseen liittyvä lausuntopalaute:

Esityksessä ehdotetaan kuntien rahoitusosuuden kasvattamista 18–24-vuotiaiden toimeentulotuen saajien osalta 100 prosenttiin, jotta kunnat aktivoituisivat edistämään nuorten työllistymistä tai koulutukseen hakeutumista. Jo aikaisemmin tilapäistä suojelua saavien osalta kuntien rahoitusosuutta on kasvatettu. Kuntien rahoitusosuuden nostaminen perustoimeentulotuesta lisännee hallinnollista työtä kunnissa, koska niiden olisi seurattava nuorten aikuisten perustoimeentulotuen menoja ja varmistettava, että valtionosuudet kattavat lisääntyneen rahoitusvastuun.

Kunnat vastaavat nuorisotoimesta, koulutuksesta ja työllisyyspalveluista, joten niillä on hyvät edellytykset edistää nuorten aikuisten työllistymistä tai tukea koulutukseen hakeutumista. Palveluihin pitäisi kuitenkin osoittaa riittävästi resursseja, jotta kunnat pystyvät vastamaan palvelutarpeisiin tai luomaan soveltuvia koulutuspolkuja niille nuorille aikuisille, jotka ovat jääneet ilman toisen asteen koulutusta.

Asumismenojen tarkentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

Monilla toimeentulotuen saajilla on vaikeuksia vaihtaa edullisempaan asuntoon, koska niitä ei välttämättä ole tarjolla tai vuokrattavana olevaan asuntoon valitaan vuokralaiseksi joku muu kuin toimeentulotuen saaja. Toimeentulotuen tilastokyselyn yhteydessä hyvinvointialueilta saatujen avovastausten mukaan jo aiemmat, asumiskustannusten kohtuullistamiseksi tehdyt muutokset ovat näkyneet monella hyvinvointialueilla mm. toimeentulotuen hakemisena asumiskustannuksiin ja vuokravakuuksiin, koska Kela ei niitä myönnä nykyistä asuntoa halvempaan, mutta kuitenkin normia korkeampaan vuokraan.

THL katsoo, että toimeentulotuen asumisnormit tulisi asettaa keskimääräisiä paikallisia tuensaajien asumismenoja korkeammalle tasolle ja, että tasossa tulisi huomioida toimeentulotuen saajien lisäksi myös yleisen asumistuen saajien asumismenojen taso. Normien asettaminen asumismenojakauman

60. prosenttipisteeseen tarkoittaa karkeasti sitä, että 40 prosentilla tuen saajista on aina liian suuret asumismenot. Tämänkaltainen tarkistustapa yhdessä tiukasti sovelletun asumisnormin kanssa aiheuttaa todennäköisesti kohtuuttomia tilanteita. Tästä syystä asumisnormin soveltamiseen tulisi lisätä harkintaa tilanteisiin, joissa kohtuuhintaisempia asuntoja ei ole alueellisesti saatavilla.

Vaikutusten arviointiin liittyvä lausuntopalaute:

Esityksessä tuodaan esiin työllisyysvaikutusten arviointiin liittyviä epävarmuuksia, erityisesti käyttäytymisvaikutusten arviointi on vaikeaa. Työllisyysvaikutusten osalta on käytetty työmarkkinatukea koskevia tutkimuksia. Työmarkkinatuen saajat eivät ole täysin verrannollinen ryhmä toimeentulotuen saajiin. Todennäköisesti sanktiouhan vaikutus on suurempi työttömyysturvassa kuin toimeentulotuessa. Työllisyysvaikutuksia arvioitaessa viitataan mm. Kyyrän (2021) tutkimukseen, jossa työmarkkinatuen saajista puolet työllistyi. Ko. tutkimuksen mukaan työllistyneistä vain neljännes työllistyi avoimille työmarkkinoille ja loput tuettuun työhön, esimerkiksi palkkatuettuun työhön. Palkkatukeen osoitettuja määrärahoja leikattiin työvoimapalvelujen siirtyessä kuntien järjestämisvastuulle. Onkin epätodennäköistä, että vastaavia työllistymistuloksia voitaisiin nykytilanteessa saavuttaa. Mekaaninen ensisijaisten etuuksien hakeminen ei takaa työllistymistä, eikä ensisijaisten etuuksien hakemisesta automaattisesti seuraa palveluohjausta tai tarpeellisiin palveluihin pääsyä. Tuore Pohjoismaiden ministerineuvoston raportti tuo esiin, että erityisesti haavoittuvien ryhmien työmarkkinoille pääsyä edistävät monialaiset palvelut, joissa pystytään yksilöllisesti vahvistamaan kyvykkyyttä huolehtia omasta elämästä.

Esityksessä on vain vähäisesti arvioitu vaikutuksia muihin organisaatioihin kuin Kelaan, vaikka esityksen ehdotukset lisäävät väistämättä työtä työllisyyspalveluissa ja hyvinvointialueilla. Perusosan alentaminen, erityisesti pitkäaikaisesti, ohjanee ihmiset hakemaan täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea hyvinvointialueilta. Alueelliset erot täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen saajien määrässä verrattuna perustoimeentulotuen saajiin ovat nykyisin suuria, ja erot luultavasti kasvavat entisestään lisäten eriarvoisuutta eri alueilla asuvien välillä. Esimerkiksi vuonna 2024 Lapin hyvinvointialueella miltei kolmannes perustoimeentulotukea saaneista kotitalouksista sai samana vuonna täydentävää toimeentulotukea, Päijät-Hämeen hyvinvointialueella vain reilu kymmenesosa.

Olisi välttämätöntä arvioida esitysluonnoksen vaikutuksia yhdessä muiden samanaikaisesti lausunnolla olevien esitysluonnosten (mm. yleistukea ja työttömyysturvan ehtoja koskevat esitysluonnokset), jo tehtyjen sosiaaliturvamuuutosten ja tiedossa olevien uudistusten kanssa. Yhteisvaikutusten arvioinnin tarpeellisuuteen, mukaan lukien vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, on myös perustuslakivaliokunta kiinnittänyt useasti huomiota. Samalla se on todennut, että lakimuutosten yhteisvaikutus ei saa muodostua kenenkään kannalta kohtuuttomaksi. (Ks. PeVL 16/2023 vp ja siinä viitattut lausunnot.)

Toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäiseksi tueksi ja sen pitäisi edistää itsenäistä selviytymistä. Vaikka etuoikeutetulla tulolla ei ole tutkimuksissa havaittu työllisyysvaikutuksia, se voi tukea yhteiskuntaan osallistumista ja itsenäistä selviytymistä. Etuoikeutetun tulon poistaminen vie esimerkiksi kannusteen osallistua kokemusasiantuntija- ja asiakasraatitoimintaan ja muuhun

keikkaluonteiseen työhön. Huomioiden, että erityisesti pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneen etäisyys työmarkkinoille on usein pitkä, olisi tärkeää, että kannustimet vähäisenkin työn vastaanottamiseen säilyisivät tai niitä ei ainakaan heikennettäisi esitetyllä tavalla.

Muu lausuntopalaute:

THL kiittää mahdollisuudesta lausua toimeentulotukilain kokonaisuudistuksesta. Esitysluonnos keskittyy pitkälti perustoimeentulotukeen, kun tarkoituksenmukaista olisi uudistaa toimeentulotukea kokonaisuutena huomioiden toimeentulotuen saajille olennaiset palvelut (sosiaali- ja terveydenhuolto, työllisyys, kuntoutus, koulutus).

Esityksessä ennakoidaan palvelutarpeen arvioinnin ja palvelujen tarpeen kasvua, mutta näihin ei osoiteta lisäresursseja. Ensisijaisen etuuden hakeminen voi ohjata työllisyyspalvelujen piiriin, mutta se ei turvaa palvelun saantia tilanteessa, jossa jo nyt lakisääteisiä työnhakukeskusteluja jää toteutumatta merkittävä määrä. Esitysluonnoksessa käytetyissä verrokkimaissa resurssit palveluihin ovat pääsääntöisesti suuremmat kuin Suomessa. Suomessa aktivointiaste on ollut laskussa (työllisyyskatsaus 4/2025), vaikka juuri oikea-aikaisilla ja yksilön tarpeisiin vastaavilla palveluilla olisi mahdollisuus vähentää toimeentulotuen tarvetta ja vahvistaa edellytyksiä omasta elannosta vastaamiseksi. Tämä myös vähentäisi toimeentulotuen menoja sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että muina perusmenoina huomioitavat terveydenhuoltomenot rajattaisiin vain välttämättömiin terveydenhuoltomeneihin. Arvion terveydenhuoltomenon välttämättömyydestä tekisi Kansaneläkelaitos yksittäistapauksittain. Ehdotus on merkityksellinen muun muassa perustuslain 19 §:n ja perustuslain 7 §:n kannalta, sekä esimerkiksi oikeutta terveyteen koskevien ihmisoikeuksien kannalta. Toimeentulotuessa huomioitavien terveydenhuoltomenojen nykyistä tiukempi rajaaminen heikentää toimeentulotukea saavien henkilöiden oikeuksien toteutumista. Rajaus koskisi kaikkia toimeentulotuen saajia, myös lapsia. Muutoksen tarpeellisuutta ei ole juurikaan perusteltu esitysluonnoksessa, ja lisäksi muutoksella arvioidaan olevan vain vähäisiä vaikutuksia perustoimeentulotulotuen kuluihin. Esitysluonnoksesta ei käy yksiselitteisesti ilmi, mitä rajaus välttämättömiin terveydenhuoltomeneihin käytännössä tarkoittaisi. Joka tapauksessa muutoksen voidaan olettaa kasvattavan väestön terveyseroja, mitä ei voida pitää kannatettavana.

Esitetyt muutokset lisäävät todennäköisesti niiden henkilöiden määrää, jotka voisivat saada täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea hyvinvointialueilta. Hyvinvointialueet ovat jo tarkentaneet omien taloudellisten tukien saamisen perusteita, mikä on jarruttanut menojen kasvua. Hyvinvointialueelta saatavan toimeentulotuen hakuprosessi on perustoimeentulotukeakin monimutkaisempi alkaen vaatimuksesta ensin hankkia kielteinen tai myönteinen päätös perustoimeentulotuesta. Toimeentulotuen hakemisen monimutkaisuus hillinnee hyvinvointialueiden tukikustannusten kasvua, mutta vastaavasti tukea tarvitsevat saattavat jäädä sitä vaille.

Toimeentulotukea saadaan erilaisien syitten takia ja eri elämäntilanteissa. Jatkovalmisteluissa olisi suositeltavaa hyödyntää laaja-ajalaisesti tutkimustietoa, arvioida uudistusten yhteisvaikutuksia erilaisissa elämäntilanteissa, kotitalouksissa, alueilla ja sukupuolten välillä. Toimeentulotuen saajat kärsivät myös muuta väestöä enemmän terveysongelmista. Toimeentulotukeen tehtävät muutokset eivät saisi heikentää kaikkein heikoimmassa asemassa olevien edellytyksiä parantaa omaa asemaansa ja päästä tilanteeseen, jossa he pystyisivät vastaamaan omasta elatuksestaan.

Pääjohtaja

Mika Salminen

Johtaja

Piia Aarnisalo

Saikkonen Paula
THL