

Asia: VN/34692/2024

Lausuntopyyntö toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta

Lausunnonantajan lausunto

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

PAM vastustaa hallituksen esitystä toimeentulotuen kiristämisestä, sillä esitetyt muutokset ovat kohtuuttomia ja epäoikeudenmukaisia erityisesti työttömien sekä ilman ensisijaisia etuuksia olevien kannalta. Esitystä tulee arvioida uudelleen perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta sekä suhteessa muihin sosiaaliturvan leikkauksiin, kuten työttömyysturvan sanktiojärjestelmään ja työnhakukriteerien kiristykseen. Esitys näyttää olevan ristiriidassa perustuslain 19 §:n kanssa, jossa turvataan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja ihmisarvoiseen elämään.

PAM korostaa, että myös työssäkäyvät, erityisesti pienituloiset palvelualojen työntekijät, joutuvat ajoittain turvautumaan toimeentulotukeen. Osa-aikaiset ja epätyypilliset työsuhteet ovat alalla yleisiä työnantajasta johtuvasta työvoimatarpeesta, eivätkä palkkatulot useinkaan riitä kattamaan asumis- ja terveydenhuoltomenoja. Hallituksen esitys kohdistaa sanktioita epäoikeudenmukaisesti myös niihin, jotka tekevät alle 30 tuntia viikossa, esimerkiksi sovitellun työttömyysturvan hakemista perusosan alentamisen uhalla.

PAMin vuoden 2024 jäsenkyselyn mukaan vain noin 35 % soviteltuun työttömyysturvaan oikeutetuista oli hakenut etuutta. Jäsenviestien perusteella syynä tälle on monimutkainen järjestelmä ja valvonnan kuormittavuus, jotka estävät monia hakemasta heille kuuluvaa tukea. Tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole oikeutta sairauspäivärahaan, toimeentulotuen perusosan alentaminen pelkästään sillä perusteella, ettei henkilö ole hakenut soviteltua työttömyysturvaa, on kohtuutonta. Työttömyysturvan hakuprosessin pitkä kesto ja hallinnollinen taakka voivat johtaa taloudellisesti kestäättömiin tilanteisiin, kuten velkaantumiseen.

Esityksen vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi kokonaisuutena. Työttömyysturvan ja työvoimapalveluiden kiristykset lisäävät riskiä tahattomista laiminlyönneistä ja kumulatiivisista sanktioista. PAM pitää erityisen ongelmallisena tilannetta, jossa henkilö menettää sekä

työttömyysetuutensa että saa perusosan alennuksen saman laiminlyönnin perusteella. Vaikka kyse ei ole rikosoikeudellisesta seuraamuksesta, tilanne muistuttaa ne bis in idem -periaatteen vastaista kaksoissanktiointia, mikä ei voi olla sosiaaliturvan oikeudenmukaisuusperiaatteiden eikä ihmisarvoisen elämän turvaamisen näkökulmasta hyväksyttävää.

PAM vastustaa esitystä, jossa työkyvyttömyys määritellään yksinomaan työttömyysturvalain perustein. Tämä sulkee tuen ulkopuolelle henkilöitä, jotka ovat lääketieteellisesti työkyvyttömiä mutta eivät täytä sairauspäivärahan tai työeläkkeen ehtoja. Apulaisoikeuskanslerin ratkaisun (OKV/3065/10/2021) mukaan tällainen tulkinta ei ole lainmukainen.

Osatyökykyisille ja työelämän ulkopuolella oleville tulee tarjota yksilöllistä tukea ja palveluja sanktioiden sijaan. Lainsäädännön on tunnistettava eri elämäntilanteet, eikä hyvinvointialueiden palvelupuutteet saa johtaa yksilön sanktiointiin. Toimeentulotuen siirto Kelalle on jättänyt monet ilman riittäviä sosiaalipalveluita, mikä on lisännyt epävarmuutta ja kustannuksia.

PAM katsoo, että esitys lisää syrjäytymis- ja velkaantumisriskiä kaikkein heikoimmassa asemassa olevilla. Velvoitteiden kiristämisen sijaan palvelujärjestelmää on vahvistettava, jotta kukaan ei jää ilman välttämätöntä toimeentuloa järjestelmän epäselvyyksien tai hallinnollisten esteiden vuoksi.

Perusosan suuruuteen liittyvä lausuntopalaute:

PAM vastustaa esitettyä toimeentulotuen perusosan leikkaamista yksinasuvilta ja ansiotulovähennyksen poistamista. Näillä muutoksilla ei edistetä kohderyhmien työmarkkina-asemaa, vaan ne heikentävät perusturvaa ilman todistettavaa työllisyysvaikutusta. PAM vaatii, että toimeentulotuki säilytetään vähintään nykyisellä tasolla ja että työn vastaanottamiseen liittyvät vähäisimmätkin kannustimet turvataan.

Kelan tutkimuksen (2024) mukaan toimeentulotuen perusosan alentaminen kohdistuu erityisesti yksinasuviin, nuoriin ja tulottomiin henkilöihin. Esitys ei sisällä analyysiä siitä, miksi juuri nämä ryhmät ajautuvat toistuvasti alennusten kohteiksi ja jäävät ilman tarvitsemiaan palveluja. Tämä osoittaa sosiaaliturvajärjestelmän rakenteellisia ongelmia, joita esityksessä ei ole riittävästi huomioitu. Leikkaukset voivat osaltaan syventää syrjäytymistä ja lisätä erikoissairaanhoidon menoja pitkällä aikavälillä.

Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on todennut Suomen sosiaaliturvan riittämättömäksi suhteessa mediaanituloon ja siten ristiriidassa Euroopan sosiaalisen peruskirjan kanssa. Hallituksen esitys ei osoita, täyttääkö perusosan leikkauksen jälkeinen taso kansainväliset velvoitteet. Lisäksi esitys sivuuttaa muiden samanaikaisten sosiaaliturvan muutosten yhteisvaikutukset. Viitebudjettien mukaan yksinasuvan perusosa kattaa tällä hetkellä vain noin 98 % ihmisarvoisen elämän edellyttämistä menosta. Suunniteltu leikkaus heikentäisi tätä tasoa entisestään.

Esityksessä ei ole arvioitu, miten leikkaukset vaikuttavat pitkällä aikavälillä kuntien ja hyvinvointialueiden palvelutarpeeseen tai kustannuksiin. Erityisesti mielenterveys-, sosiaali- ja työllisyyspalveluiden kuormituksen lisääntyminen voi aiheuttaa merkittäviä kustannuksia julkiselle taloudelle.

PAM vastustaa ansiotulovähennyksen poistamista toimeentulotuesta, sillä se on toimeentulotuen piirissä oleville keskeinen kannustin ottaa työtä vastaan. Nykyisessä mallissa jokainen ansaittu euro vähentää toimeentulotukea eurolla, mikä tekee etuudesta huonosti työhön kannustavan verrattuna esimerkiksi työmarkkinatukeen, jossa etuus pienenee 50 sentillä ansaittua euroa kohden. Vaikka toimeentulotuen ansiotulovähennys on ollut määrältään pieni, se on tarjonnut monille merkityksellisen kannustimen. Mikäli se poistetaan, on välttämätöntä arvioida, miten toimeentulotuen rakennetta voidaan uudistaa siten, että työnteko on selkeästi taloudellisesti kannattavaa.

Hallituksen esityksessä todetaan, ettei suojaosan poistolla ole merkittäviä vaikutuksia toimeentulotuen saajien työskentelyyn, mutta samalla arvioidaan noin 19 miljoonan euron vuotuisia säästöjä. Näiden arvioiden välinen suhde jää epäselväksi. Mikäli työskentely ei vähene, säästöjen oletetaan syntyvän automaattisesti tukien leikkaantumisenä. Mikäli taas työnteko vähenee kannustimen poistuessa, toimeentulotuen tarve voi kasvaa ja työllistymismahdollisuudet heikentyä. Esityksen vaikutusarvio ei ota tätä dynamiikkaa riittävästi huomioon.

Tiedon saamiseen ja luovuttamiseen liittyvä lausuntopalaute:

PAM huomauttaa, että tiedonsaantioikeuden laajentaminen ei riitä ratkaisemaan palvelujärjestelmän rakenteellisia puutteita. Palveluohjauksen ja viranomaisvastuiden selkeyttäminen on välttämätöntä. Esimerkiksi Kelan roolia asiakkaiden ohjauksessa ei ole riittävästi arvioitu, vaikka tiedonvälityksen puutteet ovat vaikuttaneet palvelujen toteutumiseen. Vuoden 2023 toimeentulotukilain muutos ei ole ratkaissut Kelan ja sosiaalihuollon yhteistyön ongelmia, eikä vaikutusten arviointia ole kehitetty riittävästi. Näistä puutteista johtuen tiedonsaantioikeuden laajentaminen vaikuttaa enemmän valvonnan tehostamiselta kuin yksilön tarvitsemien palvelujen saannin parantamiselta. Tämä ei ole linjassa sosiaaliturvan perusarvojen kanssa.

Kunnan rahoitusosuuden lisäämiseen liittyvä lausuntopalaute:

PAM ei pidä perusteltuna ehdotusta kunnan rahoitusosuuden nostamisesta 50 prosentista 100 prosenttiin niiden 18–24-vuotiaiden osalta, jotka asuvat yksin tai muiden samanikäisten kanssa. Rajausta on keinoiteko ja aiheuttaa alueellista ja perhetilanteeseen liittyvää epätasa-arvoa. Vaikka kunnille luvataan täysimääräinen kompensatio, esitys ei osoita, miten rahoitusvastuun kasvattaminen käytännössä ohjaisi kuntia panostamaan nuorten palveluihin. Ongelmana ei yleensä ole kuntien halu vaan puutteellinen tiedonsaanti Kelalta ja monimutkainen moniviranomaistoiminta. PAM katsoo, että pelkkä rahoitusvastuun jakaminen ei ratkaise nuorten syrjäytymistä. Tarvitaan kokonaisvaltaisempia strategioita, palveluvelvoitteiden täsmentämistä, parempaa palveluiden saatavuutta sekä vaikuttavuuden systemaattista seurantaa.

Asumismenojen tarkentamiseen liittyvä lausuntopalaute:

PAM vastustaa hallituksen esittämiä muutoksia, sillä ne eivät riittävästi huomioi pienituloisten työssäkäyvien erityistarpeita eivätkä ratkaise järjestelmän rakenteellisia ongelmia. Esityksessä sivuutetaan toimeentulotuen saajien monimuotoisuus, erityisesti palveluilla työskentelevät pienipalkkaiset työntekijät, joiden ansiotulot eivät riitä kattamaan välttämättömiä elinkustannuksia, kuten asumismenoja.

Vuonna 2022 yhdeksän prosenttia perustoimeentulotukea saaneista kotitalouksista sai ansiotuloja. Erityisesti pääkaupunkiseudulla toimeentulotukea tarvitaan usein täydentämään korkeita asumiskustannuksia. Esityksessä ehdotetut tukien heikennykset ja kustannusten siirto yksilölle pahentavat pienituloisten työssäkäyvien asemaa. Tämä käy ilmi myös PAMin jäsenkyselystä, jonka mukaan joka kolmas vastaaja kokee hallituksen leikkausten vaikuttaneen heidän toimeentuloonsa – erityisesti asumistuen leikkaukset korostuvat. 17 prosenttia vastaajista on jo muuttanut asuntonsa, ja 34 prosenttia on harkinnut sitä. Muuton yleisyys painottuu pääkaupunkiseudulle.

Esityksessä ehdotettu mahdollisuus alentaa kuntakohtaisia hyväksyttäviä asumismenoja enintään viidellä prosentilla vuodessa lisää asumisen epävarmuutta. Tämä voi johtaa siihen, että tuensaajat joutuvat muuttamaan pois hyväksyttävän vuokraton mukaisista asunnoista, mikä altistaa heidät ketjuasumiselle, asunnottomuuden uhkalle ja lisää hallinnollista kuormitusta sekä Kelassa että kunnissa. Normien määrittelyperusteet ovat yhä epäselviä ja tilastollisesti ongelmallisia. Monissa kunnissa hyväksyttävät asumismenot jäävät alle todellisten vuokrien, mikä siirtää kustannusvastuuta tuensaajille, myös työssäkäyville.

Erityisen huolestuttavaa on, että esityksessä ei tunnisteta kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen heikentynyttä saatavuutta, etenkin kasvukeskuksissa. Hallituksen oma asuntopolitiikka, kuten ARA-tuotannon leikkaukset ja valtion asuntorahaston lakkauttaminen, on rajoittanut kohtuuhintaisten asuntojen tarjontaa entisestään. Tämä kehitys asettaa pienituloiset vuokralla asuvat työntekijät kohtuuttomaan asemaan.

Asumisnormien kiristäminen ilman todellista mahdollisuutta löytää sääntelyn mukaisia kohtuuhintaisia asuntoja on kestävämpi. Työssäkäyville se voi tarkoittaa, että vuokran ylittäessä normin heidät pakotetaan muuttamaan kauemmas työpaikasta ja palveluista. Tämä syventää työvoiman kohtaanto-ongelmaa, lisää työmatkakustannuksia ja vähentää aikaa lepoon, perheelle ja palautumiseen. Työikäisten hyvinvointiin kohdistuu jo nyt suurta painetta: mielenterveysongelmat ovat kasvussa, ja noin neljännes sosiaaliturvamenojen kustannuksista kohdistuu jo terveys- ja sairauskuluihin. Asumisen epävarmuus voi pahentaa tätä kehitystä, lisätä kustannuksia ja heikentää väestön hyvinvointia. Se voi myös vähentää ihmisten halukkuutta muuttaa työn perässä paikkakunnille, joissa selviytyminen ilman sosiaaliturvaa on vaikeampaa.

PAM korostaa, että ennen kuin asumismenojen sääntelyä kiristetään, on varmistettava riittävä kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjonta erityisesti pienituloisille työssäkäyville. Kunnille ja

hyvinvointialueille asetetut velvoitteet edistää kohtuuhintaista asumista jäävät tyhjiksi, ellei samanaikaisesti puututa rakenteellisiin esteisiin, kuten tonttipulaan. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla kohtuuhintaisen asuntotuotannon esteet ovat merkittäviä ja edellyttävät kunnianhimoista, pitkäjänteistä valtion asuntopoliittista uudistusta (ks. esim. Laakso & Loikkanen, TA 2013).

Pienituloisten mahdollisuudet vaikuttaa asumismenoihinsa ovat lähtökohtaisesti rajalliset. Asunnon vaihtaminen edellyttää, että tarjolla on edullisia vuokra-asuntoja juuri oikeaan aikaan, ja että yksilöllä on realistiset mahdollisuudet niitä saada. Monilla toimeentulotuen saajilla on esimerkiksi maksuhäiriömerkintöjä, jotka vaikeuttavat vuokra-asunnon saantia. He eivät kilpaile tasavertaisesti edullisista asunnoista, vaan päätyvät usein vuokraamaan kalliimpia asuntoja. Esityksessä ei ole arvioitu, miten tällaiset tilanteet on huomioitu asumismenojen sääntelyn vaikutuksissa.

Näin PAM katsoo, että asumisnormien on vastattava realistisesti paikallista vuokratasoa ja olemassa olevaa asuntotarjontaa. Vuokrattoa ei tule alentaa henkilöiltä, jotka ovat hiljattain muuttaneet hyväksyttävän normin mukaiseen asuntoon. Samanaikaisesti valtion on edistettävä kohtuuhintaisten vuokra-asuntojen tarjontaa erityisesti kasvukeskuksissa, joissa kysyntä on suurinta. Lisäksi toimeentulotuen asumismenojen sääntelyä on tarkasteltava osana sosiaaliturvajärjestelmän ja asuntopolitiikan kokonaisuutta, jotta asumisturva voidaan taata yhdenvertaisesti kaikille.

Asumismenojen sääntelyn kiristäminen ilman kohtuuhintaisten vaihtoehtojen varmistamista on paitsi epäoikeudenmukaista, myös ristiriidassa perustuslain 19 §:n kanssa, jossa taataan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja ihmisarvoiseen elämään. Asuminen on keskeinen perusoikeus ja olennainen edellytys työssäkäynnille. Asumisen rahoitus- ja kehittämisskeskuksen tilastojen mukaan asunnottomien määrä on kääntynyt kasvuun ensimmäistä kertaa sitten vuoden 2012, mikä on seurausta muun muassa asumistuen leikkauksista. Tässä tilanteessa toimeentulotuen asumismenojen sääntelyn kiristäminen uhkaa entisestään syventää jo olemassa olevaa ongelmaa. Näin PAM ei kannata esitystä ilman kokonaisvaltaista asuntopoliittista uudistusta, joka aidosti parantaa pienituloisten ja työssäkäyvien asemaa.

Vaikutusten arviointiin liittyvä lausuntopalaute:

PAM katsoo, että hallituksen esityksen vaikutusarviointi on vakavasti puutteellinen. Arvio perustuu yksittäisiin oletuksiin työllisyysvaikutuksista (arviolta 400–800 henkilöä), mutta kokonaisvaltainen järjestelmätason analyysi puuttuu. Esityksessä ei arvioida, miten samanaikaisesti valmisteltavien muiden sosiaaliturvaa kiristävien lakimuutosten yhteisvaikutukset kohdistuvat eri väestöryhmiin – erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin.

Erityisen ongelmallista on, että arvioinnista puuttuu kokonaan tarkastelu pienituloisten työssäkäyvien tilanteesta. Nämä henkilöt joutuvat usein turvautumaan toimeentulotukeen selviytyäkseen korkeista asumis- ja muista elinkustannuksista. Esityksen omien tilastojen mukaan vuonna 2022 yhdeksän prosenttia perustoimeentulotukea saaneista kotitalouksista sai ansiotuloja

palkka- tai yrittäjätoiminnasta. Esitetyt kiristykset kohdistuvat tähän ryhmään erityisen epäoikeudenmukaisesti, sillä he ovat jo osoittaneet halua ja kykyä osallistua työelämään, mutta tulot eivät silti riitä kattamaan perusmenoja.

Myös osatyökykyisten asemaa ei ole riittävästi arvioitu. Esitys ei tarkastele, miten tiukentuvat ehdot vaikuttavat niihin, joiden työkyky on alentunut, mutta jotka eivät täytä työkyvyttömyyden virallisia kriteerejä. Ilman samanaikaisia tukitoimia sanktioiden kiristäminen voi lisätä syrjäytymisriskiä ja toimeentulon heikentymistä ilman, että työllisyystavoitteet toteutuvat.

PAM korostaa, että näin laajakantoisessa lainsäädäntöhankkeessa vaikutusarvioinnin on oltava kattava, läpinäkyvä ja perustuttava luotettavaan tietoon. Pelkkiin oletuksiin tai puutteellisiin mallinnuksiin perustuvat päätökset eivät ole hyväksyttäviä, kun ne kohdistuvat yhteiskunnan haavoittuvimpiin – mukaan lukien työssäkäyvät pienituloiset. Lainvalmistelussa on huomioitava myös perus- ja ihmisoikeusvaikutukset, kuten oikeus riittävään toimeentuloon, ihmisarvoiseen elämään ja sosiaaliturvaan.

PAM esittää, että vaikutusarviointi tulee laatia uudelleen ennen lain säätämistä. Uudessa arvioinnissa on tarkasteltava erityisesti sitä, miten esitys vaikuttaa pienituloisten työssäkäyvien asemaan, sekä analysoitava muiden samanaikaisesti etenevien sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksia. Lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon vaikutukset haavoittuviin väestöryhmiin ja osatyökykyisiin sekä tarkasteltava esityksen mahdollisia kustannusvaikutuksia kunnille ja hyvinvointialueille. Arviointiin on sisällytettävä myös perusoikeus- ja kohtuullisuusarvio suhteessa ihmisarvoisen elämän edellytyksiin.

Työllisyysvaikutuksia ei voida pitää itsestäänselvyytenä, etenkin jos ihmisillä ei ole todellisia mahdollisuuksia tai riittävää tukea työllistyä.

Muu lausuntopalaute:

PAM ei kannata hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia, joilla rajattaisiin lääkekustannusten ja muiden terveydenhuoltomenojen korvaamista toimeentulotuesta. Esityksen mukaan korvaukset rajoitettaisiin vain "välttämättömiin" menoihin, mutta välttämättömyyden kriteerejä ei ole määritelty täsmällisesti. Tämä voi johtaa vaihteleviin käytäntöihin ja asiakkaiden eriarvoiseen kohteluun eri hyvinvointialueilla.

Toimeentulotuki on jo nyt monille, myös työssäkäyville pienituloisille, ainoa keino selviytyä terveydenhuollon kustannuksista. Erityisesti lääkkeiden omavastuuosuudet, hoitotarvikkeet sekä terveydenhuollon asiakasmaksut, joita sairausvakuutus ei korvaa tai kattaa riittävästi, voivat muodostua pienituloisille ylivoimaisiksi menoiksi. Työssäkäyvät pienituloiset voivat tilapäisesti tarvita toimeentulotukea esimerkiksi sairauden, vamman tai äkillisen elämäntilanteen vuoksi. Näissä

tilanteissa lääkekulut ja asiakasmaksujen omavastuuosuudet voivat vaarantaa terveydenhoidon toteutumisen.

Hallituksen esityksessä todetaan, että toimeentulotuesta on muodostunut rinnakkainen lääkekorvausjärjestelmä, mikä osoittaa nykyjärjestelmän puutteet. Esityksen sijaan olisi syytä tarkastella sosiaaliturvajärjestelmää kokonaisuutena ja kehittää toimia, jotka ehkäisivät tuentarpeen syntymistä sen sijaan, että vastuuta siirretään yksilölle.

PAM korostaa, että pienituloisilla on oltava tosiasiallinen mahdollisuus selviytyä terveydenhuollon kustannuksista ilman, että heidän tarvitsee hakea toimeentulotukea. Asiakasmaksulain huojennusvelvoite ei nykytilanteessa toimi riittävän tehokkaasti: monet joutuvat edelleen maksamaan kohtuuttomia maksuja, ja maksamattomat laskut voivat johtaa ulosottoon. Tämä osoittaa, ettei järjestelmä tarjoa riittävää suojaa heikoimmassa asemassa oleville.

PAM katsoo, että toimeentulotuen rajaaminen ei ole ratkaisu näihin ongelmiin. Sen sijaan tarvitaan velvoittavia ja toimivia mekanismeja, joilla hyvinvointialueet turvaavat pienituloisten oikeuden kohtuullisiin terveydenhuoltokustannuksiin ilman erillistä tukihakemusta. Tukijärjestelmän kehittämisen on lähdettävä asiakaslähtöisyydestä ja siitä, ettei hoito tai lääkitys jää toteutumatta taloudellisista syistä.

Sosiaaliturvan leikkaukset, asiakasmaksujen nousu ja lääkkeiden hinnankorotukset ovat yhdessä heikentäneet kotitalouksientaloudellista selviytymistä. Tällä hetkellä yhä useampi joutuu lykkäämään hoitoon hakeutumista tai jää kokonaan ilman hoitoa taloudellisista syistä (ks. THL:n Terve Suomi 2024 -tutkimus). Hallituksen esityksessä ehdotetut lisäleikkaukset syventäisivät tätä ongelmaa entisestään ja heikentäisivät erityisesti pitkäaikaissairaiden, monisairaiden ja osatyökykyisten terveyttä ja hyvinvointia. Pitkällä aikavälillä tämä voi kasvattaa merkittävästi sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaiskustannuksia.

PAM ei kannata esitystä, joka lisää eriarvoisuutta ja vaarantaa yhteiskunnan heikommassa asemassa olevien oikeutta terveyteen ja hyvinvointiin.

Sosiaaliturvajärjestelmää on kehitettävä kokonaisvaltaisesti ja oikeudenmukaisesti, ei kaventamalla perusturvaa niiltä, joiden asema on jo valmiiksi heikko.

