

Asia: VN/23656/2023

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia siten, että tilanteessa, jossa hakijan asumismenot ylittävät tarpeellisen suuruisena pidettävän määrän, hakija ohjattaisiin hakemaan edullisempaa asuntoa laissa säädetyssä määrääjassa. Lakiin sisältyy asetuksenantovaltuus, jonka mukaan tarpeellisen suuruisena pidetyistä asumismenoista säädettäisiin tarkemmin asetuksessa. Hakijaa ei ohjattaisi hankkimaan edullisempaa asuntoa ja asumismenot huomioitaisiin täysimääräisinä, jos hakijalla on laissa määritelty erityinen peruste asumiseen nykyisessä asunnossaan. Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024. Esityksen tavoitteiksi on ilmoitettu säästöt, asumismenojen selkiyttäminen ja myönteisten vaikutusten aikaansaaminen työllistymiseen liittyviin kannusteisiin.

Hallituksen esitykseen liittyvien vaikutusten arviointia

Säästöt. Muutosten vaikutuksena toimeentulotukimenojen arvioidaan vähenevän noin 31 miljoonaa euroa. Tämä on arvioitu sen perusteella, että 56 803 talouden kohdalla normin ylitys jää maksamatta. Vaikutusarvioissa ei ole otettu huomioon sitä, että muiden sosiaaliturvan leikkausten ja ehtojen tiukennusten seurauksena toimeentulotuen saajien ja muutoksen kohteena olevien kotitalouksien määrä kasvaa merkittävästi. Esitys saattaa lisätä sosiaalityön tarvetta ja hyvinvointialueille saatetaan tarvita lisää etuuskäsittelijöitä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen käsittelyyn. Näin otetaan myös askeleita takaisin päin ns. Kela-siirrosta, jossa tavoiteltiin sitä, että mahdollisimman moni saisi tarvitsemansa taloudellisen tuen yhdestä organisaatiosta. Myös ruoka-avun, seurakuntien diakoniatyön ja järjestöjen vapaaehtoistyön tarpeen on ennakoitu lisääntyvän. Toisaalta hallituksen esityksen mukaan ohjausta sosiaalitoimeen ja kuntaan asuntoasioiden selvittelyä varten vähennetään, ja sitä tehtäisiin jatkossa vain "tarvittaessa". Muuta ennakoarviointia tai laskelmia palveluihin kohdistuvista resurssivaikutuksista tai kustannuksista ei hallituksen esityksessä ole tuotu esiin. Toisin sanoen säästöjen toteutumiseen liittyy paljon epävarmuutta.

Työllisyysvaikutukset. Esityksen arvioidaan johtavan 1200 henkilön työllistymiseen. Ennakoarviointi on tehty Tilastokeskuksen ns. SISU-mikrosimulointimallilla. Simuloinnissa ei ole huomioitu, että toimeentulotukea saavilla henkilöillä on syyt siihen, että he joutuvat tukeutumaan viimesijaiseen toimeentulotukeen, eivätkä kykene hankkimaan elantoansa. Heillä on esimerkiksi usein monia päällekkäisiä tai samanaikaisia vaikeuksia (sairauksia, toimintakyvyn alenemaa, luottotietojen menetyksiä) elämässään, joiden vuoksi toimeentulon hankkiminen on vaikeutunut. Jos henkilön työkyky on alentunut, hänen sairauspäiväraha kautensa on päättynyt tai hän on saanut kielteisen työkyvyttömyyseläkepäätöksen, ei työllistyminen avoimille työmarkkinoille kuitenkaan välttämättä mahdollistu. Toimeentulotuen asiakkailla on usein matala koulutus, joka osaltaan voi vaikeuttaa työllistymistä. Vaikka toimeentulotuen asiakkaalla on työkykyä jäljellä, voi hänellä silti olla alhaisen koulutuksen ja muiden haasteiden vuoksi muita henkilöitä vaikeampaa työllistyä avoimille työmarkkinoille. Edulliseen asuntoon muuttaminen voi tarkoittaa myös siirtymistä alueille, missä on entistäkin vähemmän tarjolla työpaikkoja ja työllistymiseen liittyviä tukitoimia.

Henkilöihin kohdistuvat vaikutukset. Jos hallituksen esitys sellaisenaan tulee voimaan, arviolta 56 803 talouden asumismenot ylittäisivät uudet normit ja heidän tulisi joko maksaa normin ylitys itse tai muuttaa edullisempaan asuntoon. Esityksessä on arvioitu, että muutokset vaikuttaisivat eniten henkilöihin, jotka eivät muuta tai löydä edullisempaa asuntoa kolmen kuukauden kuluessa, henkilöihin, joilla on maksuhäiriömerkintöjä, henkilöihin, joilla on elämänhallinnan haasteita ja henkilöihin, joiden asumismenot ylittävät asumisnormin vähäisesti. Hallituksen esityksessä on myös ennakoitu, että taloudelliset ongelmat, velkaantuminen, häädot, sekä ruoka-avun tarve tulee mahdollisesti lisääntymään. Näistä seurauksista ei kuitenkaan löydy tarkempaa ennakoarviota hallituksen esityksestä, vaan siinä todetaan, että säästöt pyritään toteuttamaan tavalla, joka huomioi heikoimmassa asemassa olevien tilanteen. Hallituksen esityksessä ei ole tuotu esiin, miten tämä tehtäisiin niin, että heikoimmassa asemassa olevien tilanne ei pahene.

Kuten hallituksen esityksessä on tuotu esiin, on toimeentulotuen asiakkuus viimesijainen tilanne, jossa taloudellista toimeentuloa ei ole kyetty paikkaamaan muilla etuuksilla, tukitoimilla tai tuloilla. THL:n arvion mukaan ehdotetun lakimuutoksen negatiiviset inhimilliset seuraukset ovat väistämättömiä. Käytännössä ehdotus todennäköisesti lisää maksuhäiriömerkintöjä, häädot ja kasvattaa asunnottomuuden riskiä. Osa toimeentulotuen saajista tyytyy alennettuun toimeentulotukeen ja yrittää säästää puuttuvan tuen tinkimällä muista menoista. Lisäksi ongelmia saattaa syntyä tilanteessa, jossa Kela maksaa vuokran suoraan vuokranantajalle asumistuesta ja perustoimeentulotuesta, jos sitten asiakkaan vastuulle jää maksaa ylimääräinen osa siitä täydentävästä tai ehkäisevästä toimeentulotuesta, jonka hän mahdollisesti hyvinvointialueelta saa. Tämän seurauksena vuokranmaksuun voi tulla viiveitä ja laiminlyöntejä, jotka jatkuessaan johtavat luottotietojen menettämiseen ja lopulta jopa häädoton.

Vaikutukset lapsiin ovat esityksen perusteella epäselvät. Esityksessä mainitaan, että ”Lapsiperheiden tilanne säilyy käytännössä nykytasolla 7 a §:n 3 momentin erityisiä perusteita koskevan sääntelyn johdosta.” Tulkitaanko 7 a §:ää niin, että lasten normaalit koulu- ja varhaiskasvatuskytkökset toimivat erityisperusteena, ettei asumiskustannusten kohtuullistamista edellytetä?

Perustoimeentulotuen nykytasossakin on havaittu riittämättömyyttä ja tuen leikkaaminen heikentäisi sen riittävyttä entisestään. Hallitusneuvottelijoille toimitetussa kirjallisessa selvityspyynnössä (Sosiaaliturvajaosto/VN/12059/2023) on arvioitu toimeentulotuen tason riittävyttä suhteessa ns. viitebudjetteihin Suomessa ja Ruotsissa. Yksin asuvan perusosa riittää Suomessa juuri ja juuri siihen kulutuskoriin, johon se on toimeentulotuesta annetun lain 7 §:n mukaan tarkoitettu. Neljän hengen lapsiperheen perusosa ei riitä lain mukaiseen kulutukseen

viitebudjetin hinnoittelun perusteella. Myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on kiinnittänyt huomiota toimeentulotuen (laskennalliseen) riittämättömyyteen, ja siksi se on suosittanut perustoimeentulotuen tason nostamista (ks. esim. Finnish Society of Social Rights v. Finland).

Perustuslain 19.1 §:ssä turvattu jokaisen oikeus välttämättömään toimeentuloon, 19.4 §:ssä julkiselle vallalle asetettu edistämisvelvollisuus koskien jokaisen oikeutta asuntoon, sekä 9.1 §:ssä turvattu jokaisen oikeus valita asuinpaikkansa huomioon ottaen olisi asianmukaista säilyttää toimeentulotukilain 7 a §:ssä sen nykyinen 3 momentti, joka turvaisi tuenhakijan asumista omassa kodissaan niissä tilanteissa, joissa tosiasiallista mahdollisuutta asumisnormin mukaisen asunnon löytämiseen kyseiseltä paikkakunnalta ei ole. Oikeutta valita asuinpaikkansa turvaisi myös kolmea kuu-kautta pidempi aika uuden asunnon löytämiseen.

Jos henkilö jää asumaan normin ylittävään asuntoon, lisääntyvät hallituksenkin esityksessä ennakoitujen inhimilliset ongelmat. Lähipalvelujen karsiminen ja palvelujen digitalisointi ovat vaikeuttaneet näiden ihmisten avun saantia. Jos henkilö ei kykene tai halua muuttaa tai ei löydä sopivaa asuntoa, hänen taloudellinen toimeentulonsa voi romahtaa tämänkaltaisessa tilanteessa. Asuin-paikalla ja asunnolla on jokaiselle ihmiselle suuri merkitys. Muutto eri alueelle vaikuttaa laajasti yksilön ja koko perheen elämään, kuten lasten kaveripiiriin, harrastuksiin, päivähoitoon ja koulunkäyntiin. Muutto aiheuttaa merkittäviä vaihdoksia myös erilaisiin hoito-, terapia- ja tukisuhteisiin, jotka ovat esimerkiksi päihde- ja mielenterveyskuntoutujille välttämättömiä. Erilaiset vertaistukiryhmät tai korvaushoidon lääkkeiden jakelupisteet saattavat puuttua pieniltä paikkakunnilta, joka vaikeuttaa kuntoutumista. Palvelujen äärellekään matkustaminen ei onnistu, jos alueelta puuttuu toimiva julkinen liikenne. Näiden ongelmien realisoituminen koskee erityisesti nyt pääkaupunkiseudulla asuvia, koska asumisen kustannukset siellä ovat muuta maata korkeammat.

Toimeentulotuessa huomioitavien asumismenojen selkiyttäminen. Käsillä oleva hallituksen esitys selkiyttää toimeentulotuessa huomioitavia asumismenoja, mutta se olisi toteutuessaan ehdottomampi kuin esimerkiksi Ruotsissa. Ruotsissa kuntien sosiaaliviranomaisilla asiaan liittyy paljon harkintaa, mutta Suomessa ollaan menossa toimeentulotuen osalta yhä standardoidumpaan suuntaan. (Sosiaaliturvajaosto/VN/12059/2023.)

Yhteisvaikutukset. THL:n arvioiden mukaan esityksen tavoitteista toteutuisi lähinnä tavoite asumismenojen huomioimisen selkiyttämisestä perustoimeentulotuessa. Säästöt ja työllistymiseen liittyvät tavoitteet jäävät epäselviksi, koska muutoksilla on sellaisia vaikutuksia, joita hallituksen esityksessä ei ole ennakoitu. Erityisesti säästöjen osalta arviointi on vaikeaa, koska yhteisvaikutusten arviointia muiden etuuksiin ja korvauksiin liittyvien heikennysten ja muutosten kanssa ei ole tehty. Toteutuessaan hallituksen esityksen haitalliset vaikutukset kohdistuisivat kuitenkin nimen-omaan haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin. Aiempien niin kutsuttujen säästölakien arvioinnissa perustuslakivaliokunta on pitänyt huolestuttavana sääntelyn vaikutusten kohdistumista voimakkaimmin pienituloisille henkilöille ja kotitalouksille sekä edellyttänyt, että eri säästölakien yhteisvaikutus ei muodostu kohtuuttomaksi (esim. PeVL 40/2018 vp). Näin myös hallituksen esityksessä esiin tuotu tavoite, että muutokset eivät kohdistuisi kaikkein heikoimpiin, ei todennäköisesti toteutuisi.

Jos aiempaa suurempi osa tarpeellisen suuruisiksi määritellyt asumismenot ylittävistä toimeentulotuen asiakkaista muuttaa halvempiin asuntoihin, vahvistaa tämä myös pienituloisuuden alueellista keskittymistä eli voimistaa tulotason mukaista väestörakenteen alueellista eriytymistä, erityisesti suurissa kaupungeissa. Vaikutuksen suuruus riippuu siitä, minkä verran toimeentulotuen saajat tinkivät asumisen laadusta (esimerkiksi asunnon koko ja varustelu) tai asuinpaikasta. Muutos

voi näkyä joko toimeentulon vaikeutumisenä, asumisen laadun laskuna tai pienituloisuuden alueellisen keskittymisen vahvistumisena.

THL:n ehdotukset

Vaikka tavoite valtiontalouden tasapainottamisesta on kannatettava, käsillä olevan lakiehdotuksen osalta jää kuitenkin epäily siitä, että tavoitteen saavuttamiseksi valittu keino johtaa haitallisiin seurannaisvaikutuksiin, jonka vuoksi se ei ole kaikilta osin oikeasuhtainen. Tekemänsä arvion pohjalta THL esittää huomioitavaksi seuraavaa:

Asumisnormit tulisi asettaa sellaiselle tasolle, että sen alittavia asuntoja löytyy jokaiselta kunta-alueelta, jotta vältetään kohtuuttomilta tilanteilta. Jo nykyisellään kohtuullisena pidetyn asumisnormin ja -kustannusten alittavista asunnoista on joillakin alueilla pulaa kysynnän ylittäessä tarjonnan.

Esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin tulisi lisätä huomio siitä, että heikkoon terveydentilaan tai muutoin alentuneeseen toimintakykyyn liittyvänä erityisenä perusteena poiketa norminmukaisesta asumismenosta on otettava huomioon somaattisiin sairauksiin liittyvien terveyssyiden lisäksi myös päihdesairaudet sekä mielenterveydelliset syyt. Lakiehdotuksessa yhtenä erityisenä perusteena ottaa hakijan asumismenot huomioon täysimääräisenä on ”hakijan tai hänen perheenjäsenensä heikko terveydentila, muutoin alentunut toimintakyky [--].” Jos elämänhallinnan haasteiden takana on heikkoon terveydentilaan tai muutoin alentuneeseen toimintakykyyn liittyviä syitä, asumismenot tulisi siis huomioida täysimääräisinä.

Lakiin tulisi sisällyttää 'muut vastaavat syyt' kategoria, jonka mukaan esimerkiksi tietty erityistilanne voidaan huomioida erikseen ja mahdollistaa normista poikkeaminen. Esimerkiksi velkaantuneiden ja luottotiedot menettäneiden kohdalla tulisi voida tehdä edelleen harkintaa. Heidän tosi-asialliset mahdollisuutensa saada uusi asunto voi olla heikompi kuin muilla, ja lienee ilmeistä, että esitys luo heille kohtuuttomia tilanteita. Koska on mahdotonta luetella tyhjentävästi kaikkia niitä elämäntilanteita, joissa lain soveltaminen johtaisi yksilön kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen (luottotietonsa menettäneet, omaishoitajat ym.), olisikin ensiarvoisen tärkeää, että lakiin sisällytettäisiin 'muut vastaavat syyt' -kategoria. Koska kyseeseen tulisivat vain lakiin jo sisältyviin poikkeusmahdollisuuksiin rinnastuvat poikkeukselliset seikat, ei laajennus laajentaisi lain soveltamisalaa merkittävästi, mutta toisaalta toteuttaisi paremmin perustuslain 19.1. §:stä seuraavia vaatimuksia.

Muutosten aiheuttamien palvelujen ja muiden etuuksien (täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki) lisääntynyt tarve on huomioitava hyvinvointialueiden rahoituksessa. THL on myös eri yhteyksissä ehdottanut toimeentulotuen saajien elämäntilanteiden laajempaa selvittämistä, jolloin erilaiset syyt toimeentulotuen tarpeeseen voitaisiin tuoda esiin tutkimustiedon avulla ja kohdistaa oikeasuhteiset ja vaikuttavat toimenpiteet toimeentulotuen tarpeen vähentämiseen.

Kivipelto Minna
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL