

Puheenjohtajiston ehdotus komitean linjaukseksi: Toimeentulotuki ja pitkäaikaisen toimeentulotukitarpeen vähentäminen

Sosiaaliturvakomitean asettamispäätöksen taustamuistiossa (4.3.2020) todettiin toimeentulotuesta seuraavaa: *"Sosiaaliturvan uudistamisella pyritään pitkäaikaisen toimeentulotuen tarpeen vähenemiseen. Uudistus toteutetaan perusturvan tasoa heikentämättä. Työssä otetaan huomioon elämäntilanteiden moninaisuus ja niiden muutokset sekä siirtymät etuudelta toiselle."*

"Toimiva viimesijainen turva on tärkeä osa uudistettavaa sosiaaliturvajärjestelmää. Pääministeri Sanna Marinin hallitus toteuttaa toimeentulotuen kokonaisuudistuksen jo tällä hallituskaudella. Sosiaaliturvakomitean tulee kuitenkin pitkällä aikavälillä huomioida viimesijaisen turvan riittävyys ja sen rooli osana sosiaaliturvajärjestelmää. Komitea selvittää myös toimeentulotukiriippuvuuden syitä ja keinoja sen vähentämiseksi."

Tämä ehdotus koskee komitean 29.11.2021 hyväksymän kannanoton kohtaa 3.1 Toimeentulotuki perusturvan täydentäjänä sekä 3.2 Toimeentulotuki perusturvan sijasta. Toimeentulotuen perusturvaa täydentävästä asemasta kannanotossa todettiin, että toimeentulotuesta on tullut pitkäkestoinen muiden etuuksien täydentäjä monelle kotitaloudelle. Toimeentulotuen tarkoitus on kuitenkin olla viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että käytettävissä olevat tulot eivät riitä henkilön välttämättömiksi arvioitujen menojen kattamiseen. Asumisen ja terveydenhuollon menot ovat korostuneet menoerinä, joita muista tuloista ei pystytä kattamaan. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömyys on useissa tapauksissa syynä toimeentulotuen tarpeeseen. Kannanotossa linjattiin, että perustoimeentulotuen rooli toimeentulotukijärjestelmässä sekä yhteydet sosiaalityöhön edellyttävät selvittämistä.

Kannanotossa todettiin toimeentulotuen perusturvaa täydentävästä asemasta, että jos ensisijaisten etuuksien ehdot eivät täyty, henkilö usein siirtyy toimeentulotuelle ns. tulottomana. Edelleen kannanoton mukaan toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäiseksi tueksi erityisiin menoihin ja tilanteisiin, joten siihen liittyy ensisijaisia etuuksia vähemmän työllisyyden edistämiseen ja osaamisen vahvistamiseen liittyviä kannusteita. Toisaalta toimeentulotukeen sosiaalihuollon taloudellisena tukena liittyy vahva kytkös palveluihin, joissa pyritään asiakkaan elämäntilannetta parantaviin ratkaisuihin – kuten työllistymiseen.

Hallitusohjelman mukaisesti valmistelussa on ollut toimeentulotukilain kokonaisuudistus¹. Komitean linjauksena oli odottaa toimeentulotukiuudistuksen valmistumista ennen toimeentulotuen uudistamista koskevia muutosehdotuksia. Toimeentulotukilainsäädännön uudistaminen on nyt edennyt hallituksen esityksen lausuntovaiheeseen. Uudistuksessa tullaan parantamaan sosiaalityön ja perustoimeentulotuen välistä yhteyttä ja haavoittuvimmassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina. Eduskunta käsittelee toimeentulotukilain uudistusta syyskaudella 2022 ja uudistus on ehdotettu tulevaksi voimaan 1.1.2023. Tämän asiakirjan lopussa esitetään ehdotukset komitean jatkotyölle.

Toimeentulotuen asema suhteessa muuhun sosiaaliturvaan

Viimesijaisen toimeentulotuen tehtävä suhteessa muuhun sosiaaliturvaan on toimia muun järjestelmän ja erityistilanteiden tilapäisenä paikkaajana. Mittakaavasta kertoo se, että Suomen sosiaaliturvamenojen kokonaisuus on vuoden 2019 lukujen perusteella n. 72 mrd. Siitä noin yksi prosentti (750 ME) menee viimesijaisen toimeentulon turvaamiseen eli toimeentulotuen rahoittamiseen. Reilu neljännes toimeentulotuen saajista (28%) saa tukea pitkäaikaisesti eli vähintään 10 kuukautta vuoden aikana. Osuus on lisääntynyt hieman vuodesta 2006, jolloin se oli 24% (Sotkanet 2021a). Toimeentulotukilakia koskevan uudistuksen yhteydessä ja sitä edeltävien kahden työryhmän työssä on kartoitettu toimeentulotuen taustaa, suhdetta perustuslain sosiaaliturvaa koskevaan 19 §:ään sekä nykytilaan ja sen haasteisiin. Lisäksi komitean ongelmaraaportissa Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen² on taustoitettu tarkemmin toimeentulotuen käyttöä. Siinä

¹ Toimeentulotukilain uudistaminen hankeikkunassa, kohdassa Asiakirjat varsinainen esitys ja muuta materiaalia: [Linkki STM:n hankkeeseen](#)

² Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen. Sosiaaliturvakomitean ongelmaraaportti. Sosiaaliturvakomitean julkaisuja 2022:3.

missä syyperusteinen perusturva on kohdennettu aina etuuskittain tietulle joukolle, toimeentulotuki kattaa kaikki eri asiakasryhmät. Tukioikeuden arvioinnin piirissä on siis hyvin erilaisessa tilanteessa olevia.

Koska toimeentulotuki on tarkoitettu tilapäiseksi sosiaalihuollon viimesijaiseksi tukimuodoksi, sen käyttö pitkäaikaisesti muuhunkin kuin sosiaalihuollon tuen tarpeessa olevien asiakkaiden tukemiseen tai muuhun lyhtyaikaiseen apuun, on hallinnollisesti raskas ratkaisu. Toimeentulotuella perusturvan paikkaaminen pitkäaikaisesti on myös perustuslain 19 §:n mukaisen sosiaalityrvan porrasteisen rakenteen kanssa ristiriidassa. Myös kannustinnäkökulmasta toimeentulotuen varaan joutuminen pitkäksi aikaa on ongelmallista. Sosiaalityrvalomitean työssä on keskeistä keskittyä näihin ongelmallisiin tilanteisiin ja etsiä niihin ratkaisuja.

Komitean tavoitteena on pitkäaikaisen toimeentulotuen tarpeen vähentäminen perusturvan tasoa heikentämättä ja viimesijaisen turvan riittävyys huomioiden. Lisäksi tavoitteeksi on asetettu toimeentulotukiriippuvuuden syiden selvittely ja tuen tarpeen vähentäminen. Liikkumavara keinoissa puuttua toimeentulotuen tarpeen vähentämiseen on suhteellisen kapea. Toisaalta on pureuduttava eriarvoisuuden syntymekanismeihin ja keinoihin tukea ihmisiä varhaisessa vaiheessa elämässään, tavoitteena mahdollisuus työllistyä ja omasta elatuksesta huolehtiminen. Tässä tarvitaan lukuisia yhteiskuntapolitiikan keinoja. Julkisessa keskustelussa ja komitean työssä on esitetty eri suuntaan meneviä ehdotuksia toimeentulotuen kehittämiseksi. On esitetty, että perusturvaetuuksia korottamalla voitaisiin vähentää toimeentulotuen tarvetta. Toisaalta on esitetty, että toimeentulotuen piirissä olevien asemaa voitaisiin helpottaa toimeentulotuen perusosan tasoa nostamalla taikka lisäämällä ns. etuoikeutettujen tulojen piiriä. Myös perusosan alentamisesta luopumista on esitetty, koska se on nähty tehottomana keinona asiakkaan kannustamiseen. Toisaalta on tuotu esiin näkemyksiä toimeentulotuen saantiehtojen tiukentamiseksi ja velvoittavuuden lisäämiseksi. Nämä ovat osittain ristiriitaisia toiveita joista osa merkitsi, että toimeentulotuen piiriin tulisi lisää ihmisiä ja osassa taas voidaan joutua pohtimaan välttämättömän toimeentulon turvaamisen minimiehtoja perustuslain mukaan. Silti näitä kaikkia ehdotuksia on tarpeen sivuta komitean jatkotyössä.

Toimeentulotuen arviointia

Toimeentulotuki pähkinänkuoressa

Toimeentulotuen tavoite

Toimeentulotuen tavoite on määritelty toimeentulotukilaissa seuraavasti: "Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja

perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.”

Toimeentulotukilain tavoitteissa näkyy yhteys perustuslain 19 §:n 1 momenttiin. Siinä säädetään seuraavaa: ”Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.”

Vähintään välttämätön toimeentulo

Toimeentulotuen avulla turvataan vähintään perustuslain tarkoittama välttämätön toimeentulo. Toimeentulotukijärjestelmällä on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on jonkin verran enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittama oikeus.

Viimesijainen tuki

Toimeentulotuen viimesijaisuus tarkoittaa, että muut tulon lähteet on käytettävä ensin. Tämän arvioimiseksi asiakkaalla on laaja selvittämisvelvollisuus tuloistaan ja menoistaan. Oikeus tukeen perustuu käytettävissä olevien tulojen ja varojen sekä toimeentulotukilaissa hyväksytyksi katsottujen menojen erotukseen sekä muihin laissa esitettyihin kriteereihin. Tukea myönnetään tiettyihin kuluihin, joiden määrästä hakijalta edellytetään pääsääntöisesti tositteita. Ainoastaan perusosan suuruus on määritelty kiinteänä summana lain tasolla, jonka vuoksi sen saamiseksi ei tarvitse esittää erillisiä tositteita menoista tai muuta tarkempaa selvitystä. Perusosan on tarkoitettu kattavan esimerkiksi ravintomenot ja muut jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot, joihin ei myönnetä erikseen tukea. Käytännössä hakijalle laissa määriteltyä perusosan määrää kuitenkin vähentävät kaikki hakijan käytettävissä olevat tulot ja varat.

Tuen tarve eikä ole voinut hankkia tuloja

Toimeentulotuki myönnetään etukäteen pääsääntöisesti kuukaudeksi kerrallaan. Oikeus tukeen voi syntyä, jos henkilö on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Jokaisessa tuen hakemistilanteessa arvioidaan erikseen, onko henkilöllä oikeus tukeen.

Velvollisuus vastata toimeentulosta

Toimeentulotukilain mukaan jokaisella on velvollisuus vastata itse omasta, puolisonsa ja alaikäisten lastensa toimeentulosta. Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa, jos henkilö laiminlyö

velvollisuutensa ottaa vastaan tarjottua työtä tai osallistumasta työllistymistä edistävään toimenpiteeseen (toimeentulotukilain 10 §). Alentaminen voidaan tehdä vain edellyttäen, että alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Tämä vaatimus on tullut lainsäädäntöön perustuslakivaliokunnan edellyttämänä.

Itsenäisen selviytymisen edistäminen

Toimeentulotuen tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Itsenäisen selviytymisen edistämisen tavoitteen kautta toimeentulotuen myöntämisharkinta kytkeytyy laajemmin henkilön ja perheen tilanteen läpikäyntiin ja pidempijänteisiin tavoitteisiin.

Sosiaalihuoltoon kuuluva

Toimeentulotuki on kehittynyt osana kunnallista sosiaalihuoltoa. Toimeentulotuki on perustoimeentulotuen siirryttyä Kelaan säädetty edelleen sosiaalihuoltoon kuuluvaksi tukimuodoksi. Vaikka tuen myöntämisessä on hyödynnetty jo ennen Kela-siirtoa useissa kunnissa eriytynyttä etuuskäsittelyn prosessia, yhteys sosiaalihuoltoon on tuen ominaisuus. Tämä näkyy siinä, että tuki on viimesijainen ja edellyttää yksilökohtaista harkintaa, jolla taas voi olla joidenkin asiakkaiden kohdalla yhteys laajempaan sosiaalihuollon tukeen ja palveluihin.

Toimeentulotuen asema sosiaaliturvajärjestelmässä määritty perustuslain nojalla

Perustuslain 19.1 §:n mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on jokaiselle säädetty ehdoton oikeus. Lähtökohta on, että tämä oikeus ei ole riippuvainen täydentävistä alemman tasoisista säännöksistä, vaan kyseessä on suoraan sovellettavissa oleva perustuslain säännös, johon yksilö voi välittömästi vedota. Käytännössä 19.1 §:n mukaisen perusoikeuden toteutuminen riippuu

kuitenkin alemman asteisilla säännöksillä järjestetystä tuesta, kuten toimeentulotukilain säännöksistä.³ Toimeentulotuki onkin keskeinen oikeutta konkretisoiva tukimuoto.

Perustoimeentulon turvan tasoa ei ole rahamääräisesti määritelty. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnan mietinnössä korostettiin, että perustoimeentulon turva on itsenäinen suhteessa välttämättömään viimesijaiseen turvaan.⁴ Tätä perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista turvaa ei voida täyttää 1 momentin mukaisella välttämättömällä toimeentulolla. Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista turvaa on kuitenkin suunnattava ja kehitettävä yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti, varmistaen että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu. Toimeentulotuen muodostumista ajan saatossa perusturvaa säännönmukaisesti täydentäväksi etuudeksi on pidetty perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ongelmallisena kehityksenä sosiaaliturvan rakenteen ja periaatteiden kannalta.

Suomi tekee kerran vaalikaudessa arvioinnin perusturvan riittävydestä. Riittävyyden mittaamiseen on käytetty kohtuullisen vähimmäiskulutuksen viitebudjettia, Kelan kansalaiskyselyihin perustuvaa väestön käsitystä riittävästä toimeentulosta, kansainvälistä vertailua ja perustoimeentulotukeen oikeutettujen määrää. Raportti kuvaa käytännön tasolla perusturvaetuuksien tasoa suhteessa kohtuullisen minimin viitebudjettiin eri kohderyhmien kohdalla.⁵ Haasteena komitean jatkotyössä on, miten yksilöt saavat palkka- tai etuustulojensa kautta huolehdittua välttämättömän kulutuksen menoista vai painottuuko toimeentulotuen rooli tässä tehtävässä jatkossakin laajana. Yksin asuminen

³ HE 309/1993 vp, s. 69; PeVM 25/1994 vp, s. 10; PeVL 18/2001 vp, s. 4; PeVL 31/1997 vp, s. 2.

⁴ HE 309/1993, PeVM 25/1994 vp, s. 10.

⁵ Viimeisin raportti vuosilta 2015-2019: [Linkki julkarin sivustolle](#)

ja asumismenoista vastaaminen on esimerkki tilanteesta, joissa menojen rakenne aiheuttaa tarvetta turvautua toimeentulotukeen.

Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa, eli niin sanottu SÖPU-hanke tarkastelee minkälaisia reunaehdoja kansallinen valtiosääntöoikeus – erityisesti sosiaaliset ja muut perusoikeudet – ja Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset asettavat sosiaaliturvan rakenteelliselle uudistukselle. Lisäksi hyödynnetään tietoa siitä, miten vähimmäis- ja perustoimeentulonturva on järjestetty muissa maissa. Kyseessä on VN TEAS-tutkimushanke, joka päättyy vuoden 2023 alussa.

Toimeentulotuen toimeenpano

Toimeentulotuki jakautuu perustoimeentulotukeen, jonka toimeenpanosta vastaa Kela sekä täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen, joiden toimeenpanosta vastaavat kunnat ja jatkossa hyvinvointialueet. Vaikka toimeenpanijoita on kaksi eri viranomaista, on toimeentulotuki kuitenkin yhtenäinen kokonaisuus, jonka osat ovat kiinteästi suhteessa toisiinsa. Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki kietoutuvat tuen myöntämisedellytysten kautta lainsäädännöllisesti tiiviisti toisiinsa. Vain osa perustoimeentulotuen saajista saa nykyisellään sosiaalihuollon palveluita kuten sosiaalityötä tai -ohjausta, kuntouttavaa työtoimintaa tai sosiaalista kuntoutusta. Nykyinen toimeenpanon rakenne muodostui vuoden 2017 alusta voimaantulleen Kela-siirron myötä. Samassa yhteydessä ei kuitenkaan muutettu toimeentulotuen tavoitteita ja asemaa suhteessa muihin etuuksiin. Eduskunta nimenomaisesti korosti lausumissaan, että Kela-siirron jälkeenkin tuli pyrkiä vahvistamaan toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena etuutena.

Toimeenpanon muutos oli käytännössä kuitenkin hyvin merkittävä ja sillä on ollut paitsi myönteisiä, myös kielteisiä vaikutuksia toimeenpanoon ja koko järjestelmään. Näistä ongelmista myös komitealle

tuotetut ongelmaraportit osaltaan ovat kertoneet. Aihetta on käsitelty laajasti myös toimeentulotukityöryhmän 10.8.2021 julkaistussa loppuraportissa⁶.

Kela-siirron jälkeen toimeenpanoa on kehitetty merkittävästi, mutta nyt myös lainsäädäntöön ollaan tekemässä muutoksia. Meneillään olevan uudistuksen tavoitteena on parantaa erityisesti sosiaalihuollon ja haavoittuvassa asemassa olevien asiakkaiden asemaa toimeentulotuen hakijoina sekä Kelan ja sosiaalihuollon viranomaisen välistä yhteistyötä.

Toimeentulotukea kehitettäessä toimeentulotuen toimeenpanoon liittyvää sosiaalityötä tai muita yksilöllisiä palveluita tulisi tarjota mahdollisimman oikein kohdennetulle joukolle toimeentulotuen saajia. Toimeentulotuen saajia on nykyisellään vuosittain n. 400 000 henkilöä. Kelan etuuskäsittelyssä tunnistetaan niitä tilanteita, joissa yhteistyötä sosiaalihuollon kanssa on syytä tehdä. Lisäksi sosiaalihuollosta on tarve välittää näkemyksiä Kelan perustoimeentulotuen käsittelyyn silloin, kun asiakkaan tilanne sitä edellyttää. Toimeentulotukilain uudistuksen tavoitteena on parantaa toimijoiden edellytyksiä tehdä yhteistyötä, josta ehdotetaan säädettäväksi nykyistä tarkemmin. Yhteistyö vaatii molemmilta tahoilta panostusta, jolloin onkin samanaikaisesti pohdittava keinoja vähentää tarvetta puhtaasti perusturvaa täydentävälle toimeentulotuelle. Tästä syystä on tarpeen jatkossa tarkastella palveluiden tarjoamisen ohella toimeentulotuen ja perusturvan välistä rajapintaa.

⁶ [Linkki valtioneuvoston julkaisuun](#)

Perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyyden arviointia

Toimeentulotukea saadaan monenlaisiin tarpeisiin. Toimeentulotukea voidaan myöntää kiireisiin tuen tarpeisiin, elämän muutosvaiheisiin tai yllättäviin poikkeuksellisiin menoihin. Toisaalta toimeentulotukea voidaan tarvita pitkään monimutkaisen henkilökohtaisen tilanteen johdosta, johon muut etuudet eivät yksinkertaisesti suo riittävää turvaa. Toimeentulotukea voidaan saada myös ainoana tukena, jolloin muiden etuuksien ehtoja ei täytetä tai niitä ei ole ehditty vielä saamaan maksuun. Lisäksi toimeentulotuki täydentää säännönmukaisesti perusturvaa.

Sosiaaliturvakomitealle laaditussa ongelmaraaportissa Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen eriteltiin keskeisiä syitä, joiden johdosta toimeentulotuki täydentää perusturvaa. Perusturvan riittävyyden arviointiraportissa on suuntaa antavana mittarina hyödynnetty kohtuullisen minimikulutuksen viitebudjetit. Niiden mukaan vuosina 2015–2019 työttömän, kotihoidon tuen, vähimmäismääräisen sairaus- tai vanhempainpäivärahan saajan tulotasot eivät riitä kattamaan kohtuullista minimikulutusta. Monille perusturvan saajille voi syntyä oikeus toimeentulotukeen kohtuullisillakin asumismenoilla huomioiden tietenkin kotitalouden tulojen ja menojen kokonaisuus toimeentulotuen laskelmassa Yleinen asumistuki korvaa keskimäärin 50 prosenttia ja enimmilläänkin 80 prosenttia asumismenoista. Asuntojen vuokrataso on noussut yleistä hintatasoa selvästi nopeammin. Asumisen kustannukset saattavat osaltaan vaikuttaa siihen, että toimeentulotukea tarvitaan. Esimerkilaskelmien perusteella perusturvaan ja asumistukeen tehdyt erilliskorotukset vuosien saatossa ovat kuitenkin onnistuneet estämään sen, ettei laskennallinen oikeus toimeentulotukeen ole yleisesti ottaen kasvanut verrattuna 1990-lukuun.

Pitkäaikaisen toimeentulotuen käytön yhtenä juurisyynä on pitkäaikaistyöttömyys, joka on vaihdellut Suomessa voimakkaasti taloudellisen tilanteen mukaan. Vuonna 2008 alkaneen laman jälkeen pitkäaikaistyöttömien osuus työvoimasta nousi aina vuoteen 2016 saakka (Sotkanet 2021b). Muutokset ovat todennäköisesti keskeinen selitys toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön kasvulle, joka tapahtui samalla ajanjaksolla (Sotkanet 2021a). Toimeentulotuen osuus etuuspaletissa on kasvanut myös muihin etuuksiin tehtyjen indeksijäädysten johdosta sekä asumistukeen ja lapsilisiin tehtyjen leikkausten johdosta. Toisaalta muihin etuuksiin on tehty myös korotuksia jotka ovat olleet suurempia kuin em. jäädtykset suhteessa inflaatioon.

Vaikka perustoimeentulotuen hakeminen on Kelasta monelle sähköisen asioinnin myötä aikaisempaa vaivattomampaa, on tuen saannin ehdot sellaiset, että ne edellyttävät laaja selvitysvelvollisuus

asiakkaan tuloista, menoista ja tämän kokonaistilanteesta Yhdessä muiden etuuksien kanssa tukikokonaisuus muotoutuu monimutkaiseksi. Perustoimeentulotuen päätösmäärät ovat suuria, mutta myönnetty tuki voi jäädä varsin pieneksi ja seuraavana kuukautena asiakas voikin jäädä taas hieman plussalle, jolloin tukea ei myönnetä. Hallinnollisen työn kustannukset voivat muodostua suhteessa myönnettyyn tukeen varsin suuriksi.

Toimeentulotuen roolia säännönmukaisesti perusturvaa täydentävänä tuen muotona tulisi pyrkiä kaventamaan. Tätä edellyttää paitsi komitean asettamispäätöksen yhteydessä tehty linjaus, mutta myös perustuslain sosiaaliturvaa koskeva nykyinen sääntely. Tuen tarpeeseen voidaan vaikuttaa rakenteellisesti lisäämällä kohtuuhintaisen asumisen tarjontaa erityisesti muuttovoittopaikkakunnilla ja vähentämällä pitkäaikaistyöttömyyttä eri keinoin. Ratkaisut näihin laajoihin kysymyksiin eivät ole yksin toimeentulotukijärjestelmän tai muunkaan etuusjärjestelmän käsissä.

Yksi keskeinen kysymys on, onko tukijärjestelmien välillä tehtävissä myös jotain kohdennuksia toisin, jotta toimeentulotuen tarvetta voitaisiin vähentää? Tästä tarvitaan huolellista arviointia ja toimeentulotuen saannin eri tilanteiden tarkempaa tarkastelua, jotta hahmotetaan toimeentulotuen saannin yhteydet muihin etuuksiin. Yhteyksien selvittäminen helpottaa hahmottamaan erilaisten politiikkatoimien vaikutuksia myös toimeentulotuen saajien tosiasialliseen tulotasoon ja toisaalta vaikutuksiin koko järjestelmän osalta.

Kela-siirron myötä tietopohja on laajentunut merkittävästi ja ensi kertaa on mahdollista tarkastella esimerkiksi pitkään pienehköjä perusturvaa täydentäviä toimeentulotuen eriä saavien asiakkaiden tulo- ja menokokonaisuutta. Tarkastelun avulla voidaan havaita, mitkä kustannukset aiheuttavat tarvetta täydentää perusturvaa pitkäaikaisesti toimeentulotuella ja voitaisiinko näitä kustannuksia korvata tai alentaa muiden järjestelmien kautta. Suhteessa asumistukea koskevaan kokonaisuuteen on selvitettävä erityisesti perusturvan ja asumistuen riittävyttä kohtuullisiin asumismenoihin sekä itse kohtuullisten asumismenojen määrittelyä, kuten asumistuen osalta myös ehdotetaan. Myös sairastamisen kustannusten merkitystä toimeentulotukiasiakkuuden taustasyynä on syytä kuvata.

VNTeas selvitys Ulosottovelka, sosiaaliturva ja työn tarjonta⁷ tarkasteli ulosottojärjestelmän yhteyttä toimeentuloon ja työllisyyteen. Merkittävä osa ulosotossa olevista on pienituloisia ja järjestelmän uudistamisella voidaan potentiaalisesti vaikuttaa pienituloisten asemaan merkittävällä tavalla. Ulosoton ja toimeentulotuen suhteesta selvitys tuotti hyvää peruskuvausta. Perustoimeentulotukea vuoden aikana saaneista ikäryhmästä riippuen 40–60 prosenttia on ulosotossa vuoden lopussa. Kuitenkin tarkasteltaessa kuinka suuri osuus velkaa lyhentävistä saa samana kuukautena toimeentulotukea, huomataan, että niistä, jotka lyhentävät velkaa vain noin 8 prosenttia saa toimeentulotukea saman kuun aikana. Eli vaikka vuositasolla päällekkäisyyttä ulosoton ja toimeentulotuen kanssa on paljon, saman kuukauden aikana on harvinaisempaa saada toimeentulotukea ja maksaa ulosottoa. Erityisesti selvittämätön velkatilanne on stressaava ja vaikuttaa henkilön hyvinvointiin ja työllistymisen edellytyksiin. Siksi velkatilanteen selvittely mahdollisimman nopeasti on tärkeää. Ennakoiva talousneuvonta on madaltanut kynnystä ja tekee yhteistyötä myös sosiaalipalveluiden kuten sosiaalisen luototuksen kanssa. Palveluihin ohjautumisen tehostamista toimeentulotuen saajien osalta on syytä jatkossa vielä edistää. Sosiaalisesta luototuksesta ollaan antamassa hallituksen esitys, jossa nykyisestä kunnille vapaaehtoisesta sosiaalisesta luototuksesta tulisi hyvinvointialueille lakisääteinen palvelu. Kyseessä on sosiaalihuollon palvelu, jonka avulla voidaan tukea asiakkaita talouden hallinnassa.

⁷ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:40

Toimeentulotukea pitkään ilman ensisijaisia etuuksia saannin arviointia

Toimeentulotuen saantia tutkittaessa on havaittu, että todennäköisyys poistua pelkän viimesijaisen turvan varasta pienenee huomattavasti parin kuukauden jälkeen. Siihen mennessä noin puolet on siirtynyt ensisijaisten etuuksien saajiksi tai muista syistä pois pelkän viimesijaisen turvan varasta. Huomattavalla osalla tilanne kuitenkin pitkittyy. Vähintään vuoden ajan yhtäjaksoisesti vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevia henkilöitä on n. 10 000 - 11 000. Nuoret muodostavat ison osan vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olevista. Suurin osa pitkään pelkän viimesijaisen turvan varassa olleista on vähintään ohjattu TE-palvelujen piiriin, jossa he ovat kuitenkin saaneet työttömyysturvan maksamisen estävän lausunnon, koska eivät ole täyttäneet työttömyysturvaan liittyviä velvoitteita, kuten esim. koulutukseen hakuvelvoitetta. Estävästä lausunnosta huolimatta työttömyysturvaetuutta voidaan kuitenkin maksaa työllistämistä edistävän palvelun ajalta, joka korostaa palveluiden roolia tilanteessa.⁸ Erilaisia väliinputoamistilanteita voidaan pitää yksilöiden elämän käännekohtina, joissa järjestelmä voi onnistua tukemaan ihmistä hyvälle kehälle pääsemisessä tai epäonnistua tässä yrityksessä. Jälkimmäisessä tapauksessa viimesijaisen tuen tarve voi pitkittyä ja erilaisten – esimerkiksi sosiaalisten ja terveydellisten – riskien toteutumisen todennäköisyys kasvaa.⁹

⁸ Työttömyysturvaetuuksia ja palveluita käsitellään erillisessä linjausehdotuksessa

⁹ Korpela T. ja Raittila S. Väliinputoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisia etuuksia paikataan toimeentulotuella. Julkaisussa Korpela T., Heinonen H., Laatu M., Raittila S. ja Ylikännö M. Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Kela, Teemakirja 18, 2020.

Syitä tulottomuuteen on käsitelty komitean ongelmaraportissa Viimesijainen turva, perusturva ja asuminen. Raportissa todettiin mm. seuraavaa: ”Asiakkaan kannalta tarkoituksenmukaista ja yhteiskunnallisesti vaikuttavinta olisi, että ihminen saisi tarvitsemansa etuudet ja palvelut ajoissa siten, ettei tarvetta viimesijaiseen turvaan syntyisi.” Nuorten kohdalla keskeinen kysymys linkittyy vahvasti opintojen nivelvaiheisiin ja opinnoissa saatavaan tukeen. Voisikin ajatella, että erityisesti nuorten osalta tarjoamalla palveluja jo paljon varhaisemmassa vaiheessa voidaan ehkäistä ongelmien kasautumista ja ajautumista sivuun opiskelu- ja työllisyyspolulta. Kuitenkin tässä ehdotuksessa keskitytään tilanteeseen, jossa viimesijaiselle tuelle on päädytty.

Jotta pitkäkestoista viimesijaiselle turvalle jäämistä saataisiin vähennettyä, tulisi asiakkaiden tarpeisiin vastaava henkilökohtainen palvelu ja aktivointikytkentä varmistaa riittävän laadukkaana. Pitkittyneesti perustoimeentulotukea saavien henkilöiden tilanne tulisi aina selvittää, on sitten kyse taustalla vaikuttavasta sosiaali- ja terveydenhuollon tai ammatillisen osaamisen vahvistamisen palveluiden tarpeesta tai haluttomuudesta edistää itsenäistä selviytymistä. Viimesijaista turvaa saavien kohdalla oikea-aikaisesti tarjottavat ja saavutettavat palvelut ovat olennaisia itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi.

Ohjautuminen palveluihin tapahtuu tällä hetkellä joko Kelan perustoimeentulotuen hakemusmenettelyssä esiin nousevien huolien tai lakisääteisten ohjaamisvelvoitteiden kautta taikka siten, että asiakas itse hakee palveluja sosiaalihuollosta. Toimeentulotukilain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä on haluttu vielä alentaa kynnystä yhteydenottoon tilanteissa, joissa asiakkaan etuuskäsittelyn yhteydessä ilmenee palvelutarpeita. Lainsäädäntöön ehdotetaan tuotavaksi mahdollisuus tavata asiakasta yhteistyössä Kelan ja sosiaalihuollon kesken ja asiakkaalle oikeus myös itse pyytää tätä tapaamista. Lakiin esitetyt muutokset mahdollistavat myös suunnitelmallisen yhteistyön selkeyttämällä sosiaalihuollon näkemysten roolia perustoimeentulotuen käsittelyssä lausunnon antamiseen liittyvän säädöksen avulla.

Tällä hetkellä laki kuntouttavasta työtoiminnasta ja laki kotoutumisen edistämisestä sisältävät velvoitteen osallistua työllistymistä tai kotoutumista edistävään palveluun, kun henkilö on saanut työttömyysetuutta tai toimeentulotukea tietyn ajan. Molemmissa laeissa säädetään sosiaalihuollon viranomaiselle velvollisuus käynnistää monialaisen suunnitelman laadinta asiakkaan kanssa. Suunnitelman laatimiseen osallistuminen tai siinä sovittuun palveluun osallistuminen on asiakkaalle velvoittavaa. Mikäli asiakkaan perusosaa päädytään Kelassa alentamaan, ilmoittaa Kela myös tästä sosiaalihuollolle, jotta asiakkaalle voidaan tarjota palveluja. Kyseiset ilmoitukset lähtevät Kelasta automaattisesti sosiaalihuoltoon.

Palvelujärjestelmään tehtyjen ja vireillä olevien laajojen muutosten johdosta (sote-uudistus ja työllisyyspalvelujen uudistukset) on perusteltua tarkastella tulevaisuudessa sitä, mitä asiantuntijoita tarvitaan vastaamaan toimeentulotukea tulottomina saavien asiakkaiden palvelutarpeisiin. Asiakkaan tavoittamiseksi palveluihin yhteys taloudellisen tuen maksajaan on perusteltua pitää tiiviinä. Palvelutarpeiden laadukas arviointi on edellytys sille, että asiakas on motivoitavissa myös osallistumaan hänelle oikein kohdennettuihin palveluihin. Laadukas palvelutarpeen arviointi edellyttää, että tehtävään on käytettävissä riittävästi sosiaalityön ammattilaisia ja että palveluita on myös tarjolla. Asiakkaan oma motivaatio on myös keskeinen onnistumisen edellytys. Asiakkaiden elämänhallinnan haasteet asettavat omat vaatimuksensa palveluohjaukselle ja palveluprosessille. Kyse ei useinkaan ole kertaluonteisista interventioista, vaan asiakassuhde vaatii pitkäjänteistä panostusta kuukausittain, joskus vuosienkin ajan. Velvoitteiden lisäämisen vastapainona on vastuullista huolehtia myös palvelujärjestelmän kantokyvystä vastata palvelutarpeiden vaatimalla tavalla. Nykyisten palvelujen kokonaishyödyistä ihmisten elämään ja kustannustehokkuudesta ei vielä tiedetä riittävästi. Ei myöskään tiedetä siitä, tuottavatko palvelujen ja etuuksien kokonaisuudet asiakkaalle ja yhteiskunnalle sellaista kokonaishyötyä, kuin niillä tavoitellaan. Järjestämisvastuun siirtyessä hyvinvointialueille ja sosiaalihuollon Kanta-tiedon toisiokäytön edistyessä erilaista tietoa palveluista tullaan jatkossa saamaan nykyistä paremmin. Palvelujärjestelmä on muuttunut toimeentulotuen osalta rajusti Kela-siirron myötä ja nyt hyvinvointialueiden aloittaminen muuttaa kokonaisuutta lisää. Lisäksi hallituksen tulevaan esitykseen toimeentulotukilain uudistamisesta liittyviä muutoksia tulee arvioida. Tutkittua tietoa ei kaikesta vielä ole, mutta selvityksin ja rekisteritiedon kautta tulisi kerätä tietoa myös uudistusten vaikutusten arviointiin.

Toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön syitä ei ole tutkittu tällä hetkellä pitkittäistutkimuksin, vain case - eli tapaustutkimuksin. Niissä on tullut esiin, että pitkäaikaiskäyttöön liittyy aina useita päällekkäin olevia ongelmia, joita ei ole selvitetty kunnolla. Asiakas voi olla pitkäaikaisen tuen asiakas vuosia ilman, että esimerkiksi työ- tai toimintakykyä tai terveydentilaa olisi selvitetty. Myös erilaisten välimuotoisten tukimuotojen eli osallistavan toiminnan (vapaaehtoistyö, harrastustoiminta, opiskelu, pienimuotoinen palkkatyö) merkitystä voisi selvittää edelleen ja voisiko niitä yhdistää etuuksiin.

Toimeentulotuen saantiin liittyy velvollisuus pyrkiä pitämään huolta omasta elatuksesta ja velvollisuus myös ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, ellei siihen ole perusteltua estettä. Velvoitteeseen liittyy myös sanktion mahdollisuus perusosaa alentamalla. Perusosan alentamisen kokonaisuus vaatii vielä tulevaisuudessa kehittämistä. Perusosan alentamisen merkityksestä ja vaikutuksista on esitetty erilaisia vastakkaisiakin näkemyksiä, mutta luotettavaa tutkimustietoa ei ole. Ainakin

yhteensovittamista asiakasprosessiin olisi perusteltua tehdä tavalla, joka on asiakkaalle ymmärrettävä ja viranomaisille hallinnollisesti nykyistä tehokkaampi.

Ehdotukset

Toimeentulotukea koskevia ehdotuksia on jatkotyössä hyvä lähestyä yhtenäisenä kokonaisuutena, jolla kuitenkin on tunnistetut kytkennät moniin muihin komitean ehdotuksiin.

Perusturvan ja toimeentulotuen päällekkäisyyden tarkoituksenmukaisuuden arviointia jatketaan

Toimeentulotuen roolia säännönmukaisesti perusturvaa täydentävänä tuen muotona tulisi pyrkiä kaventamaan.

- Taustalla vaikuttaviin isoihin ongelmiin pitkäaikaistyöttömyydestä ja kohtuuhintaisen asumisen vähäisyydestä on pyrittävä edelleen määrätietoisesti löytämään ratkaisuja.
- Lisäksi tarvitaan huolellista arviointia toimeentulotuen saannin erilaisista tilanteista etuusjärjestelmän ja toimeentulotuen keskinäissuhteiden näkyväksi tekemiseksi ja mahdollisten uudelleen kohdentamismahdollisuuksien löytämiseksi.
- Kootaan rekisteritietoa pitkäaikaisen toimeentulotuen saannin taustatekijöistä sekä jatketaan perusturvan riittävyyden arvioinnin tulosten hyödyntämistä.

Toimeentulotukea pitkään ilman ensisijaisia etuuksia saavien ohjautumista palvelutarpeen arviointiin ja palveluihin tehostetaan

Toimeentulotuen pitkäaikaisen käytön vähentämiseen liittyy myös tarve saada kaikki osalliseksi yhteiskuntaan, kukin oman kykynsä mukaan. Tavoitteena on, että jokaiselle tulottomalle toimeentulotuen saajalle pyritään löytämään hänen tilannettaan kohentavat palvelut ja etuudet.

- Tavoitteen edistämiseksi on syytä seurata, miten toimeentulotukilakiin esitetyt vuoden 2023 alusta voimaan tulevat muutokset tiivistävät Kelan ja sosiaalihuollon yhteistyötä asiakkaiden tilanteiden selvittämiseksi.
- Hyvinvointialueiden toimeenpanon ohjauksessa arvioidaan, voidaanko palvelujen tarjoamista toimeentulotuen saajille edelleen tehostaa tulevien hyvinvointialueiden monialaisena työnä.

- Kelan ja sosiaalihuollon väliseen palveluohjaukseen sekä sosiaalihuollon palveluihin liittyvää tilasto- ja tutkimustietopohjan vahvistamista on määrätietoisesti jatkettava, jotta palveluita voitaisiin kehittää tarkoituksenmukaiseen suuntaan.
- Palveluihin ohjaamisen tehostamisen yhteydessä on huolehdittava siitä, että palveluita on tarjolla tarvetta vastaavasti. Palveluiden tarjonnan lisäämisen kustannus- ja henkilöstövaikutukset ovat keskeinen arvioinnin kohde.

Toimeentulotuen roolia sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudessa tarkastellaan valtiosääntöoikeudellinen selvityshanke huomioiden

Toimeentulotuen roolia sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudessa on syytä tarkastella suhteessa käynnissä olevaan VNTEAS hankkeeseen (ns. SOPU-hanke).

- Tässä yhteydessä tulisi tarkastella, kuinka hyvin toimeentulotuen ja perusturvaetuuksien välinen suhde vastaa perustuslain 19 §:n 1 ja 2 momenttien välistä hierarkiaa ja mitä toimeentulotukea ja perusturvaetuuksia koskevia rakenteellisia vaihtoehtoja kehittämiseen liittyy.
- Samalla voidaan arvioida toimeenpanon tarkoituksenmukaisia järjestämistapoja ja mitkä vastaavat eri tukimuodoille asetettuja tavoitteita parhaiten.
- Arvioidaan myös toimeentulotukeen ja perusturvaetuuksien suuruuteen liittyviä kehittämis ehdotuksia ja vaikutuksia etuusjärjestelmän kokonaisuuteen ja tukimuotojen tavoitteisiin sekä julkiseen talouteen.