

Miten toimeentulotukea voitaisiin kehittää nykyistä velvoittavampaan suuntaan työttömien osalta?

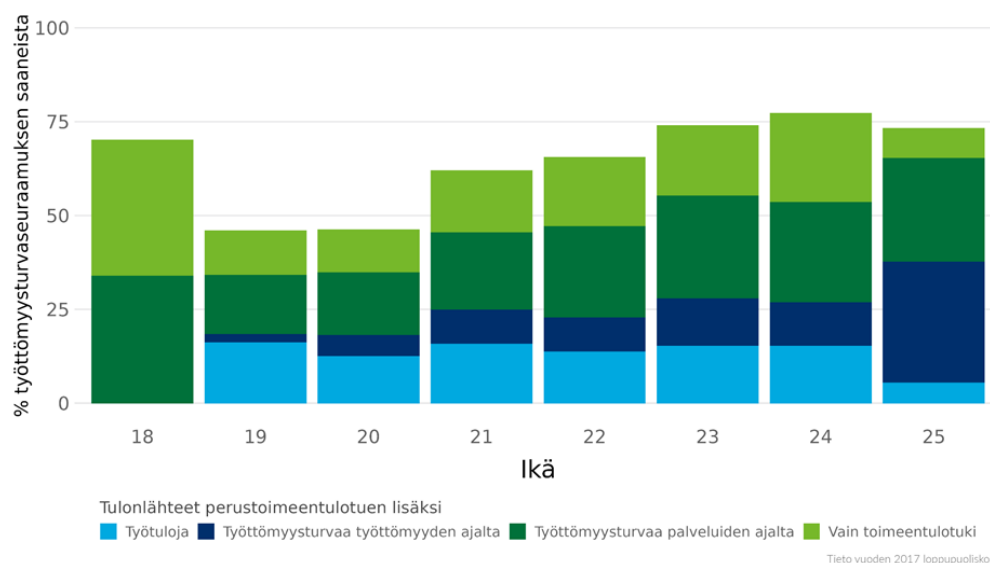
Toimeentulotuen kustannusten kehitykseen isoin merkitys on yhteiskunnan yleisellä työllisyystilanteella. Toimeentulotuki toimii termostaattina silloin, kun tapahtuu yllättävää notkahdusta ja tukitarpeet kasvavat nopeasti ja toisaalta kun työllisyys paranee, myös toimeentulotuen saajien määrät lähtevät vähentymään. Pitkäaikaiseen toimeentulotuen saantiin liittyy kuitenkin myös vaikeasti korjattavia ongelmia, joiden ratkaisuna leikkaus tuen tasosta kostaustuu helposti sosiaalipalveluiden kustannusten suorana kasvuna. Tämän takia uudistamista tulee tehdä tiiviissä yhteistyössä etuus- ja palvelukokonaisuuksista vastaavien tahojen kesken.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää kysymyksen ratkaisuun seuraavia kokonaisuuksia

1. ohjautumista velvoittavaan aktivointisuunnitelmaan nopeutetaan 25-30 - vuotiaiden toimeentulotuen saajien osalta
2. aktivointisuunnitelmien tekeminen edellyttää resursseja sekä sosiaalihuolloilta että TE-hallinnolta, joten velvoittavuuden lisääminen vaatii lisäresursointia palveluihin lyhyellä tähtämällä, jotta myönteisiä vaikutuksia myöhemmin saadaan. Palveluissa tulee tukea vaikuttavaksi todettujen menetelmien kuten työhönvalmennuksen käyttöönottoon.
3. toimeentulotuen perusosan alentamisen järjestelmän vaikuttavuutta suhteessa muihin ratkaisuihin on syytä huolellisesti arvioida

Nykytila

Toimeentulotukea ns. tulottomana pitkään saaneita henkilöitä on aikaisempien arvioiden mukaan n. 10 – 11 000 henkilöä. Toimeentulotuen ja siihen linkittyvien palveluiden tavoitteena on saada kaikki osalliseksi yhteiskuntaan, kukin oman kykynsä mukaan. Tarkasteltaessa vailla ensisijaisia etuuksia olevia perustoimeentulotukea saaneita nuoria, käy ilmi, että yli puolella (53 %) oli aiemmin tai samassa kuussa saatu työttömyysturvan estävä työvoimapolitiittinen lausunto. Alla olevassa kuvassa nähdään, että varsin moni nuori saa toimeentulotuen lisäksi työttömyysturvaa kuitenkin osallistuessaan johonkin työllistymistä edistävään palveluun.



Toimeentulotukea työttömyyden johdosta saavia tulottomia ohjataan Kelasta palveluihin usealla eri tavalla. Keskeisiä työvälineitä ovat toimeentulotukilain mukaiset yhteistyötä mahdollistavat pykälät Kelan ja sosiaalihuollon välillä, laki kuntouttavasta työtoiminnasta, perusosan alentamisen prosessi sekä sosiaalihuoltolain mukaiset huoli-ilmoitukset. Laki kuntouttavasta työtoiminnasta edellyttää sosiaalihuoltoa ja TE-palveluita laatimaan asiakkaalle aktivointisuunnitelman, mikäli alle 25 vuotias on saanut toimeentulotukea 4 kk ja yli 25 vuotias yli 12 kk. Aktivointisuunnitelmaa laadittaessa ensisijaisia ovat työllisyyspalvelut, mutta mikäli asiakas ei toimintakykynsä puolesta voi niihin osallistua, hänelle voidaan tarjota sosiaalihuollon palveluihin kuuluvaa kuntouttavaa työtoimintaa. Siitä kieltäytyminen ilman perusteita on edellytys myös perusosan alentamiselle. Tämän vuoden maaliskuussa kunnan osarahoittaman työmarkkinatuen saajia oli reilu 81 000 henkilöä. Nämä ovat aktivointiehdon täyttäviä henkilöitä, jotka eivät ole aktivointitoimenpiteessä kuten esimerkiksi työkeilu tai kuntouttava työtoiminta. Eli jo nykyisellään palveluun kuuluvia ihmisiä on palvelun ulkopuolella ts. palveluja ei kyetä toteuttamaan tarvetta vastaavasti. Työttömyysturvaa saavia asiakkaita oli viime vuonna kuntouttavassa työtoiminnassa n. 31 000.

Kuntouttavaa työtoimintaa on aiemmin järjestetty kunnissa ja se on siirtynyt vuoden vaihteessa hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Usein kuntouttavassa työtoiminnassa on henkilöitä, joiden toimintakyky edellyttää työllisyysedellytysten vahvistamista sekä sosiaalisen kuntoutuksen menetelmiä. Vaikuttavuus asiakkaiden työllistymiseen työmarkkinoille on tutkimuksissa todettu heikohköksi, katse tuleekin suunnata asiakkaiden työllistymisedellytysten ja arjen hallinnan parantamisen tavoitteisiin suorien työllistymisodotusten sijaan. Kuntouttavan työtoiminnan kehittyminen jatkossa sosiaalihuollon palveluna vaikuttavammaksi edellyttää uusien menetelmien käyttöönottoa. Esimerkiksi työhönvalmennuksesta on hyviä kokemuksia. Nuorten aikuisten perustoimeentulotukea ilman ensisijaisia etuuksia saavien aktivoinnin aikaistaminen olisi perusteltua jo ennaltaehkäisevyyden vuoksi. Tällöin TE-palvelujen ensisijaisia toimenpiteitä ja kuntouttavaa työtoimintaa tulisi kuitenkin lisätä.

Palveluihin ohjautumisen tehostaminen nuorten osalta

Kelan perustoimeentulotuen käsittely on hakemusten käsittelyä varsin tiukan aikapaineen alla. Päätös toimeentulotuesta on tehtävä viimeistään 7. arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Etuuskäsittelyssä pystytään tunnistamaan monissa tilanteissa kuitenkin ilmeisiä sosiaalihuollon tarpeita. Sosiaalihuollon huoli-ilmoituksia tehdään Kelasta vuonna 2022 n. 16700 ja niistä nuoriin ja nuoriin aikuisiin kohdentuvia (20-30 vuotiaat) n. 20 %. Kelan kynnystä oma-aloitteisesti aloittaa yhteistyö hyvinvointialueen sosiaalihuollon kanssa on alennettu lakimuutoksin.

Tulottomat nuoret, joiden elämästä vaikuttaisi olevan suunta kateissa, pitäisi voida tunnistaa jo asiakkuuden ensi metreillä ja ottaa nuoren asia puheeksi ensin hänen itsensä ja sitten tarvittavien muiden yhteistyökumppanien kanssa. Nuori ei ole kovinkaan usein juuri sosiaalihuollon palveluiden tarpeessa, vaan yhteistyötä pitäisi voida tehdä myös oppilaitosten, te-hallinnon, nuorisopalveluiden, kotopalveluiden, velkaneuvonnan, terveydenhuolto- ja kuntoutuspalveluiden suuntaan. Sosiaalihuollon työntekijää voidaan näissä tilanteissa tarvita yhteistyön koordinointiin ja sosiaalihuollon asiakkuuden alettua nuoren omatyöntekijäksi.

Tulottomien määrää on pysyttävä edelleen kaventamaan tiivistämällä toimijoiden yhteistyötä asiakkaiden ohjautumiseksi paremmin palvelutarpeen arviointiin ja palveluihin. Toimeentulotukilakiin on

tuotu yhteistyön tiivistämistä koskevaa uutta lainsäädäntöä vuoden 2023 alusta lukien ja toimeenpano on tältä osin kehittymässä. Tavoitteen edistämiseksi seurataan, miten toimeentulotukilakiin vuoden 2023 alusta voimaan tulleet muutokset sekä hyvinvointialueiden aloittaminen tiivistävät Kelan ja sosiaalihuollon yhteistyötä asiakkaiden tilanteiden selvittämiseksi. Lisäksi tulee arvioida, voidaanko palvelujen tarjoamista toimeentulotuen saajille edelleen tehostaa hyvinvointialueiden monialaisena työnä. Palveluihin ohjaamisen tehostamisen yhteydessä on huolehdittava siitä, että palveluita on tarjolla tarvetta vastaavasti. Palveluiden laatuun ja soveltuvuuteen asiakkaan tilanteeseen on panostettava näennäispalveluiden sijaan. Palvelujen tarjonnan lisäämisen kustannus- ja henkilöstövaikutukset ovat keskeinen arvioinnin kohde.

Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi

Toimeentulotuen peruseriaatteena on se, että jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elämästään. Toimeentulotukea hakeva 17–64-vuotias työkykyinen henkilö on myös joitain harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta velvollinen ilmoittautumaan työnhakijaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) tarkoitetulla tavalla. Velvollisuudesta ilmoittautua työttömäksi seuraa luonnollisesti myös velvollisuus olla työmarkkinoiden käytettävissä ja osallistua niihin palveluihin, joiden TE-viranomainen katsoo olevan perusteltua asiakasta ohjata. Velvollisuuteen on tehty joitain poikkeuksia, joiden selkeyttämisen tarve on havaittu toimeentulotukilain soveltajien kanssa käydyissä neuvotteluissa. Hallitusohjelmaan voisikin olla perusteltua tavoitteena todeta, että toimeentulotukilakia on syytä selkeyttää sen osalta, kenellä on velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi.

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. Toimeentulotukijärjestelmällä on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittama oikeus.

Perusosan alentaminen

Toimeentulotukilain 10 §:ssä säädetty perusosan alentaminen sisältää runsaasti asiakkaan olosuhteita koskevaa harkintaa. Alentaminen voidaan tehdä vain, jos se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 tai poikkeuksellisesti jopa 40 prosenttia. Alentaminen tulee kyseeseen esimerkiksi, jos henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt hänelle tarjotusta työstä tai työvoimapalvelusta.

Perusosan alentamisten lukumääristä on toimitettu Kelasta erillinen muistio ja kuten siinäkin todetaan, on perusosien alentamisesta viime vuosilta käytettävissä poikkeuksellisia tietoja koronapandemian sekä hyvinvointialueiden ja lakimuutoksen toimeenpanon johdosta. Vuodelta 2019 on käytettävissä viimeiset ns. normaaliaikaa kuvaavat luvut toteutuneista perusosan alentamisista, yhteensä 20 010 henkilön perusosaa alennettiin 20%:lla ja 7005 perusosaa alennettiin 40%:lla.

Toimeentulotukilain uudistuksen yhteydessä perusosan alentamisen prosessia muutettiin siten, että kieltäytymisen toistuessa asiakas ohjataan Kelasta hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon palvelutarpeen arvioimista varten. Mikäli asiakas ei noudata tätä ohjausta, hänen perusosaansa voidaan alentaa 40%:lla. Alentamista voidaan jatkaa 2 kuukautta kerrallaan, jonka jälkeen tilanne on jälleen

selvitettävä. Palveluista kieltäytymisen johdosta asiakkaan toimeentulotukea ei voida kokonaan hylätä. (Selvyyden vuoksi on todettava, että tuki voidaan hylätä kokonaan tulojen tai riittämättömien selvitysten johdosta.) Toimeentulotuessa toteutetuilla perusosan alentamisilla ei tutkimuksen valossa vaikuttaisi olevan suoria vaikutuksia työllistymiseen tai työvoimapolitiisiin toimenpiteisiin hakeutumiseen.¹ Se, että vähimmäisturvaan liittyy mahdollisuus alentaa perusosaa, on enemmän symbolinen viimesijaiseen turvaan liittyvä velvoittava elementti.

Hyväksyessään muutokset toimeentulotukilakiin eduskunta hyväksyi myös lausuman, jonka mukaan toimeentulotuen alentamisesta luopumista ja alentamisen perusteiden mahdollisia muutostarpeita arvioidaan osana sosiaaliturvan kokonaisuudistusta. Luultavasti tämän selvityksen yhteydessä olisi ratkaistava perusosan alentamisen korvaavan järjestelmän luomisesta, joka kuitenkin viimesijaisen turvan perusteisiin sopisi. **Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa perusosan alentamiskokonaisuuden jatkoselvittämistä, mutta tunnistaa asiaan liittyvillä muutoksilla varsin vaikeita lainsäädännöllisiä kysymyksiä sekä merkittäviä vaikutuksia palvelujärjestelmään.**

Mahdollisuus hylätä tuki kokonaan perusosan alentamisen sijaan - valtiosääntöoikeudellinen pohdinta

Sosiaaliturvan valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja tarkastelleen VN Teas -hankkeen² loppuraportissa pohditaan sitä, olisiko Suomessa mahdollista muuttaa toimeentulotukilakia siten, että vastasuoritusvelvoitteiden toistuvien laiminlyöntien seurauksena etuudensaaja menettäisi toistaiseksi oikeutensa perustoimeentulotukeen tai sen perusosaan. Kysymykseen on vaikea antaa yksiselitteistä vastausta, mutta joka tapauksessa selvää on, että yksilön oikeus perustuslain 19.1 §:n mukaiseen välttämättömään toimeentuloon ei saa missään tilanteessa vaarantua. Vaikka perustoimeentulotuen perusosan tai koko perustoimeentulotuen maksamisen keskeyttäminen kokonaan katsottaisiin mahdolliseksi, yksilöllä olisi kuitenkin oikeus sosiaalihuollon palveluihin ja ns. elämän vähimmäisedellytykset eli niin sanotun eksistenssiniminin turvaavaan tuen tasoon. Varsin vakiintuneesti tämä tarkoittaa mm. ravinnon, välttämättömien lääkkeiden ja asumisen turvaamista.

Olisiko kuvatus kaltainen lainmuutos sosiaalipoliittisesti, taloudellisesti ja/tai hallinnollisesti tarkoituksenmukainen. Sosiaaliavustuksen saajilla työttömyys ei ole seurausta niinkään kannustimien puutteesta, vaan monissa tapauksissa vakavista sosiaalisista ja/tai terveydellisistä ongelmista. Eri maita koskevat tutkimustulokset sanktioiden tehokkuudesta ja tosiasiallisista vaikutuksista ovat samansuuntaisia. Ankarilla seuraamuksilla ei näytä olevan vaikutusta erityisesti etuudensaajiin, joilla on vakavia terveydellisiä ongelmia. Vaikka muita maita koskevat tutkimustulokset yksiselitteisesti tukisivat sitä, ettei vähimmäisetuuksien epäämisellä ole juurikaan, tai on vain vähän vaikutusta etuudensaajien aktivointiin, vastaavaa sääntelyä voitaisiin Suomessa pitää valtiosääntöoikeudelli-

¹ Antti Veilahti Toimeentulotuen perusosan alentaminen Kelassa Askel kohti vastikkeellisempaa perusturvaa? Kirjassa Ojista allikkoon, toimeentulotukiudistuksen ensimetrit. 2020

² Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa Toomas Kotkas, Anna-Kaisa Tuovinen, Eeva Nykänen, Laura Kallioma-Puha VNTEAS 2023

sesti kyseenalaisena, koska rajoitustoimenpiteiden tulisi aina olla oikeassa suhteessa ja tarkoituksenmukaisia sääntelyn tavoitteisiin nähden. Ilman muutosta tukevaa näyttöä, sääntelyn tarkoituksenmukaisuus olisi vaikeasti perusteltavissa.

Kela arvioi STM:n pyynnöstä mittakaavaa sille kustannussäästölle perustoimeentulotuessa, että perusosan alentamisen sijaan asiakas jätettäisiin täysin tuetta. Arviossa huomioitiin vuoden 2019 alentamiset sekä 20% että 40%:n osalta. Kustannussäästö oli vuoden 2019 tasossa 18,6 ME, joka lähti ajatuksesta, ettei edes vähintään välttämätöntä osaa toimeentulotuesta korvattaisi järjestelmästä enää perustoimeentulotukena. Kyseessä voisikin tulkita olevan ehdoton katto sille, miten paljon tämä muutos voisi säästää perustoimeentulotuen kustannuksia. Kustannussäästö kuitenkin siirtyisi varsin pitkälle sosiaalihuollon kustannusten kasvuksi.

Vähintään välttämättömän tuen turvaaminen tarkoittaisi vakiintuneesti ainakin asumisesta, ravinnosta ja välttämättömästä terveydenhuollosta vastaamista. Sen lisäksi yksilökohtaisen arvion perusteella tähän voitaisiin katsoa mukaan muitakin menoja. Muutoksen perusteluna oleva pakottaminen palveluihin ohjaisi ajattelemaan sosiaalihuoltoa vastuulliseksi viranomiseksi tuen myöntäjäksi. Vastuuta viimesijaisesta toimeentulotuesta siirrettäisiin siten nykyistä enemmän sosiaalihuollon vastuulle, mikä aiheuttaisi uusia kustannuksia hyvinvointialueille. Vähintään välttämättömästä toimeentulosta aiheutuvien kustannusten arviointi muodostaisi osin rinnakkaisen viimesijaisen järjestelmän perustoimeentulotuen myöntämiselle. Tämän tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava huolellisesti, jotta vältetään liian nopeasti toteutettujen hallinnollisten siirtojen tuomat yllätykset toimeenpanossa.