

STM:n vastaukset hallitusneuvotteluiden sosiaaliturvajaoston 24.5.2023 esittämiin kysymyksiin

Olemme tuoneet esiin toimeentulotukea koskeviin ehdotuksiin liittyviä oikeudellisia näkökohtia muistiossa "STM:n huomiot 16.5. klo 16.05 asiakirjaan" (lähetetty 22.5.2023). Asiakirjassa kuvattiin toimeentulotuen nykyistä sisältöä, tuen suhdetta muuhun sosiaaliturvaan sekä toimeentulotuen viimesijaista ja harkinnanvaraista luonnetta. Toimeentulotuki kytkeytyy perustuslain välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa koskevaan perustuslain 19 pykälän 1 momenttiin. Toimeentulotukeen liittyy velvollisuus pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi. Lisäksi tukeen liittyy laaja selvittämisvelvollisuus tuloista ja menojen käytöstä. Toimeentulotuen vastikkeellisuudesta voi lukea myös VNTEAS –hankkeessa Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa sivulta 39 ([Sosiaaliset perus- ja ihmisoikeudet sosiaaliturvauudistuksessa \(valtioneuvosto.fi\)](#)). Sosiaaliturvan vertailua muiden maiden tilanteeseen on käsitelty lisäksi muistiossa "Jatkokysymykset maahanmuuttajien sosiaaliturvaan liittyen, 9.5.2023 kuuleminen sosiaaliturvajaostossa.

Vuodelta 2019 on käytettävissä viimeiset ns. normaaliaikaa kuvaavat luvut toteutuneista perusosan alentamisista, jolloin yhteensä 11 706 henkilön perusosaa alennettiin 20%:lla ja 2923 henkilön perusosaa alennettiin 40%:lla (Pasi Pajulan Kelasta toimittama tilasto 9.5.2023). Tuolloin Kela toteutti alentamisia melko automaattisesti. Tätä lukua voi pitää suuruusluokkana henkilöistä, joista on kyse, kun puhutaan toimeentulotukilain perusosan alentamisen kehittämisestä.

- 1. Toimeentulotuen velvoittavuutta on tarpeen kiristää suhteessa työnhakuun ja palvelutarpeen arviointiin, millaisella lakimuutoksella se onnistuisi?*
- 2. Millaisella lakimuutoksella voitaisiin lisätä toimeentulotuen velvoitteita niin että henkilöä ei ainoastaan ohjattaisi ensisijaisten etuuksien hakemiseen vaan hän todellisuudessa hakisi ensisijaiset tuet ensin?*
- 3. Millaisia normeja toimeentulotukilakiin voitaisiin sisällyttää, että TE-palveluissa tehty moitittava menettely estäisi toimeentulotuen perusosan haun täysimääräisenä? Miten automaattinen alennus saataisiin myös toimeentulotukeen.*

Vastaus kysymyksiin 1-3:

Lainsäädännön mahdollisesta sisällöstä emme valitettavasti pysty antamaan tässä ajassa ehdotuksia. Valtioneuvoston lainvalmistelussa noudatetaan erilaisia ohjeita. Lainvalmistelun prosessioppaasta ilmenee, että lainvalmisteluhankkeessa ensin tulee määritellä tavoite ja ongelma. Sen jälkeen ryhdytään kartoittamaan keinoja, vaikutuksia, ratkaisuvaihtoehtoja, resursseja tietyn prosessin mukaisesti. Se turvaa sen, että valmistelussa huomioidaan lainsäädännölle asetetut erilaiset vaikutukset ja näkökohdat. (Ohje: [Esivalmistelu | Lainvalmistelun prosessiopas \(finlex.fi\)](#)) Hallitusohjelmassa oleva tavoite käynnistää luonnollisesti valmistelun.

Olisi helpompaa lähteä ratkomaan asiaa huolellisesti valmistelleen, jos tavoite olisi kirjattu esimerkiksi näin:

Toimeentulotuen toimeenpanoa kehitetään niin, että asiakasta ohjataan aktiivisesti työllistymistä edistäviin palveluihin.

Lisäksi selvitetään, onko lainsäädäntöä mahdollista täsmentää tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Virkavalmistelussa tai valmisteluelimessä tapahtuvassa valmistelussa ryhdyttäisiin ratkomaan asiaa ministerin viitoittamalla tavalla.

STM on kuitenkin jo tässä vaiheessa sitä mieltä, että toimeentulotukilakiin sisältyvää pykälää velvollisuudesta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi (2 a §) sekä siihen liittyviä perusosan alentamisperusteita (10 §) on aiheellista selkeyttää. Tämä vastaisi ainakin osittain kysymyksiin 1 ja 2. Esim. etuuden hakeminen voidaan lisätä selkeyden vuoksi em. sääntelyyn, vaikka se jo sisältyy tavoitteisiin tälläkin hetkellä.

Kysymyksen 3 kohdalla viittaamme myös edellä mainittuun 22.5.2023 lähetettyyn muistioon toimeentulotuen luonteesta ja tavoitteista. Toimeentulotukilaissa säädetään kuitenkin siitä, että jos henkilö ei ilmoittaudu työttömäksi työnhakijaksi, se on peruste alentaa toimeentulotukea. Lyhyelle ajalle myönnetyn toimeentulotuen tavoite eroaa työttömyysetuuden tai jonkun muun pidemmälle ajalle myönnettävän etuuden tavoitteista. Työttömyyseturvan ehdot eivät ole samoja kuin toimeentulotuen ehdot. Joissain tilanteissa välttämättömiin menoihin on voitava myöntää tukea nopeasti, kunnes työttömyysetuus saadaan maksuun. Työttömyysetuus taas korvaa tulon menetystä pidemmälle ajalle työnhaun ajaksi. Se on osa perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista perustoimeentulon turvaa. Perustoimeentulotuen alentamisen arviointiin liittyy myös sen arviointi, miten yhden perheenjäsenen perusosan alentaminen vaikuttaa muun perheen elatukseen.

4. Miten toimeentulotuen alentamismenettelyä voitaisiin nopeuttaa?

Vastaus:

Tässä on kyse ennen kaikkea toimeenpanon käytännön toteutuksesta. Lainsäädännöstä tulee tiettyjä edellytyksiä, jotka tulee huomioida. Näitä ovat hallintolain yleiset periaatteet mm. asiakkaan kuulemisesta sekä toimeentulotukilain säännökset. Keskeistä on yhteistyö Kelan ja hyvinvointialueen sosiaalihuollon välillä. Tähän liittyen lakiin on tarkennettu yhteistyötä koskevia säännöksiä. Lisäksi alueellisten neuvottelukuntien on tarkoitus auttaa toimeenpanokäytäntöjen kehittämisessä. Sosiaali- ja terveysministeriö on näkemyksensä Kelalle jo aikaisemmin ilmoittanut, ettei perusosan alentamisesta voida hallinnollisten muutosten tai yleisen kustannustason takia kategorisesti luopua.

5. Voisiko yksi viranomainen, Kela tai hyvinvointialueiden sosiaalityöntekijä tehdä alentamispäätöksen sen sijaan että molempia työllistetään eri arviointimenettelyin ja asiakasta pallorellaan niiden välillä? Mitä lakimuutoksia nykyisen menettely kaipaisi? Tähän kaivataan tehokkuutta eikä montaa toimijaa.

Vastaus:

Kela ratkaisi alentamisen ennen 2023 vuoden vaihteen lain muutosta itsenäisesti ja ilmoitti siitä jälkikäteen sosiaalihuollon viranomaiselle. Tätä pidettiin ongelmana, koska tietoa asiakkaan olosuhteista tarvitaan etukäteen. Lisäksi asiakkaan tavoittaminen sosiaalitoimen palveluihin ei mallissa toteutunut kovin hyvin. Kelan on vaikea harkita henkilön ja perheen olosuhteisiin liittyviä asioita omassa pääsääntöisesti kirjalliseen asiointiin perustuvassa etuusprosessissaan. Alentamisprosessin selkeyttämisen tarve on ollut keskusteluissa esillä toimeentulotuen kehittämistä koskevilla työryhmissä (toimeentulotukiasioiden oikeudellinen työryhmä ja toimeentulotukityöryhmä).

Perusosan alentamista on kuvattu 22.5.2023 lähetetyssä muistiossa. Perusosan alentaminen ei ole tavoite sinänsä, vaan tarkoitus on vaikuttaa henkilön toimintaan ja edistää itsenäistä selviytymistä ja työllistymistä. Sosiaalityöntekijän tapaamisen kautta voidaan selvittää, mitä henkilö voisi konkreettisesti tehdä ja mitä hän tarvitsee esimerkiksi toimintakykynsä parantamiseksi.

Harkinta kuuluu sille viranomaiselle, jonka myöntämisestä tuesta on kyse. Perustoimeentulotukea koskeva harkinta kuuluu Kelalle, mutta Kelassa ei kuitenkaan ole palveluita eikä asiakkaan kanssa työskenteleviä työntekijöitä. Tämä on ratkaistu tiivistämällä sosiaalihuollon ja Kelan välistä yhteistyötä, kuten eduskuntakin edellytti lausumissaan Kela-siirron hyväksyessään. Näitä tarkennuksia tehtiin lakiin 2023 voimaan tulleilla muutoksilla. Kela ja hyvinvointialue voivat esimerkiksi tavata asiakasta yhdessä. Näissä tapaamisissa voidaan saada asiakkaan tilannetta selvitettyä ja asiakas ohjattua palveluiden piiriin.

STM:n mielestä tässä vaiheessa säännöksiin ei kohdistu muutostarpeita. Vuoden 2023 alusta voimaan tulleiden säännösten toimeenpanoa tulee ensin seurata. Tätä tehtävää tekee myös toimeentulotukiasioihin asetettava valtakunnallinen neuvottelukunta sekä hyvinvointialuekohtaiset alueelliset neuvottelukunnat. Kela on näissä mukana.

6. Voita isiinko toimeentulotuesta tehdä nopeasti kriisitilanteeseen saatava rahaetuus, ja irroittaa yksilökohtainen tarveharkintaisuus hyvinvointialueiden sosiaalityön osaksi? Millaisia lakimuutoksia tämä tarkoittaisi?

Vastaus:

Toimeentulotuki toimii tällä hetkellä nopeissa kriisitilanteissa. Laissa on säännös toimeentulotuen myöntämisestä kiireellisissä tilanteissa, jolloin tuki myönnetään nopeammalla menettelyllä käsillä olevien tietojen perusteella. Uusien lakiin tehtyjen täsmennysten myötä hyvinvointialueen sosiaalihuolto voi myöntää ehkäisevää toimeentulotukea akuutteihin kriisitilanteisiin myös itsenäisesti kevyemmällä menettelyllä. Tämä koskee esimerkiksi, jos kyse on vaikka yllättävästä onnettomuudesta tms.

Jos olisi tarkoitus muodostaa kaksi erilaista tukimuotoa, rahaetuuden kohdalla tulisi määritellä, mikä sen tavoite olisi. Rahaetuudella tavoiteltaneen tukea, joka ei edellytä niin yksilöllistä harkintaa kuin toimeentulotuki ja voitaisiin myöntää yleisempien kriteerien perusteella pidemmälle ajalle. Siksi se ei ehkä olisi kriisitilanteiden tuki. Kriisitilanteet edellyttävät nimenomaan yksilöllistä harkintaa. Jos haluttaisiin kehittää erillinen rahaetuus, tulisi myös määritellä, mikä etuuden suhde olisi viimesijaiseen toimeentuloon ja huolenpitoon, eli perustuslain 19 §:n 1 momenttiin. Kyseiseen momenttiin liittyvä tuki on tarveperusteinen, eli sen myöntämiseen liittyy laaja harkinta.

Luultavimmin tällöin puhuttaisiin sosiaaliavustuksesta, joka ei liittyisi perustuslain 19 §:n 1 momenttiin, vaan tukimuodosta tulisi osa muuta perusturvaa, josta säädetään perustuslain 19 §:n 2 momentissa. Silloin sen tulisi perustuslain tulkinnan perusteella olla määrältään suurempi kuin 19 §:n 1 momenttiin kiinnittyvä tuki. Samalla suhde muihin perusturvaetuuksiin tulee miettiä ja olisiko kyseessä jonkun etuuden osa. Tuen tulisi tällöin perustua johonkin perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittaman sosiaalisen riskin kattamiseen Kyse voi toki olla jostain muustakin tuesta, riippuen siitä, mitä rahaetuudella lopulta tavoitellaan.

Tämä edellyttäisi laajempaa toimeentuloturvaetuuksia koskevaa valmistelua sekä myös taloudellisten vaikutusten arviointia. Vuonna 1986 ja vuonna 1994 on esitetty eräänlaista tulotakuuta, mutta ehdotukset eivät tuolloin edenneet. (Sosiaali- ja terveysministeriö. Työryhmämuistio 1986:2. Perustoimeentulotyöryhmän muistio (osa 2) sekä Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 1994:25. Vähimmäisturvatyöryhmän loppumuistio.) Nämä valmistelut kuuluvat keskeisesti STM:n sosiaaliturva- ja vakuutusosastolle sekä sosiaaliturvakomitean jatkotyölle.

7. Millaisella lakimuutoksella voidaan perustoimeentulotuen asumisosan korvattavuutta normittaa siten, että maksimitason jälkeen tukea asumiseen ei ole tarvetta enempää maksaa asiakasta yksilöllisesti kuulematta? Vuokranormi vedenpitäväksi tilanteessa kuin tilanteessa.

Vastaus:

Viittaamme tässä STM:n 22.5.2023 lähettämään muistioon toimeentulotuen luonteesta ja miksi täysin joustamattomat ehdot eivät siihen sovellu. Niissä tilanteissa, joissa henkilöillä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta löytää edullisempaa asuntoa, tuen tarve kohdistuisi esityksen johdosta hyvinvointialueille. Paineen lisääntyminen hyvinvointialueille edellyttäisi sosiaalihuollon merkittävää lisäresurssointia, mutta nämä vaikutukset tulisi erikseen arvioida.

8. Kela-siirto tapahtui tilanteessa, jossa hyvinvointialueita ei ollut. Nyt on kuntia isommat hartijat, arvio siitä tarvitsisiko Kela-siirtoa tehdä uudelleen tässä tilanteessa? Arvio koko toimeentulotuen Kela-siirron perumisesta ja toimeentulotuen siirtämisestä hyvinvointialueiden vastuulle sosiaalipalveluiden yhteyteen. Plussat ja miinukset.

Vastaus:

Toimeentulotuen myöntäminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Kyse on perhekohtaisesta lyhyelle ajalle myönnettävästä tuesta. Osassa tapauksia harkintaa tarvitaan vähemmän, mutta osassa tarvitaan enemmän harkintaa sekä myös palveluita.

Tässäkin yhteydessä tulisi ensin tietää, mitä muutoksella ensi sijassa tavoiteltaisiin. Onko tarkoitus tavoitella säästöjä, vai hallinnollista tehokkuutta vai asiakkaan aseman parantamista vai sosiaalihuollon harkinnan parantamista tms? Joka tapauksessa muutos edellyttäisi samalla muutoksia perusturvaan, koska muutoin samat ongelmat siirtyisivät vain eri kohteeseen.

Valtion talouden tarkastusvirasto on arvioinut, että Kela- siirron lopulliseksi hallinnolliseksi hinnaksi tuli 90 miljoonaa euroa. Jos tuki siirrettäisiin sellaisenaan toiseen suuntaan, voisi arvioida tulevan kustannuksia saman verran.

Plussat

Sosiaalihuolto on sinänsä luonteva toimeentulotukiasioiden toimeenpanija, koska toimeentulotuki kytkeytyy sosiaalihuollon tavoitteisiin ja periaatteisiin sekä edellyttää tapauskohtaista harkintaa. Lisäksi sosiaalihuollossa työskentelee sosiaalialan ammattilaisia. Hyvinvointialueita on kuntia vähemmän, joten leveämmät hartiat ja yhtenäisempi tapauskäytäntö on niissä mahdollisempi kuin kuntamaailmassa. Tuen myöntämisen ja palvelun kytkös erityisesti paljon tukea tarvitsevien asiakkaiden osalta olisi nykyistä helpommin toteutettavissa. Tulottomatkin asiakkaat saavat usein jotain etuutta (asumistuki, lapsilisä jne.) ja he asioisivat etuusasioissaan kuitenkin edelleen myös Kelan kanssa, joten täysin yhdeltä luukulta ei raha-asia hoituisi kovinkaan monen asiakkaan kohdalla.

Miinukset

Hyvinvointialueille tarvittaisiin merkittävästi lisäresursseja, jos perustoimeentulotuki siirrettäisiin Kelasta hyvinvointialueiden vastuulle. Henkilöstön saatavuus tulisi olemaan ongelma.

Siirron hallinnollinen hinta olisi aiemman siirron perusteella arvioiden 90 miljoonaa euroa.

Ilman muutoksia perusturvaetuuksiin, muutoksella saavutettaisiin lopulta vain vähän hyötyjä.

Muutos koskee suurta asiakasjoukkoa. Se olisi mittava uudistus ja tuottaisi hallinnollista työtä.