Minna Kivipelto

9.11.2023

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuulemistilaisuus 14.11.2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta

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 määräajassa, jota voitaisiin pidentää perustellusta syystä. Lakiin sisältyy asetuksenantovaltuus, jonka mukaan tarpeellisen suuruisena pidetyistä asumismenoista säädettäisiin tarkemmin asetuksessa. Jos hakijalla on erityinen peruste asumiseen asunnossa, jonka asumismenoihin hän hakee toimeentulotukea, asumismenot voidaan ottaa huomioon täysimääräisesti kyseisen perusteen voimassaolon ajan. Esitys liittyy valtion vuoden 2024 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2024. Esityksen tavoitteiksi on ilmoitettu säästöt, asumismenojen selkiyttäminen ja myönteisten vaikutusten aikaansaaminen työllistymiseen liittyviin kannusteisiin.

Hallituksen esitykseen liittyvien vaikutusten arviointia

Säästöt. Kansaneläkelaitokselta saatujen arvioiden mukaan muutos vähentäisi toimeentulotukimenoja vuosina 2025–2027 noin 21,5 – 24,5 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä on arvioitu sen perusteella, että 56 803 talouden kohdalla normin ylitys jää maksamatta. Säästöt syntyvät, jos kaikilta muilta kuin niiltä asiakkailta, joilla on erityinen peruste jäädä asumaan nykyiseen asuntoonsa, asumismenot huomioitaisiin kolmen kuukauden määräajan tai mahdollisen lisäajan jälkeen tarpeellisen suuruisina.

Muiden sosiaaliturvan leikkausten ja ehtojen tiukennusten seurauksena toimeentulotuen saajien ja muutoksen kohteena olevien kotitalouksien määrä todennäköisesti kuitenkin kasvaa merkittävästi. Esitys saattaa lisätä sosiaalityön tarvetta ja hyvinvointialueille saatetaan tarvita lisää henkilöresursseja täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen käsittelyyn. Näin otetaan myös askeleita takaisin päin ns. Kela-siirrosta, jossa tavoiteltiin sitä, että mahdollisimman moni saisi tarvitsemansa taloudellisen tuen yhdeltä viranomaiselta. Laskelmia hyvinvointialueiden palveluihin kohdistuvista resurssivaikutuksista tai kustannuksista ei hallituksen esityksessä ole tuotu esiin. Toisin sanoen säästöjen toteutumiseen liittyy paljon epävarmuutta.

Työllisyysvaikutukset. Esityksen arvioidaan johtavan reilun 1000 henkilön työllistymiseen. Ennakkoarviointi 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 menetystä) elämässään, joiden vuoksi toimeentulon hankkiminen on vaikeutunut. Jos henkilön työkyky on alentunut, hänen sairauspäivärahakautensa on päättynyt tai hän on saanut kielteisen työkyvyttömyyseläkepäätöksen, ei työllistyminen avoimille työmarkkinoille kuitenkaan välttämättä mahdollistu. Toimeentulotuen saajilla on usein matala koulutus, joka osaltaan voi vaikeuttaa työllistymistä. Vaikka toimeentulotuen saajalla 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, jos käsillä ei ole perustetta huomioida asumiskustannukset täysimääräisesti. 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. Ehdotus todennäköisesti lisää maksuhäiriömerkintöjä ja velkaantumista, häätöjä, sekä kasvattaa asunnottomuuden riskiä. 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 häätöön.

Suomessa ruoka-apua saa jo nyt vuosittain noin 200 000 henkilöä, ja esitys todennäköisesti tulee lisäämään myös ruoka-avun, seurakuntien diakoniatyön ja järjestöjen vapaaehtoistyön tarvetta. Säästöt pyritään kuitenkin 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.

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 riittävyyttä entisestään. Hallitusneuvottelijoille toimitetussa kirjallisessa selvityspyynnössä (Sosiaaliturvajaosto/VN/12059/2023)on arvioitu toimeentulotuen tason riittävyyttä 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 perustoimeentulotuen (laskennalliseen) riittämättömyyteen, ja siksi Euroopan neuvoston alainen ministerikomitea on suosittanut perustoimeentulotuen tason nostamista (ks. esim. Finnish Society of Social Rights v. Finland, Complaint No. 172/2018).

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 toimeentulotukilain 7 a §:ssä tulee säilyttää sen nykyinen 3 momentti, joka turvaisi tuenhakijan asumista omassa kodissaan niissä tilanteissa, joissa tosiasiallista mahdollisuutta asumisnormin mukaisen asunnon löytämiseen tuenhakijan asuinpaikkakunnalta ei ole ja näin estäisi kohtuuttomien tilanteiden syntymistä (ks. PeVL 11/2023 vp, kohta 12).

Jos henkilö ei kykene tai halua muuttaa tai ei löydä sopivaa asuntoa, hänen taloudellinen toimeentulonsa voi romahtaa tämänkaltaisessa tilanteessa. Lähipalvelujen karsiminen ja palvelujen digitalisointi ovat vaikeuttaneet kaikkein haavoittuvimmassa tilanteessa olevien ihmisten avun saantia. On ristiriitaista, että samaan aikaan ohjausta sosiaalitoimeen ja kuntaan asuntoasioiden selvittelyä varten vähennetään, ja sitä tehtäisiin jatkossa vain “tarvittaessa”. Esityksessä ei kerrota, mihin pohjautuu näkemys, että ”ohjaus kuntaan asuntoasian selvittämistä varten ei ole ollut välttämättä tehokas toimenpide”.

Asuinpaikalla 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 arvion 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. Toimeentulotuen hyväksyttäviin asumismenoihin esitetyt muutokset eivät olleet myöskään mukana Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) tekemässä yhteisvaikutusten arviointimuistiossa. Muistiossa todetaan kuitenkin, että kyseisten muutosten arvioidaan vähentävän perustoimeentulotuen saantia.

Toteutuessaan hallituksen esityksen haitalliset vaikutukset kohdistuisivat kuitenkin nimenomaan 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). Hallituksen esityksessä esiin tuotu tavoite, että ”säästöt pyritään toteuttamaan tavalla, joka huomioi kaikkein heikoimmassa asemassa olevien tilanteen” ei kuitenkaan toteutuisi.

Jos aiempaa suurempi osa tarpeellisen suuruiseksi 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 vaikeutumisena, asumisen laadun laskuna tai pienituloisuuden alueellisen keskittymisen vahvistumisena.

Minna Kivipelto

9.11.2023

THL:n ehdotukset

Vaikka tavoite valtiontalouden tasapainottamisesta on kannatettava, käsillä olevan lakiehdotuksen osalta jää kuitenkin epäilys 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 vältytään kohtuuttomilta tilanteilta. Jo nykyisellään kohtuullisena pidetyn asumisnormin ja -kustannusten alittavista asunnoista on joillakin alueilla pulaa kysynnän ylittäessä tarjonnan.

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.

Pääjohtaja Markku Tervahauta

Johtaja Mika Salminen