

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

HE 116/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta

Toimeentulotukilain muutokset toimeenpanon ja asiakasvaikutusten näkökulmasta

Esityksen mukainen velvollisuus hakea ensisijaisia etuuksia ja kokoaikatyötä on toimeentulotuen viimesijaisuuden näkökulmasta perusteltua. Toimeenpanossa erityisinä haasteina ovat asiakasohjaus ja yhteistyö, perusosan alentamisharkinnan haasteet, välttämättömien terveydenhuoltomenojen arviointi ja toimeenpanon resurssien riittävyys.

1. Velvollisuus hakea ensisijaisia etuuksia ja kokoaikatyötä

Hallituksen esityksen tavoitteena on vahvistaa toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena tukimuotona. Toimeentulotuen hakijan tulisi pyrkiä turvaamaan toimeentulonsa ensisijaisesti ansiotyöllä tai muilla, toimeentulotukeen nähden ensisijaisilla etuuksilla. Tavoitteena on, että työikäiset ja työkykyiset työttömät henkilöt olisivat aina ilmoittautuneet työttömiksi kokoaikatyön hakijoiksi työvoimaviranomaisessa. Tämä varmistaisi sen, että henkilö samalla siirtyisi työllistymistä edistävien palvelujen piiriin.

Toimeentulotuen viimesijaisuuden näkökulmasta tavoitteet ovat perusteltuja. Toimeenpanon näkökulmasta on selkeää, että toimeentulotukea saavan asiakas tulee ohjata ensisijaisen etuuksien hakijoiksi, yleensä ilmoittautumaan työttömiksi kokoaikatyön hakijoiksi työvoimaviranomaisessa ja tarvittaessa hakemaan asumistukea. Työttömillä työttömyysetuudet ovat käytännössä ensisijainen perusturvaetus, lukuun ottamatta niitä ti-

Julkinen

lanteita, joissa asiakkaalla on pitkäaikainen sairaus, joka johtaa pitkäaikaiseen sairauspäivärahaan, kuntoutusrahaan tai kuntoutustukeen/työkyvyttömyyseläkkeen. Osa asiakkaista voi tarvita ohjauksen hakemaan opintotukea.

2. Asiakkaiden neuvonta ja ohjaus sekä yhteistyö

Esityksellä pyritään vaikuttamaan tulottomiin siten että he hakeutuisivat ensisijaisille etuuksille ja työttömiin työnhakijoihin siten, ettei työnhakijan palveluprosessiin, työnhakuun tai palveluihin osallistumiseen liittyviä laiminlyöntejä edes tapahtuisi. Tämä edellyttää Kelalta, hyvinvointialueilta ja työllisyysalueilta oikea-aikaista ja riittävää asiakasinformaatiota ja asiakkaiden motivoimista.

Neuvonta- ja ohjausvelvollisuus koskee vuoden 2024 tietojen perusteella

- 33 000 tulotonta,
- 34 000 asiakasta, jotka työskentelevät alle 30 viikkotuntia tai opiskelevat päätoimisesti saamatta opintoetuutta ja
- 39 000 asiakasta, jotka ovat velvoitteiden laiminlyönnin johdosta saaneet työttömyysetuuden estävän työvoimapoliittisen lausunnon.

Esityksen kannustimet on rakennettu sanktioiden varaan ja työllisyysalueiden keskeiseen rooliin työttömien palvelujen järjestämisessä ja ohjaamisessa. Velvoitteiden laiminlyönnistä seuraa lähtökohtaisesti perusosan alentaminen. Esityksessä on arvioitu, että perusosan alentamisia tehtäisi 150 000 vuodessa.

Perusosaa ei kuitenkaan alenneta, jos alentaminen vaarantaa ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen välttämättömän toimeentulon tai alentaminen on muutoin

Julkinen

kohtuutonta. Alentaminen tehdään kuukaudeksi kerrallaan ja em. alentamisharkinta tehdään joka kerta.

Alentamisharkinnassa keskeistä on tiedot asiakkaan ja perheen yksilöllisistä olosuhteista. Esityksen mukaan Kela voisi pyytää hyvinvointialueen sosiaalihuollon lausunnon perusosan alentamiseen vaikuttavista tekijöistä. Lausunnon pyytäminen sosiaalihuollolta perustuisi Kansaneläkelaitoksen harkintaan. Tarkoituksena on, että sosiaalihuollon lausunnon pyytäminen ei olisi rutiininomaista vaan pyyntö tehtäisiin vain silloin, kun siihen arvioitaisiin olevan erityistä tarvetta.

Esityksen mukaan lausuntoa voitaisiin pyytää esimerkiksi silloin, kun alentamisharkinnassa herää kysymys henkilön kyvystä huolehtia itsestään tai huollettavistaan tai kun henkilön asioinnin yhteydessä havaitaan asiakkaalla olevan erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan palveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön tai muun riippuvuuskäyttäytymisen, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi, vaikka Kansaneläkelaitoksen tiedossa ei ole selvää alentamisen estävää tilannetta. Lisäksi lausuntoa voitaisiin pyytää tilanteissa, joissa asiakas itse kertoo esimerkiksi kesken olevasta työkyvyn selvittelystä tai muusta sosiaalihuollon palveluprosessista taikka jos ilmenee, että henkilö on asunnoton. Kun kyse on erityisen haavoittuvassa asemassa olevasta asiakaskunnasta ja heidän oikeudestaan vähintään välttämättömään toimeentuloon, tulisi yhteistyön aloittamisen kynnystä pitää matalalla.

Toimeenpanoa haastaa se, että Kelassa ei ole tietoa asiakkaan sosiaalihuollon asiakkuudesta ja siten on vaikea ennakolta arvioida milloin sosiaalihuollon lausunnon pyytäminen olisi erityisen hyödyllistä, kun sosiaalihuollolla olisi kattavammin tietoa asiakkaasta ja siten paremmat mahdollisuudet antaa lausunto. Tästä näkökulmasta olisikin tärkeää, että sosiaalihuollon tulisi oma-aloitteisesti tehdä yhteistyötä ja tarvittaessa antaa lau-

Julkinen

lausunto perusosan alentamisharkintaa varten, jos sosiaalihuollossa saadaan tietää alentamisharkinnasta ennakkoon. Vastaavasti olisi tärkeää, että terveydenhuollossa toimivat sosiaalityöntekijät tekisivät tarpeenmukaista yhteistyötä ja tarvittaessa myös heiltä voisi pyytää lausunnon osaksi alentamisharkintaa. Lausuntojen ei tarvitsisi olla kattavia, mutta niistä tulisi selkeästi ilmetä millä perusteilla alentaminen voitaisiin tehdä tai tulisi jättää tekemättä. Lausunnon perustelut helpottaisivat asiakkaalle annettavan päätöksen perustelujen tekemistä.

Edellä kuvatun yhteistyön haasteena ovat Kelan, työllisyysalueiden ja hyvinvointialueiden resurssit. Kelan tavoitteena on tehdä jo ennakkollisesti tarpeenmukaista asiakkaiden neuvontaa ja ohjausta sekä yhteistyötä työllisyysalueiden ja hyvinvointialueiden kanssa.

3. Alentamisharkinnan haasteet

Hallituksen esityksen 10 § mukaan; *”sen estämättä, mitä 1–7 momentissa säädetään, perusosan alentaminen voidaan tehdä vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.”* Hallituksen esityksen perusteluista on selkeästi tunnistettavissa seuraavat alentamisharkintaan vaikuttavat seikat

- vaarantuuko hakijan tai perheenjäsenen terveyden tai elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön ravinto tai asuminen,
- alentamista ei tulisi tehdä, jos hakijan tai perheenjäsenen terveyden tai elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön itsenäinen selviytyminen vaarantuu.
- lapsen oikeus riittävään elatukseen

Julkinen

- johtaako alentumisen pitkittyminen kohtuuttomuuteen
- onko alentaminen kohtuutonta ottaen huomioon asiakkaan elämäntilanne (esim. perheessä hiljattain sattunut kuolemantapaus tai vakava sairastuminen)

Sosiaalihuollon lausunnon yhteydessä merkityksellisinä alentamisharkintaan vaikuttavina seikkoina on lueteltu mm.

- henkilön kyky huolehtia itsestään tai huollettavistaan
- asiakkaan erityiset vaikeudet hakea ja saada tarvitsemiaan palveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön tai muun riippuvuuskäyttäytymisen, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi,
- asiakas itse kertoo esimerkiksi kesken olevasta työkyvyn selvittelystä tai muusta sosiaalihuollon palveluprosessista taikka jos ilmenee, että henkilö on asunnoton

Ohjeistuksen ja toimeenpanon näkökulmasta erityisiä haasteita on arvioida milloin alentamisen jatkuminen kuukautta pidempään vaarantaa välttämättömän ravinnon, asumisen tai itsenäisen selviytymisen.

Esityksen tavoitteena on saada hakijat ensisijaisille etuuksille ja noudattamaan työllisyyspalveluissa asetettuja velvoitteita. Esityksessä jää avoimeksi millä painoarvolla alentamisen kohtuusharkinnassa otetaan huomioon asiakkaan sairaudet ja elämänhallinnan ongelmat tai se, että asiakas on jo korjannut moitittavan menettelynsä.

Yleiskuvaksi esityksestä jää se, että alentaminen tulee lähtökohtaisesti tehdä vähintään kerran ja sen jälkeen alentamisen kesto yhdessä muiden alentamisharkintaan vaikutta-

Julkinen

vien tekijöiden kanssa vaikuttavat alentamisharkinnan lopputulokseen. Esityksen tiedoilla on kuitenkin vaikea arvioida sitä kuinka monta kuukautta peräkkäin jo pelkkä 40 tai 50 prosentin alentaminen johtaa hakijan tai perheenjäsenen terveyden tai elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon tai asuminen vaarantumisen. Itsenäisen selviytymisen vaarantumisen arviointi on vielä vaikeampaa.

4. Terveysthuoltomenot

Hallituksen esityksen mukaan muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon muut kuin perusosaan sisältyvät välttämättömät terveydenhuoltomenot. Kansaneläkelaitos voi menon tarpeellista suuruutta ja välttämättömyyttä arvioidessaan ottaa huomioon yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön ja tutkimusnäytön sekä uusien tai erityisen kalliiden lääkevalmisteiden kustannusvaikuttavuuden.

Uutta on etenkin se, että terveydenhuoltomenojen tarpeellista suuruutta ja välttämättömyyttä arvioidessaan Kelan tulee ottaa huomioon yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön ja tutkimusnäytön lisäksi uusien tai erityisen kalliiden lääkevalmisteiden kustannusvaikuttavuus. Toimeentulotuesta korvattavien terveydenhuoltomenojen arvioinnin periaatteiden tulee rinnastua julkisen terveydenhuollon palveluvalikoimalle asetettaviin periaatteisiin ja rajauksiin. Haasteena on yhä kalliimpien ja laajemmalle potilasjoukolle tarkoitettujen lääkkeiden kustannusvaikuttavuuden arviointi. Kustannusvaikuttavuuden arviointi tulee yhä vaikeammaksi mitä pidemmälle mennään hoidosta ennaltaehkäisyyn suuntaan.

5. Toimeenpanon resurssien riittävyys

Lainmuutos vaikuttaa Kelan palvelujen kysyntään huomattavasti. Asiakaspalvelussa kyselyjen määrä lisääntyy muutoksesta johtuen. Lainmuutoksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää Kelalta riittävää ohjausta, neuvontaa ja yhteistyötä kumppaneiden kanssa.

Julkinen

Toimeentulotuen ratkaisutyö lisääntyy erityisesti tilanteissa, joissa asiakkaan perusosan alentaminen tulee eri syistä harkittavaksi ja alentamispäätöksiä tehdään mahdollisesti useita yhdelle asiakkaalle tai toimeentulotukiperheelle. Etenkin perusosan alentamisesta johtuen oikaisuvaatimusten arvioidaan lisääntyvän merkittävästi ja tämä taas todennäköisesti lisää hallinto-oikeusvalituksia. Oikaisuvaatimusten ja valitusten käsittely on merkittävästi kalliimpaa kuin toimeentulotuen ratkaiseminen.

Toimeentulotukiuudistuksen toimenpano aiheuttaa arvioiden mukaan Kelassa pysyvää työmäärän lisäystä kustannuksina noin 10 milj. euroa, johon ei ole Kelan esityksestä huolimatta myönnetty lisärahoitusta. Tarvittavien resurssien puute heikentää mahdollisuuksia lainmuutoksen hyvään toimeenpanoon toimeentulotuessa. Lainmuutoksen suuri työmäärä ilman vastaavia resursseja aiheuttaa merkittävän riskin pysyä toimeentulotuen lakisääteisessä käsittelyajassa ja toimeentulotuen priorisointi riittämättömien resurssien tilanteessa voi aiheuttaa myös muiden etuuksien käsittelyn ruuhkautumisen.