

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Asiantuntijapyyntö HE 116/2025 vp

Lausunto hallituksen esityksestä HE 116/2025 toimeentulotukilain uudistukseksi

Hallituksen esitys toimeentulotukilain uudistamiseksi on perusteltu niiltä osin, kuin se pyrkii selkeyttämään ensisijaisten etuuksien ja viimesijaiseksi tarkoitetun toimeentulotuen suhdetta ja roolia sosiaaliturvajärjestelmässä. Esityksellä korjataan niitä ongelmia, jotka ovat nousseet vuoden 2017 perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen ja jotka ovat liittyneet erityisesti velvollisuuteen hakea ensisijaisia etuuksia, oma-aloitteiseen toimeentulon turvaamiseen sekä Kelan ja kuntien, sittemmin hyvinvointialueiden, sosiaalityön välisen ilmoitus- ja yhteistyömenettelyn toimimattomuuteen erityisesti sanktiointitilanteissa.

Ensisijaisten etuuksien hakemista koskevan velvoitteen vahvistaminen voi myös ohjata toimeentulotuen saajia tehokkaammin työvoimapalvelujen piiriin ja tukea samanaikaisesti käsittelyssä olevaa yleistuen uudistusta (HE 112/2025), jossa tavoitteena on vahvistaa henkilökohtaisen palvelukontaktin ja palveluohjauksen roolia erityisesti pitkään työttömänä olleiden kohdalla. Parhaimmillaan uudistus voi lisätä niiden henkilöiden osallisuutta ja aktivointia, jotka ovat olleet pitkään pelkän toimeentulotuen varassa.

Historiallinen tausta ja toimeentulotuen kaksijakoinen kehityslinja

Kehitys perustoimeentulotuen siirtämiseksi Kelaan on ollut pitkä ja kaksijakoinen. Toimeentulotuki on nähty toisaalta rahallisena etuutena, toisaalta sosiaalityön välineenä. Jo Perustoimeentulotukityöryhmä (STM Työryhmämuistio 1986:2) esitti tulotakuumallia, joka olisi ollut Kelan toimeenpanema kotitalouskohtainen rahoitus viimesijaisen toimeentulotuen rinnalla (tai paremminkin päällä). 1990-luvulla useissa kunnissa kokeiltiin toimeentulotuen yhteismaksatusta paikallisten Kela-toimistojen kanssa (STM selvityksiä 5/1997), mutta valtakunnallista mallia ei muodostettu.

SATA-komitea (STM selvityksiä 2009:62) tarkasteli kolmea vaihtoehtoista mallia toimeentulotuen Kela-siirrosta, mutta eriävien näkemysten vuoksi ei tehnyt esitystä. Jyrki Kataisen hallituksen rakennepoliittisen ohjelman mukaisesti asiantuntijaryhmä (STM arviomuistio 2014) valmisti vuosina 2013–2014 kolme mallia toimeentulotuen toimeenpanon uudistamiseksi: 1) palvelu- ja tietojärjestelmäyhteistyön malli, 2) kuntakokeiluissa kehitetty sosiaalityön johtoinen laskennan ja maksatuksen siirto Kelaan sekä 3) perustoimeentulotuen Kela-siirtomalli.

Vuoden 2017 uudistus toteutettiin lopulta koko perustoimeentulotuen siirtona Kelaan, mutta uudistuksessa haluttiin säilyttää etuuden yhteys kuntien

sosiaalityöhön. Tämän myötä Suomeen muodostui kansainvälisesti poikkeuksellinen kahden toimijan toimeentulokijärjestelmä, joka turvaa viimesijaisen tuen kahdella eri tavalla: Kelan hallinnoimana perustoimeentulotukena ja hyvinvointialueiden (aiemmin kuntien) toimeenpanemana täydentävänä ja ehkäisevänä toimeentulotukena sosiaalityön yhteydessä. Kelan ja sosiaalityön välille luotiin oikeudellisia ja hallinnollisia linkkejä, jotka yhdistävät Kelan rahallisen etuuden ja sosiaalityön harkinnan, erityisesti toimeentulotuen alentamista koskevilla säännöksillä.

Nyt käsillä oleva hallituksen esitys katkaisee osan näistä hallinnollisista sidoksista, joiden ei ole todettu olevan toimivia. Esitys vie Kelan perustoimeentulotukea selkeämmin puhtaan rahaetuuden suuntaan, jolla on aiempaa vähemmän yhteyksiä sosiaalityön prosesseihin. Samalla kuitenkin todetaan, että myös Kelan maksama perustoimeentulotuki on viimesijainen etuus. Tämä poikkeaa esityksen kansainvälisessä vertailussa esitetyistä verrokkimaiden järjestelmistä (mm. Ruotsi, Tanska ja Alankomaat), joissa viimesijainen tuki annetaan sosiaalityön yhteydessä eikä sitä välttämättä makseta rahaetuutena. Suomen malli näyttää näin ollen kansainvälisesti erityislaatuiseksi.

Kahden toimeenpanijan toimeentulotuen viimesijaisuus säilyy epäselvänä

Sosiaaliturvakomitea linjasi välimietinnössään (Valtioneuvoston julkaisu 2023:26) tavoitteeksi, että toimeentulotukea pitkään ilman ensisijaisia etuuksia saavien ohjautumista palvelutarpeen arviointiin ja palveluihin tehostetaan. Samoin komitea totesi, että pitkäkestoisen toimeentulotuen saannin syistä sekä perusosan alentamisesta ei ole riittävää tietopohjaa.

Esitys toteuttaa osaltaan tätä komitean linjaamaa tavoitetta. Esitys selkeyttää Kelan perustoimeentulotuen toimeenpanoa, mutta kahden toimeenpanijan toimeentulotuen kaksoisluonne ja niiden välinen epäselvyys viimesijaisuudesta säilyy. Esitys ei selkeytä Kelan ja hyvinvointialueiden sosiaalityön rooleja viimesijaisen turvan toimeenpanossa.

Toimeentulotuen Kela-siirto valmisteltiin aikanaan pitkälti teknisenä ja hallinnollisena muutoksena, eikä kahden toimeenpanijan järjestelmän viimesijaisuutta ja roolia sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudessa selvitetty riittävästi. Ottaen huomioon aiheen monimutkaisuuden ja sen perusoikeudellisen herkkyyden, olisi perusteltua, että asiaa koskeva tietopohja ja mahdolliset linjaukset valmistellaan riittävän valmistelu- ja selvitysresurssein varustetussa komiteatyössä.

Helsingissä 12.11.2025



Pasi Moisio

Sosiaaliturvakomitean puheenjohtaja, tutkimusprofessori

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos