

Asiantuntijalausunto

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

Hallituksen esitys koskee Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan kuuluvaa toimeentulotuen kokonaisuudistusta. Lakimuutoksilla pyritään vahvistamaan henkilön itsenäistä selviytymistä, vähentämään pitkäaikaista toimeentulotukiriippuvuutta ja selkiyttämään toimeentulotuen roolia viimesijaisena harkintaa vaativana rahaetuutena. Esityksen mukaan toimeentulotuen hakijan velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi kokoaikatyön hakijaksi vahvistettaisiin ja tilanteita, joissa ilmoittautumisvelvollisuutta ei olisi, vähennettäisiin. Lisäksi uudistuksella pyritään vastaamaan myös hallitusohjelman tavoitteisiin julkistalouden säästöistä leikkaamalla toimeentulotuen perusosia ja poistamalla 150 euron ansiotulovähennys ja muut vähäiseksi katsottavien tulojen ja avustusten etuoikeus 18 vuotta täyttäneiltä sekä rajaamalla muina perusmenoina huomioitavat terveydenhuoltomenot välttämättömiin menoihin. Esityksessä myös nostettaisiin kuntien rahoitusosuus perustoimeentulotuesta sataan prosenttiin 18–24-vuotiaiden toimeentulotuen saajien osalta, jos heidän perheessään ei asu muun ikäisiä henkilöitä.

Esitän seuraavaksi muutamia huomioita toimeentulotukeen ja sen uudistamista koskevaan esitykseen liittyen erityisesti tutkimustiedon näkökulmasta.

Yleisesti toimeentulotuen saajista

Hallituksen esityksessä on kuvattu toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrää ja sen kehitystä sekä kotitalouksien koostumusta, tulonlähteitä ja tuen saannin kestoa melko kattavasti tilastotietoihin perustuen. Mainittujen tietojen vahvistukseksi ja lisäksi todettakoon vielä, että tutkimuksissa tunnistettuja riskejä toimeentulotuen saamiselle – ja erityisesti pitkäaikaisen toimeentulotuen saamiselle – ovat yksin tai lapsiperheessä asuminen, työttömyys, kaupunki- tai taajama-alueilla asuminen sekä matala koulutus. Lisäksi EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset saavat usein tukea keskimääräistä yleisemmin ja pidempään.

Alle 25-vuotiaat nuoret saavat tukea muuta väestöä selvästi yleisemmin, mutta heidän tuen saantinsa on yleensä lyhytkestoista. Nuorten osalta tiedetään kuitenkin, että pitkäaikaisen tuen saamisen riskiä kasvattavat esimerkiksi lapsuusperheen toimeentulotukiasiakkuus sekä toisaalta varhainen muutto pois vanhempien luota. Myös maksuhäiriömerkintöjen on todettu olevan yleisempiä erityisesti pitkään toimeentulotukea saaneiden nuorten parissa. Nuorilla toimeentulotuen saajilla on todettu olevan muuta väestöä yleisemmin terveyteen ja erityisesti mielenterveyteen ja päihteiden käyttöön liittyviä ongelmia.

Vaikka toimeentulotuen saajat ovat moninainen joukko, on heille kasautunut selvästi muuta väestöä enemmän hyvinvoinnin puutteita, esimerkiksi terveyteen ja työkykyyn liittyviä ongelmia, velkaantumista ja yksinäisyyttä.

Työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuminen, ensisijaisten etuuksien hakeminen ja perusosan alentamisen sujuvoittaminen

Hallituksen esityksessä esitetään tiukennuksia toimeentulotuen saajan velvollisuuteen ilmoittautua kokoaikaista työtä hakevaksi työttömäksi työnhakijaksi työllisyyspalveluihin, minkä lisäksi ensisijais-

ten etuuksien hakemisesta tehdään velvoittavaa. Ehdotetut velvollisuudet kohdistuvat ennen kaikkea vailla ensisijaisia etuuksia oleviin henkilöihin, joita pyritään ohjaamaan muiden etuuksien ja palveluiden piiriin toimeentulotuen perusosan alentamisen uhalla. Lisäksi toimeentulotuen perusosan alentaminen mahdollistetaan myös niissä tilanteissa, kun perustoimeentulotuen saaja on saanut työttömyysturvan karenssin.

Perustoimeentulotuen Kela-siirron ensimmäisiin vuosiin keskittyneen tutkimuksen perusteella tilanne, jossa toimeentulotuen saaja on vailla ensisijaisia etuuksia tai ansiotuloja, oli useimmiten lyhytkestoinen ja johti muutamassa kuukaudessa siirtymiin kokonaan pois toimeentulotuelta, työttömyysturvalle, opintotuelle tai vähissä määrin muille etuuksille. Siirtymistä ensisijaisille etuuksille tapahtuu siis myös ilman sen velvoittavuuden kirjaamista lakiin. Tutkimuksessa kuitenkin tunnistettiin myös joukko, jolla tilanne pitkittyi: tällaisia pidempiaikaisia väliinputoajia olivat tiivistetysti ilmaistuna kaupunkien yksin asuvat miehet, joilla oli Suomen kansalaisuus. Mahdollisina syinä ensisijaisten etuuksien puutteelle tunnistettiin erityisesti työttömyysturvaan liittyvät kielteiset päätökset tai työttömyysturvan maksamisen estävät työvoimapolitiittiset lausunnot. Tällaisen lausunnon oli ensimmäisen toimeentulotukivuokauden jälkeen saanut kaksi kolmesta yhtäjaksoisesti vähintään vuoden vailla ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja olleista henkilöistä.

Esityksellä pyritään puuttumaan muun muassa näihin tilanteisiin, joissa perustoimeentulotuki ikään kuin mahdollistaa työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn, koska se paikkaa työttömyysturvan puutteen. Rekisteritietoihin perustuvan tutkimuksen sekä hallituksen esityksessä mainittujen arvioiden perusteella tämän tyyppinen ilmiö ja sen mittakaava ovatkin tunnistettavissa. Ilmiöön pyritään esityksen perusteella vastaamaan lisäämällä perusosan alentamistilanteita.

Esityksessä ei kuitenkaan arvioida sitä, mistä tilanteet yksilötasolla voivat johtua ja mitkä ovat perusosan alentamisen kohteeksi päätyvien henkilöiden tosiasialliset mahdollisuudet toimia velvoitteiden mukaisesti. Nuorten pitkäaikaistyöttömien aktivointia tarkastelleessa tutkimuksessa havaittiin, että nuorten työttömyyden pitkittyminen oli usein seurausta realististen työllistymismahdollisuuksien puutteesta sekä nuorten elämäntilanteen kasautuvista vastoinkäymisistä, jotka olivat alkaneet kasautua jo nuorten lapsuudesta alkaen ja leimanneet heidän koulunkäyntiään ja nuoruuttaan. Erilaiset vastoinkäymiset saivat aikaan käyttäytymismuutoksia, heikensivät nuorten voimavaroja, lannistivat heitä, altistivat heidät mielenterveyden ongelmille sekä lisäsivät ongelmien karttelemista niiden ratkaisemisen sijaan. Näissä tilanteissa työvoimapolitiittiset sanktiot ovat työllistymisen sijasta johtaneet muun muassa ongelmien kasautumiseen, palveluista katoamiseen ja sitä myötä avun saannin viivästymiseen. Saman tyyppisiä seurauksia on havaittu myös yleisemmin sanktiointia tarkastelleissa tutkimuksissa.

Kun perustoimeentulotuen toimeenpano siirrettiin Kelalle vuoden 2017 alussa, siirtyi myös siihen liittyvien velvoitteiden seurannan harkinta sosiaalialan ammattilaisilta Kelan ratkaisuasiantuntijoille, joista vain osalla on sosiaalialan koulutus. Perustoimeentulotuen hakemusten käsittely ja sitä myötä ihmisten elämäntilanteisiin perehtyminen perustuu pääasiallisesti kirjattuihin tietoihin, minkä lisäksi sitä tehdään kovassa suoritepaineessa. Se, että esityksen mukaan perusosan alentamiselle tulee uusia perusteita, alentamisesta 20 prosentilla tulee pääsääntö ja ohjaus hyvinvointialueen palvelutarpeen arviointiin poistetaan tarkoittaa perusosan alentamispäätösten kaavamaistumista entisestään. Esityksen mukaan perusosan alentaminen voidaan kuitenkin edelleen tehdä vain, jos se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. En pidä realistisena, että Kelan ratkaisutyössä pysyttäisiin tekemään tämänkaltaista yksilökohtaista ihmisten elämäntilanteen ja toimintamahdollisuudet huomioivaa harkintaa kaikissa nyt esitetyissä tilanteissa. Toimeentulotuen sanktiot toimivat kuitenkin kannustimina ainoastaan silloin, kun niiden kohderyhmillä on aitoja mahdollisuuksia toimia

odotetulla tavalla. Myös se on hyvä huomioida, että näitä mahdollisuuksia voivat ihmisten henkilökohtaisten elämäntilanteiden ja toimintakykyrajoitteiden lisäksi rajoittaa myös etuuksista ja palveluista vastaavien viranomaisten toiminta, jolloin aikarajoihin ja kaavamaiseen päätöksentekoon ohjaava toiminta voi aiheuttaa kohtuuttomia tilanteita.

Ennen perusosan alentamisen laajentamista olisikin olennaista varmistaa, että Kelan oma sekä muu palvelujärjestelmä (erityisesti työllisyyspalvelut sekä sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut) ovat tosiasiallisesti valmiita arvioimaan ja vastaamaan elämäntilanteiltaan haastavan ja moninaisen joukon palvelutarpeisiin, jakamaan niistä tietoa keskenään ja toimimaan sillä tavalla, että ihmiset voivat täyttää heille perusteellisen harkinnan jälkeen asetetut velvoitteet. Suomalainen järjestelmä, jossa viimesijaisen turvan alentamisharkinta tehdään pääasiallisesti kirjallisiin dokumentteihin perustuen, muiden kuin sosiaalialan ammattilaisten toimesta ja ihmistä tapaamatta, on melko poikkeuksellinen.

Perusosan tason leikkaaminen, etuoikeutetun tulon poisto ja vähäiseksi katsottujen tulojen huomioiminen

Perustoimeentulotuen saajat ovat lähtökohtaisesti köyhiä. Perusosan tason leikkaaminen sekä etuoikeutetun tulon poistaminen ja vähäiseksi katsottujen tulojen huomioiminen tuloina pienentää ennestään tuen saajien käytettävissä olevia tuloja ja syventää siten heidän köyhyytään. Erityisesti lapsiperheissä tällä voi olla kauaskantoisia vaikutuksia, sillä köyhyydellä on taipumusta jatkua seuraavissa sukupolvissa. Lapsuusperheen pienituloisuus on yhteydessä esimerkiksi matalaksi jäävään koulutustasoon, yleisempään pitkäaikaistyöttömyyteen, mielenterveysongelmiin ja suurempaan kuolleisuusriskiin nuorena. Köyhyys ylipäänsä voi kaventaa elämän odotusten horisonttia, heikentää kuulumisen tunnetta ja vähentää osallistumista julkiseen toimintaan. Siksi leikkausten kohdistaminen valmiiksi köyhille henkilöille lisää taloudellisen eriarvoisuuden lisäksi myös sosiaalista eriarvoistumista, millä niin ikään voi olla kauaskantoisia vaikutuksia yhteiskuntaan.

Lisätietoja:

Bask, M., Haapakorva, P., Gissler, M., & Ristikari, T. (2021). Growing up in economic hardship: The relationship between childhood social assistance reciprocity and early adulthood obstacles. *International Journal of Social Welfare*, 30(2), 130–139. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12444>

Hannikainen-Ingman, K & Kuivalainen, S & Sallila, S (2013). Toimeentulotuen asiakkaiden elinolot ja hyvinvointi. Teoksessa Susan Kuivalainen, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla - Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9/2013. Helsinki: THL, 81–112. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-866-7>

Hiilamo, A & Keski-Säntti, M & Kääriälä, A & Hiilamo, H (2021). Nuorten aikuisten maksuhäiriömerkinnät – rekisteritutkimus ikäkohorteilla 1987 ja 1997. *Itäen tutkimukset 2021:2*. Helsinki: Itsenäisyyden juhluvuoden lastensäätiö sr. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-7458-01-3>

Hiilamo, A & Luotonen, N & Mäkinen, L & Ristikari, T (2025). Adult outcomes by parental, school and postcode aggregated income in childhood—A descriptive analysis of the cohorts 1981–1989 in Finland. *PLoS One* 20(7): e0327364. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0327364>

Ilmakunnas, I & Kauppinen, TM & Kestilä, L (2015). Sosioekonomisten syrjäytymisriskien kasautuminen vuonna 1977 syntyneillä nuorilla aikuisilla. *Yhteiskuntapolitiikka* 80 (3), 247–262. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2015061110217>

Ilmakunnas, I & Moisio, P (2019). Social assistance trajectories among young adults in Finland: What are the determinants of welfare dependency? *Social Policy & Administration* 53 (5), 693–708. <https://doi.org/10.1111/spol.12413>

Isola, A.-M., Virrankari, L., & Hiilamo, H. (2021). On Social and Psychological Consequences of Prolonged Poverty—A Longitudinal Narrative Study From Finland. *Journal of Social and Political Psychology*, 9(2), Article e7615. <https://doi.org/10.5964/jspp.7615>

Jauhiainen, S & Korpela, T, toim. (2019). Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteke. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:28. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-704-8>

Kauppinen, TM & Moisio, P & Mukkila, S (2013). Toimeentulotuen saamisen toistuvuus ja etuuk-sien päällekkäisyys. Teoksessa Susan Kuivalainen, toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla - Tutkimus toimeentulotuen asiakkuudesta ja myöntämiskäytännöistä. Raportti 9. THL. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-866-7>

Korpela, T., & Raittila, S. (2020). Väliinputoajat Kela-siirron jälkeen. Kuinka pitkään ensisijaisten etuuk-sien puutetta paikataan toimeentulotuella. Teoksessa T. Korpela, H.-M. Heinonen, M. Laatu, S. Raittila, & M. Ylikännö (toim.), Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit. Kela. 388–428.

Mäkinen, N., & Ojala, S. (2024). Etuussanktioiden vaikutukset toimeentuloon, hyvinvointiin ja pal-veluihin osallistumiseen: Systemaattinen kirjallisuuskatsaus. *Sosiaalilääketieteellinen Aikakaus-lehti*, 61(1). <https://doi.org/10.23990/sa.130266>

Parpo, A & Moisio, P (2006). Toimeentulotuen saannin kesto ja dynamiikka Suomessa 1992-2003. *Yhteiskuntapolitiikka* 2006; 71: 121-133. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201209117212>

Ristikari, T., Merikukka, M., & Hakovirta, M. K. (2018). Timing and duration of social assistance re-ceipt during childhood on early adult outcomes. *Longitudinal and Life Course Studies*, 9(3), 312–326. <https://doi.org/10.14301/lcs.v9i3.471>

Surakka, A & Pyykkönen, T & Myrskylä, P & Saari, J (2017). Kerran asiakas, aina asiakas? Viime-sijaisen turvan pitkäaikaisasiakkuus 2000-luvun Suomessa. Teoksessa Juho Saari, toim. Sosiaali-turvavariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa?

Vaalavuo, M & Haula, T & Bakkum, B (2020). Nuoret aikuiset, terveys ja toimeentulotuki. Raportti 4. THL. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-454-7>

Ylistö, S. (2024). Työttömyys, nuoret ja aktivointi. Väitöskirjatutkimuksen keskeisiä tuloksia. *Janus Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti*, 32(4), 438–445. <https://doi.org/10.30668/janus.143966>