

Aihe: Miten toimeentulotukea voitaisiin kehittää nykyistä velvoittavampaan suuntaan työttömien osalta, mukaan lukien työmarkkinatuen ja toimeentulotuen ongelmakohtat

Suomen toimeentulotuen velvoitteet kansainvälisesti

Toimeentulotuessa on kansainvälisesti tarkasteltuna heikot velvoitteet työttömällä oman työllisyyden edistämiseen ja palveluihin osallistumiseen. Työttömän perustoimeentulotukea ei voida koskaan evätä työstä tai palveluun osallistumisesta kieltäytymisen vuoksi, ainoastaan alentaa määrääjäksi esimerkiksi työmarkkinatuen karenssin vuoksi. Tämä on poikkeuksellista kansainvälisesti ja esimerkiksi muissa Pohjoismaissa toimeentulotuki voidaan evätä aktiivitoimista kieltäytyvältä työttömältä ja viimesijainen turva turvataan muulla tuella ja palveluilla. Kela on myöskin käytännössä luopunut toimeentulotuen perusosan alentamisista sanktiokeinona koronakriisin ja toimeentulotukilakiin tehtyjen muutosten jälkeen. Toimeentulotuen asiakkaalla ei ole myöskään velvoitetta tavata sosiaalityöntekijää toimeentulotuen saannin ehtona.

Yksilön velvoite edistää toimeentuloaan on kuitenkin kirjattu PL 19.1 §:n sanamuotoon: jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa... Tämän on katsottu mahdollistavan sen, että henkilöltä voidaan edellyttää erilaisia etuuden tavoitteeseen asiallisessa yhteydessä olevia vastasuorituksia, kuten osallistuminen palvelutarpeen arviointiin, kuntouttavaan työtoimintaan tai kotouttamissuunnitelman laadintaan. Jos näihin ei osallistu, voidaan ajatella, että henkilö olisi ollut kykenevä hankkimaan turvaa tai edistämään turvan toteutumista, mutta hän päätti siitä kieltäytyä.

Toimeentulotukeen voidaan siis liittää velvoitteita ja niiden laiminlyönnin perusteella sanktio on mahdollinen, edellytyksenä että henkilöllä olisi ollut tosiasiallinen mahdollisuus toteuttaa vastasuoritus. Tällöinkin PL 19.1 §:n viimesijaisen minimiturvan pitää toteutua, ja Suomessa vakiintuneen käytännön mukaan tämä näyttää olevan perustoimeentulotuki alennettuna maksimissaan 200 eurolla. Rajankäynti on tekemättä sen suhteen, mikä on tuon vähimmäismäärän suuruus, jos sitä täydennetään sopivilla palveluilla ja muulla tuella. Samoin keskustelu on käymättä minkälaiset aktivointitoimet ja velvoitteet voivat tulla kyseeseen. Usein ongelmana on se, ettei tuen saajan tarpeeseen vastaavia aktivointitoimia ole saatavilla.

Perustoimeentulotuen automatisoituminen synnytti kannustinloukun

Toimeentulotuen automatisoituminen alkoi jo 1990-luvun alkupuolella ns. laajan perusosan uudistuksen ja syvän laman seurauksena. Laajan perusosan uudistuksessa Suomeen luotiin valtakunnalliset markkamääräiset rajat toimeentulotuessa hyväksyttäväksi päivittäisiksi menoiksi, jotka hyväksytään suoraan laskennallisesti ja joita varten kotitalouksien ei tarvitse osoittaa perusteluja tai ostokuitteja.

Pasi Moisio, THL

15.5.2023

Laman lisätessä toimeentulotuen asiakasmääriä voimakkaasti, suurimmat kunnat alkoivat soveltaa laskennallisen perusosan logiikkaa myös asumismenoihin (ja terveystuloihin), mikä synnytti ns. kirjallisen etuuskäsittelyn. Lakiin kirjatun perusosan markkamäärät perustuivat 1980-luvulla tehtyihin minimibudjettilaskelmiin siitä, kuinka paljon erikokoiset perheet tarvitsevat rahaa kohtuulliseen vähimmäiskulutukseen. Kuntien etuuskäsittelyn ohjeistukset hyväksytyistä asumismenoista vakiintuivat 2000-luvulla kunnan keskimääräisiin markkinavuokriin.

Perustoimeentulotuen siirtoa Kelan maksettavaksi esitettiin jo laajan perusosan uudistuksen aikana. Siirrosta tehtiin suuntaa antavia kokeiluja 1990-luvulla ja 2000-luvulla SATA-komitea äänestyksen jälkeen jätti esittämättä siirtoa. Kela-siirto toteutui 2017 ja sen myötä Suomeen syntyi kansainvälisesti ainutlaatuinen kahden erillisen toimeentulotuen ja toimeenpanijan järjestelmä. Pääosin netin kautta myönnettyssä Kelan perustoimeentulotuessa tapauskohtainen harkinta on korvautunut käytännössä asumistuen myöntämisestä muistuttavalla tarvearvioinnilla, joka perustuu kotitalouden tulotietoihin ja Kelan euromääräisiin ohjeistuksiin korvattavista menoista. Asumismenot korvataan käytännössä täysimääräisenä vähintään Kelan arvioimaan kunnan keskimääräiseen vuokratasoon saakka. Kuntiin ja sittemmin hyvinvointialueille jäivät täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki, myönnettäväksi sosiaalityöntekijän tapauskohtaisen harkinnan mukaan.

Toimeentulotuen Kela-siirron tavoitteena 1990- ja 2000-luvuilla oli julkilausutusti poistaa toimeentulotuesta ”viimeisetkin tarveharkinnan rippeet” ja muodostaa Kelan perustoimeentulosta puhdas rahaetus. Kuten uudistuksilla usein käy, lopputuloksena oli kompromissi ja toimeentulotuen Kela-siirto jäi niin sanotusti puoliväliin. Nykyinen perustoimeentulotuki on hybridi sosiaaliturvan rahaetuudesta ja sosiaalihuollon avustuksesta (ennen muuta asumis- ja terveydenhuoltokuluihin). Sen korvaustaso määräytyy kuten se olisi edelleen tapauskohtaisesti harkittu tuki yllättäviin ja tilapäisiin menoihin. Se kuitenkin myönnetään yhtäläisesti ja kaavamaisesti kaikille Kelan euromääräisten ohjeistusten perusteella.

Perustoimeentulotuen kaavamaistuminen asumistukea muistuttavaksi rahaetuudeksi, joka korvaa asumismenot 100 prosenttia markkinanavuokrasta, on tehnyt siitä vahvan kannustinloukun. Vastaavasti nykyinen yleistynyt tulkinta, että 200 eurolla alennettu perustoimeentulotuki on PL19.1§ tarkoittama minimieksistenssi ilman velvoitteita, tekee työllisyyttä lisäävien velvoitteiden liittämisen perustoimeentulotukeen vaikeaksi. Varsinkin nuorten kohdalla toimeentulotuen automatisoituminen yhdessä heikkojen velvoitteiden kanssa osallistua palveluihin voi toimia syrjäytymisriskinä. Lisäksi Suomessa on poikkeuksellisen suuri osa väestöstä toimeentulotuen piirissä, vaikka tasoltaan Suomen vähimmäisturva ei eroa esimerkiksi muista Pohjoismaista. Valtaosa toimeentulotuen saajista ovat työkäisiä, mutta työtulojen saaminen on harvinaista. Vuosina 2019–2021 työtuloja sai vain 7-8 prosenttia toimeentulotukea saavista kotitalouksista, henkilöistä laskettuna osuus on vieläkin pienempi.

Mitä voidaan tai pitäisi tehdä?

Selkein ratkaisu olisi viedä Kela-siirto loppuun ja kehittää perustoimeentulotuesta puhdas rahaetus. Ratkaisua puoltaa sosiaaliturvakomitean ehdotus yhdestä perusturvaetuudesta. Samalla

Pasi Moisio, THL

15.5.2023

toimeentulotuen asumismenojen korvaus voidaan yhteensovittaa asumistuen kanssa, sekä miettiä työmarkkinatuen ja perusosan yhteensovittamista. Tapauskohtaista harkintaa vaativat osat perustoimeentulotuesta voidaan siirtää hyvinvointialueiden täydentävään toimeentulotukeen.

Tämä voitaisiin toteuttaa laajentamalla syyperusteisen sosiaaliturvan riskikategorioita yhdessä perusturvaetuudessa ja saada sen piiriin nyt pelkästään toimeentulotukea (siis ilman ensisijaista etuutta) saavat, sekä vastaavasti kehittämällä asumistukea niin ettei perusturvaetuuden saajille syntyisi automaattista tarvetta/oikeutta asumiskuluja korvaavan toimeentulotuen hakemiseen/saamiseen. Tämän jälkeen jäljelle jäävät osat perustoimeentulotuesta voitaisiin siirtää hyvinvointialueille täydentävään toimeentulotukeen. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että hyvinvointialueilla toimeentulotuen tapauskohtainen tarveharkinta kohdistuisi ennen muuta sairauskuluihin, missä on vahva tarttumapinta hyvinvointialueen sote-tehtäviin.

Hallitus voi suunnata perustoimeentulotuen uudistamista kohti velvoittavampaa ja työhön kannustavampaa rahaetuutta seuraavin toimin:

- i. Pieni asumiskustannusten omavastuu toimeentulotuksessa selkeyttäisi Kelan perustoimeentulotuen luonnetta asumistuen kaltaisena rahaetuutena, ja helpottaisi näiden kahden asumisen tukijärjestelmän mahdollista yhteensovittamista tulevaisuudessa. Omavastuu voitaisiin kompensoida kustannusneutraalisti vastaavalla perusosan korotuksella.
- ii. Kelan ohjeistukset perustoimeentulotuksessa hyväksytyistä asumismenoista tulisi saattaa lain tai asetuksen tasolle perusosan ja asumistuen tapaan. Tämä on myös ensimmäinen vaadittava askel toimeentulotuen asumismenojen korvauksen ja asumistuen yhteensovittamisessa.
- iii. Työmarkkinatuen karenssin vaikutus perusosan alentamiseen automaattiseksi ilman Kelan harkintaa. Tällä hetkellä Kela ei tee käytännössä perusosan alentamisia muuttuneen tulkinnan vuoksi, eli toimeentulotuen vastikkeellisuus on pitkälti poistunut.
- iv. Hakemuksessa tarvittavien tietojen saamiseksi sosiaalityöntekijä / etuuskäsittelijä voi tarvittaessa velvoittaa asiakasta henkilökohtaiseen tapaamiseen.

Lisäksi on tarpeen laajemman uudistuksen käynnistäminen Suomen poikkeuksellisen toimeentulotuen, työmarkkinatuen ja asumistuen muodostaman kokonaisuuden selkeyttämiseksi. Tämän vuoksi hallitusohjelmassa olisi hyvä olla kirjaus tästä, esimerkiksi:

- v. Sosiaaliturvakomitea laatii ehdotuksen toimeentulotuen uudistamisesta paremmin asiakkaiden tarpeita vastaavaksi ja kannustavammaksi kehittämällä perustoimeentulotukea rahaetuudeksi ja vahvistamalla hyvinvointialueiden myöntämän täydentävän toimeentulotuen roolia viimesijaisena, PL 19.1 § toteuttavana etuutena. Uudistuksessa huomioidaan yhden perusturvaetuuden ja sosiaaliturvauudistuksen kokonaisuus.