

Kelan maksamien työttömyysetuuksien maksujakson muuttamisen vaikutukset toimeentulotuen toimeenpanoon

Sosiaaliturvakomitean alainen hallintojaosto on selvittänyt Kelan maksamien työttömyysetuuksien (peruspäiväraha, työmarkkinatuki) maksujakson muuttamista niin, että työttömyysetuus voitaisiin maksaa myös kuukausittain.¹ Tällä hetkellä ensimmäinen maksukausi on kaksi viikkoa, jonka jälkeen kukin seuraava maksukausi on neljä viikkoa. Peruspäiväraha ja työmarkkinatuki maksetaan niin, että se on hakijan nostettavissa viikon kuluessa maksukauden päättymisestä. Kun henkilö saa Kelasta peruspäivärahan tai työmarkkinatuen lisäksi pitkäaikaisesti myös toimeentulotukea, työttömyysetuuden 4 viikon maksujakso voi aiheuttaa toimeentulotuen toimeenpanolle ja asiakasviestintään haasteita ns. työttömyysetuuden jaksotuksen vuoksi.

Ansiopäivärahaa on mahdollista maksaa 4 viikon tai kuukauden maksujaksoissa valtioneuvoston asetuksen 1330/2002 mukaan, mutta ensimmäinen jakso voi olla myös lyhyempi. Ansiopäivärahan hakija voi valita itselleen sopivamman maksurytmin. Jos työttömyysetuuden (ansiopäiväraha, peruspäiväraha, työmarkkinatuki) hakija saa ansiotuloa sellaisesta työstä, joka oikeuttaa soviteltuun työttömyysetuuteen, maksujaksot pyritään sovittamaan palkanmaksujaksoihin. Sovittelujakso on kuukausi tai neljä kalenteriviikkoa.

Maksujakson muutos voisi työttömyysturvan kannalta ehkä olla kustannusneutraali, koska työttömyysetuutta maksetaan enintään viideltä päivältä kalenteriviikossa. Muutos yhdenmukaistaisi ansiopäivärahan ja Kelan maksamien työttömyysetuuksien maksujaksot ja edellyttäisi työttömyysturvaa koskevan valtioneuvoston asetuksen muuttamista.

Perustoimeentulotuen asiakkaista noin 90 % prosenttia saa lisäksi muuta Kelan maksamaa etuutta. Vain pieni osa asiakkaista saa yksinomaan perustoimeentulotukea. Kuukausittain noin 70 000 henkilöä saa samanaikaisesti sekä perustoimeentulotukea että työttömyysetuutta Kelasta. Perustoimeentulotuessa otetaan huomioon maksettu työttömyysetuus tosiasiallisesti maksetun mukaisena siihen saakka, kunnes hakijalle maksetaan ensimmäisen kerran kaksi 20 työttömyysetuuspäivän maksukautta saman kuukauden aikana. Tämän jälkeen arvioidaan, voidaanko asiakkaan työttömyysetuuden osalta siirtyä tulon jaksottamiseen. Jaksotus perustuu toimeentulotukilain 15§:ään ja sen käyttö toimeenpanossa on vakiintunutta. Jos jaksotukseen siirrytään, työttömyysetuus huomioidaan perustoimeentulotuessa 21,5² työttömyysetuuspäivän mukaisena sen etuusjakson aikana, jolle kaksi 20 työttömyysetuuspäivän maksukautta sijoittuvat tai viimeistään kun perustoimeentulotukea seuraavan kerran ratkaistaan. Tämän jälkeen, työttömyysetuus

¹ Tätä on esitetty mm. toimeentulotukilain uudistamista valmistelevan työryhmän loppumietinnössä s. 88.

[Linkki mietintöön](#)

² Työttömyysetuutta maksetaan tosiasiallisesti vuoden aikana keskimäärin 21,5 työttömyysetuuspäivältä kalenterikuukautta kohden.

jaksotetaan eli työttömyysetuuden määrä huomioidaan perustoimeentulotuessa laskettuna kertoimella 21,5.

Kun työttömyysetuuden jaksottaminen perustoimeentulotuessa on aloitettu, kerrointa 21,5 käytetään johdonmukaisesti niin kauan kuin sama työttömyyskausi jatkuu eikä työttömyysetuuden määrään vaikuttavissa tuloissa tapahdu muutoksia. Työttömyysetuuden jaksottaminen jatkuu myös silloin, kun hakija saa seuraavan kerran kaksi 20 työttömyyspäivän maksukautta samassa kuussa. Kelan karkean arvion mukaan noin puolella toimeentulotukea ja työttömyysetuutta samanaikaisesti saavista henkilöistä on kerroin 21,5 käytössä kuukausittain. Joulukuussa 2021 noin 61 000 toimeentulotuen saajakotitaloudella oli tulona Kelan työttömyysetuus.

Jaksotus mahdollistaa sen, että sinä kuukautena, jolloin työttömyysturvaa maksetaan kaksi kertaa saman kuukauden aikana, työttömyysturvasta voidaan ottaa huomioon vähemmän kuin mitä asiakas tosiasiasa kyseisenä kalenterikuukautena saa. Yhtenä kuukautena vuodesta työtön saa työttömyysturvan jakson sekä alku- että loppukuusta. Jaksottamisen avulla vain toinen näistä eristä huomioidaan suoraan tulona ja toinen jaksotetaan seuraaville kuukausille pieninä erinä huomioitavaksi. Tämä käytäntö estää toimeentulotuen määrän suurta heilahtamista sen kuukauden aikana, jolloin työttömyysturvaa maksetaan kahdelta maksukaudelta.

Asiakkaiden menot ovat usein kuukausittain maksettavia. Vaikka työttömyysturvan maksuväli asiakkaan näkökulmasta tuntuu lähes kuukaudelta, se ei sitä ole. Mikäli jaksotusta ei käytettäisi, asiakkaan toimeentulotukihakemus jouduttaisiin useimmiten hylkäämään tulojen perusteella ja ylijäämää vyöryttämään vielä seuraaville kuukausille huomioitavaksi, kunnes syntynyt ylijäämä on kulunut. Asiakkaalta vaadittaisiin hyvää talouden hallintaa, jotta hän voisi säästää saamastaan tuesta vielä seuraavankin kuun menoja varten. Alun perin käytäntöön on siirrytty siksi, että asiakkaiden tulojen ja menojen isoja heilahduksia on katsottu tarkoituksenmukaiseksi sosiaalihuollollisessa kontekstissa ehkäistä. On hyvä huomata, ettei asiakkaan saama toimeentulotuki ole sen pienempi tilanteessa, jossa tuki on jaksotettu monelle kuukaudelle kuin se on tilanteessa, jossa ylimääräinen erä vyörytettäisiin seuraaville kuukausille.

Etuudensaajien on kuitenkin vaikea ymmärtää edellä kuvattua jaksotusta, vaikka siitä heille päätöksessä kerrotaan ja myös Kelan verkkosivuilta asiasta tietoa on saatavilla. Menettely on vuosien mittaan aiheuttanut paljon yhteydenottoja Kelan asiakaspalveluun, kuntien sosiaalityöhön sekä eri tahoille suunnattuja valituksia. Kelan oikaisuvaatimuskeskuksen arvion mukaan jaksotusta koskevia oikaisuvaatimuksia tehdään useita viikoittain. Tilastoitua tietoa kertoimen osuudesta oikaisuvaatimuksissa ei ole saatavissa, mutta oikaisuvaatimuskeskuksen vuonna 2021 antamista kaikista 19 123 oikaisuvaatimusratkaisusta 2,7 %:ssa asiakkaat valittivat eteenpäin hallinto-oikeuteen ja näistä hallinto-oikeudet antoivat perustoimeentulotukea koskien 26 ratkaisua, joissa oli ainakin yhtenä osaratkaisuna kertoimen 21,5 käyttö.

Toimeentulotuen määrä arvioidaan lähtökohtaisesti jokaiselle kalenterikuukaudelle erikseen. Mikäli asiakkaan tilanne on vakiintunut, päätöksiä voidaan tehdä myös pidemmälle aikavälille olettaen tilanteen pysyvän ennallaan. Mikäli tilanne kuitenkin muuttuu, se korjataan vastaamaan todellista tilannetta joko asiakkaan sitä pyytäessä tai jälkikäteen asiakkaan seuraavien hakemusten yhteydessä. Kelan karkean arvion mukaan noin puolet toimeentulotuen myöntämiseen johtaneista päätöksistä on annettu kuukaudelle. Kahdelle kuukaudelle tai sitä pidemmälle ajalle annetaan siis päätöksiä verraten usein.

Kelan maksaman työttömyysturvan maksujakson muutos, jossa työttömyysetuutta voitaisiin maksaa kuukauden maksukausittain, aiheuttaisi tilanteen, jossa asiakkaiden maksupäivien määrä vaihtelisi 20-23 päivän välillä. Tarkastelun perusteella näyttää siltä, että käytettävissä olevien tulojen selvittämiseksi käsittelijä joutuisi laskemaan manuaalisesti maksuun tulevien päivien lukumäärän. Pidemmän päätöksen antamiseksi jouduttaisiin jokaisen kuukauden osalta tekemään erillinen laskelma, mikä lisäksi paitsi mahdollisuutta virheisiin myös lisäksi päätöksentekoon kuluva työmäärää.

Mikäli myös Kelan maksamia työttömyysetuuksia voitaisiin maksaa joko neljän viikon tai kuukauden maksujaksoissa, etuudensaaja voisi ansiopäivärahaa vastaavasti valita itselleen sopivamman maksurytmin ja hän voisi halutessaan muuttaa maksujaksoa. Jos työttömyysetuuden saaja olisi myös toimeentulotuen saaja, maksujakson muuttaminen voisi aiheuttaa lisää manuaalista työtä toimeentulotuen käsittelyyn ja myös voisi asiakkaan itsensä kannalta johtaa vaikeasti ennakoitavaan tilanteeseen kulloinkin maksuun tulevan toimeentulotuen osalta. Työttömyysturvan erän suuruuden vaihtelu vaikuttaa myös kuukausittain maksuun tulevan toimeentulotuen määrään. Asiakkaan oma vastuu maksujakson vaihteluista lisääntyisi, sillä kaikki maksuun tulevat erät olisi huomioitava tulona silloin, kun ne ovat asiakkaan käytettävissä. Toimeentulotuessa käytetyn kertoimen käytön jatkaminen osalla asiakkaista voisi johtaa hallinnollisesti hankalaan kokonaisuuteen ja tulisikin arvioida kertoimen käytöstä luopumista myös niiden asiakkaiden osalta, jotka edelleen valitsivat 4 viikon maksujaksot työttömyysturvassa. Tämä ohjaisi todennäköisesti suurimman osan toimeentulotuen saajista valitsemaan maksujaksokseen kuukauden neljän viikon sijaan.

Johtopäätös

Nykyinen soveltamiskäytäntö on toimeentulotukiasiakkaan kannalta vaikeasti ymmärrettävä, mutta ei sinänsä heikennä hänen tukioikeuttaan.

Kelan hoitaman työttömyysturvan maksujakson muuttamisella voitaisiin yhtenäistää ansiopäivärahan ja Kelan maksaman työttömyysturvan maksujaksoja. Muutoksella olisi kuitenkin oletettua suurempia seurannaisvaikutuksia toimeentulotukeen ja sen toimeenpanoon, joiden vuoksi Kelan hoitaman työttömyysturvan maksujakson muuttaminen nopeasti toteutettavana toimenpiteenä ei ole tarkoituksenmukaista.

Asiaa voisi selvittää edelleen esimerkiksi osana eri etuuksien maksujaksojen ja maksupäivien mahdollista laajempaa yhdenmukaistamista tai yhden perusturvaetuuden osalta tehtävää selvitystä. Mikäli muutoksia lähdetäisiin toteuttamaan, työttömyysturvan ja toimeentulotuen muutokset tulisi toteuttaa yhtäaikaaisesti, jotta käytännön soveltamisongelmat toimeentulotuessa eivät muodostu ylitsepääsemättömiksi.