

Toimeentulotukilain kokonaisuudistusta valmistelevan työryhmän loppumuistio

Sisältö

1	Toimeentulotukilain kokonaisuudistusta valmisteleva työryhmä	4
1.1	Tausta	4
1.2	Työryhmän tehtävä, jäsenet ja kokoontuminen	6
2	Nykytila	9
2.1	Toimeentulotuen tarkoitus ja oikeus tukeen	9
2.2	Toimeentulotuen toimeenpano ja saajat	10
2.2.1	Toimeentulotuen saajat tilastojen valossa	11
2.3	Toimeentulotuen määräytyminen	12
2.3.1	Perusosa	13
2.3.1.1	Perusosan määrän kehitys tilastojen valossa	14
2.3.2	Asumismenot	16
2.3.2.1	Asumismenojen kohtuullistaminen tilastojen valossa	18
2.3.3	Terveystuettomenot	19
2.3.4	Tulojen huomioiminen	21
2.3.4.1	Toimeentulotuen saajien tulot ja menot tilastojen valossa	24
2.4	Velvollisuus huolehtia omasta elämästä	26
2.4.1	Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi	26
2.4.2	Velvollisuus hakea ensisijaisia etuuksia	27
2.4.3	Perusosan alentaminen	29
2.4.3.1	Perusosan alentaminen tilastojen valossa	31
2.5	Toimeentulotukiasian käsittely	36
2.5.1	Käsittelyajat tilastojen valossa	37
2.5.2	Palveluihin ohjautuminen	38
2.5.2.1	Velvoitteet osallistua palveluihin tilastojen valossa	40
2.5.3	Kuntouttava työtoiminta	42
2.6	Toimeentulotuen rahoitus	43
2.7	Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä	44
2.7.1	Työnhakuun ja palveluihin liittyvä moitittavana pidettävä menettely	45

3	Velvoitteet ja palveluihin osallistuminen	47
3.1	Velvollisuus hakea ensisijaista etuutta	47
3.2	Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi kokoaikatyön hakijaksi	48
3.2.1	Arviointi.....	48
3.2.2	Johtopäätökset	51
3.3	Perusosan alentaminen velvoitteen laiminlyönnin johdosta	55
3.3.1	Arviointi.....	55
3.3.2	Johtopäätökset	58
3.4	Pitkäaikaisen perusosan alentamisen tilanteet	65
3.5	Toimeentulotuen ja kuntouttavan työtoiminnan suhde	67
3.6	Kunnan rahoitusosuuden kasvattaminen nuorten osalta	68
4	Tulot ja menot.....	70
4.1	Etuoikeutetun tulon poistaminen	70
4.2	Avustusten huomioiminen	71
4.3	Perusosan taso	72
4.4	Asumismenojen kuntaryhmät	74
4.5	Terveys- ja huoltomenot.....	81
4.5.1	Arviointi.....	81
4.5.2	Johtopäätökset	83
5	Menettelytavat	86
5.1	Käsittelyajan pidentäminen	86
5.2	Asumismenojen maksaminen vuokranantajalle	87
6	Suomen Kuntaliiton eriävä mielipide	89

1 Toimeentulotukilain kokonaisuudistusta valmisteleva työryhmä

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan:

”Hallitus toteuttaa toimeentulotuen kokonaisuudistuksen, joka vahvistaa henkilön itsenäistä selviytymistä, vähentää pitkäaikaista toimeentulokiriippuvuutta ja selkiyttää toimeentulotuen roolia viimesijaisena harkintaa vaativana perusturvaan kuuluvana rahaetuutena. Tätä vahvistetaan siirtämällä toimeentulotukilainsäädännön kehittäminen sosiaali- ja terveysministeriön sosiaaliturva- ja vakuutusosastolle. Toimeentulotuen tasoa ja lapsikorotuksia tarkastellaan uudistuksen yhteydessä.

Hallituksen toimeentulotuen kokonaisuudistus valmistuu puoliväliriiheen mennessä. Tavoitteena on vähintään toimeentulotukea tarvitsevien määrän (väestöstä 7 %) puolittaminen ja julkistaloutta 100 miljoonalla säästävä vaikutus. Mikäli hallitus onnistuu tavoitteessaan, voidaan säästyvät varat kohdentaa lapsiperheiden ja opiskelijoiden etuisuuksien parantamiseksi.

Toimeentulotuen velvoittavuutta lisätään laajentamalla ja sujuvoittamalla alentamismenettelyä laissa. Toimeentulotuen saamisen edellytyksenä on ensisijaisen työttömyysturvaetuuden, kuten työmarkkinatuen, hakeminen ensin. Hakematta jätetty työmarkkinatuki ja työttömyysturvan moitittavat menettelyt ote-

taan huomioon toimeentulotuen laskennassa kuitenkin siten, ettei hakijan tilanne muodostu kohtuuttomaksi. Nykymuotoinen Kelan velvollisuus ohjata asiakasta palvelutarpeenarvioon poistetaan. Palvelutarpeenarvio poistetaan enintään 40 % perusosan alentamisen perusteista. Kelalla on mahdollisuus toimeentulotuen itsenäiseen takaisinperintään, kuten muissakin etuuksissa.

Työkykyistä toimeentulotuen hakijaa voidaan velvoittaa työskentelemään julkisorganisaation osoittamissa työtehtävissä tuen saannin ehtona Tanskan toimeentulotuen tapaan, mikäli työtehtäviä ja palveluita on saatavilla. Kela voi ohjata hakijaa eri palveluiden piiriin. Nuoren alle 30-vuotiaan ammatillista tutkintoa vailla olevan hakijan on hakeuduttava opiskelemaan ja vastaanotettava tarjottu opiskelupaikka tuen saannin ehtona. Lisäksi selvitetään mahdollisuutta lisätä velvoittavuutta tekemällä mahdolliseksi toimeentulotuen epääminen hakijalta, joka on kieltäytynyt tarjotusta työstä, koulutuksesta, palvelusta tai voitteesta.

Toimeentulotuen perusosan asumiskustannuksia hallitaan jatkossa lain tai asetuksen tasolla. Toimeentulotukilaissa määritellään vuokranormit valtakunnallisilla kuntaryhmillä. Kelan etuuskäsittelijä voi hyväksyä vuokranormin ylittäviä kustannuksia vain, mikäli siihen on erityisiä tarpeita. Erityisten tarpeiden perusteista säädetään lain tasolla. Vuokranormin kustannukset ylittävälle hakijalle annetaan kolmen kuukauden aika edullisemman asunnon hankkimiseen työssäkäyntialueelta, jonka jälkeen kieltäytyminen tarjotusta edullisemmasta asunnosta johtaa tuen kohtuullistamiseen. Kunnat ja hyvinvointialueet veloitetaan kehittämään edullisia asumispalveluita ja asumisneuvontaa yhdessä kuntienvuokrataloyhtiöiden ja yksityissektorin kanssa toimeentulotukiasiakkailla yhteistyössä Kelan tietopohjan kanssa. Edullisemman asunnon etsintää edistetään toteuttamalla perustoimeentulotuen asumismenoihin 5 % omavastuuosuus.

Nykyisin toimeentulotukea myönnetään henkilöille, joilla on kiinteää varallisuutta. Selvitetään, miten varallisuus nykyistä laajemmin huomioitaisiin tulona toimeentulotukea myönnettäessä.

Toimeentulotuesta on muodostunut rinnakkainen lääkekorvausjärjestelmä, joka ei ole sopusoinnussa nykyisen sairausvakuutusjärjestelmän periaatteiden kanssa. Sairausvakuutuksen lääkekorvausjärjestelmää ja lääkkeiden maksamista toimeentulotuesta arvioidaan kokonaisuutena ja uudistetaan.

Asiakastiedon on liikuttava eri viranomaistahojen kesken sähköisesti ja turvalisesti. Tietosuoja ei saa estää eri viranomaistahoja saamasta tarpeellista käsitystä henkilön tilanteesta, eikä tilastojen keräämistä toiminnan kehittämiseksi. Hyvinvointialueiden digipalveluiden yhtenäistämistä Kelan Kanta-palvelun kanssa selvitetään. Viranomaisten, kuten Kelan ja Migrin, välistä tietojenvaihtoa parannetaan, jotta Migri voi huomioida päätöksissään asiakkaiden tukeutumisen viimesijaiseen toimeentulotukeen.

Perustoimeentulotuen kustannukset on lähetettävä Kelasta kunnille läpinäkyvässä muodossa kuukausittaisena tiedonantona. Hyvinvointialueen alueellisen toimeentulotukiasioiden neuvottelukuntia laajennetaan kuntien tai alueen TE-palvelut järjestävän kunnan edustajalla. Neuvottelukuntien tehtäviin lisätään toimeentulotukimenojen kustannusseuranta ja raportointi. Neuvottelukuntien jäsenet pyrkivät edistämään toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena tukimuotona esimerkiksi edistämällä kustannusten hillintää ja edullisempia asumisratkaisuja alueellaan.

Toimeentulotuen hyvinvointialueiden täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen ohjeet uudistetaan ja yhtenäistetään. Hyvinvointialueet velvoitetaan säännönmukaisesti tarkastamaan ohjeiden yhdenmukaisuus."

Edellä mainittuihin toimeentulotuen perusosan asumiskustannusten hallintaan liittyvien kirjausten osittaiseksi toteuttamiseksi hallitus on antanut syksyllä 2025 eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta (HE 58/2023 vp). Esityksessä esitetty ja muutettuna hyväksytty laki toimeentulotuesta annetun lain 7 a §:n muuttamisesta (1242/2023) on tullut voimaan 1.4.2024. Samasta ajankohdasta lukien on tullut voimaan valtioneuvoston asetus toimeentulotuen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä (144/2024).

1.2 Työryhmän tehtävä, jäsenet ja kokoontuminen

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 11.1.2024 toimeentulotuen kokonaisuudistusta valmistelevalle työryhmän toimikaudelle 15.1. – 31.12.2024. Työryhmän

tehtävänä oli valmistella luonnos hallituksen esitykseksi toimeentulotuen ja siihen läheisesti liittyvään lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista eduskunnan lausumien sekä pääministeri Petteri Orpon hallituksen toimeentulotukea koskevien hallitusohjelmakirjausten toteuttamiseksi. Muutosehdotusten tulee vahvistaa toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena sekä syrjäytymistä ehkäisevänä etuutena.

Työryhmän puheenjohtajana toimi osastopäällikkö Liisa Siika-aho sosiaali- ja terveysministeriöstä ja varapuheenjohtajana johtaja Essi Rentola sosiaali- ja terveysministeriöstä. Työryhmän jäseninä toimivat erityisasiantuntija Jaana Heinonen, sosiaali- ja terveysministeriöstä, päämatematiikko Tapio Isolankila, sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Hanna Liski-Wallentowitz työ- ja elinkeinoministeriöstä ja hänen varajäsenenään erityisasiantuntija Tuomas Kallio työ- ja elinkeinoministeriöstä, finanssineuvos Jukka Mattila valtiovarainministeriöstä, toimeentuloturvaetuuksien osaamiskeskuksen päällikkö Pasi Pajula Kansaneläkelaitokselta, tutkimusprofessori Pasi Moisio Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta, johtava asiantuntija Eeva Nykänen Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta, vastuuyksikön päällikkö Anna Isoviita Satakunnan hyvinvointialueelta ja hänen varajäsenenään aikuissosiaalityön päällikkö Anne Qvist Helsingin kaupungilta sekä erityisasiantuntija Olli Riikonen Suomen Kuntaliitosta ja hänen varajäsenenään kehittämisspäällikkö Maria Salenius Suomen Kuntaliitosta.

Työryhmän sihteereinä toimivat erityisasiantuntija Ritva Liukonen sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Anu Kangasjärvi sosiaali- ja terveysministeriöstä ja juristi Thea Järvenpää Kansaneläkelaitokselta.

Työryhmän työhön osallistuivat myös etuuspäällikkö Marja-Leena Valkonen Kansaneläkelaitokselta sijaistaen Pasi Pajulaa osassa kokouksista, erityisasiantuntija Hannele Tanhua sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä hallinnollinen avustaja Susanna Polvi sosiaali- ja terveysministeriöstä.

Työryhmä kokoontui yhteensä 12 kertaa. Työryhmä kuuli työskentelyn aikana seuraavia asiantuntijoita: tutkimuspäällikkö Jussi Tervola Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta, vastaava asiantuntijalääkäri Johanna Kilpijoki Kansaneläkelaitokselta, erityisasiantuntija Anna Sandberg sosiaali- ja terveysministeriöstä, hallitussihteeri Annika Juurikko sosiaali- ja terveysministeriöstä, asiantuntijalääkäri Pia Pajunen Kansaneläkelaitokselta, erikoissuunnittelija Venla

Hietala Kansaneläkelaitokselta sekä matemaatikko Jussi Syväoja Kansaneläkelaitokselta.

Työn edetessä työryhmä päätyi esittämään johtopäätöksensä loppumuistion muodossa hallituksen esityksen sijaan.

2 Nykytila

2.1 Toimeentulotuen tarkoitus ja oikeus tukeen

Toimeentulotuki on viimesijainen ja tilapäiseksi tarkoitettu sosiaalihuollon tukimuoto, jonka myöntäminen perustuu tarveharkintaan. Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, jatkossa toimeentulotukilaki) 1 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuen tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.

Toimeentulotukilain 2 §:n mukaan jokaisella oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin muussa lainsäädännössä säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta.

Toimeentulotuella avulla toteutetaan perustuslain 19.1 §:n mukaista oikeutta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Toimeentulotukijärjestelmällä pyritään kuitenkin turvaamaan perustuslain vaatimaa välttämätöntä toimeentuloa enemmän, sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa. Toimeentulotuki vastaa niistä välttämättömistä kuluista, jotka yhteiskunta hyväksyy korvattavaksi yksittäisissä tilanteissa ja kun henkilö ei voi saada toimeentuloaan muualta. Toimeentulotuen kautta voidaan turvata yksilöiden toimeentulo yllättävissä ja poikkeavissa tilanteissa, joten toimeentulotukijärjestelmä luo tarvittavaa joustoa sosiaaliturvajärjestelmään.

Toimeentulotuen viimesijaisuus tarkoittaa, että muut tulon lähteet on käytävä ensin. Tämän arvioimiseksi asiakkaalla on laaja selvittämisvelvollisuus tuloistaan ja menoistaan. Oikeus tukeen perustuu käytettävissä olevien tulojen ja varojen sekä toimeentulotukilaissa hyväksytyksi katsottujen menojen erotukseen sekä muihin laissa esitettyihin kriteereihin.

2.2 Toimeentulotuen toimeenpano ja saajat

Toimeentulotuki jakautuu Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemaan perustoimeentulotukeen sekä hyvinvointialueiden toimeenpanemaan täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Tuen määrä on toimeentulotuesta annetussa laissa määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Menoja ei oteta huomioon siltä osin kuin ne korvataan tai niistä vastaava etuus saadaan muulla perusteella.

Toimeentulotukea haetaan Kansaneläkelaitoksesta, joka arvioi ensin hakijan oikeuden perustoimeentulotukeen. Kansaneläkelaitoksen on hakijan pyynnöstä toimitettava hakemus hyvinvointialueelle siltä osin, kuin hakija esittää hakemuksessaan muita kuin perustoimeentulotukeen kuuluvia menoja. Jos hakija on jo saanut hakemusta koskevalle ajalle päätöksen perustoimeentulotuesta, hakemus täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta tehdään hyvinvointialueelle.

Hyvinvointialueiden toimeenpanemaan täydentävään toimeentulotukeen kuuluvat tarpeellisen suuruisina henkilön ja perheen erityisistä tarpeista tai olosuhteista johtuvat, toimeentulon turvaamiseksi tai itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi tarpeelliseksi harkitut menot. Täydentävää toimeentulotukea koskevassa päätöksenteossa tarvitaan useimmiten perustoimeentulotukeen nähden laajempaa asiakkaan kokonaistilanteen arviointia asiakkaan erityisestä tilanteesta.

Ehkäisevä toimeentulotuki on tarkoitettu edistämään henkilön ja perheen sosiaalista turvallisuutta ja omatoimista suoriutumista. Sen tavoitteena on ehkäistä syrjäytymistä ja pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Hyvinvointialue myöntää ehkäisevää tukea päättämiensä perusteiden mukaan. Sitä voidaan myöntää muun muassa aktivointia tukeviin toimenpiteisiin, asumisen turvaamiseksi ja ylivelkaantumisen tilanteisiin. Ehkäisevän toimeentulotuen myöntäminen edellyttää lähes poikkeuksetta sosiaalihuollon ammattihenkilön tekemää harkintaa tuen tarpeellisuudesta.

2.2.1 Toimeentulotuen saajat tilastojen valossa

Vuonna 2023 toimeentulotukea myönnettiin 263 000 kotitaloudelle ja 387 000 henkilölle. Koko väestöstä tämä oli 7 prosenttia. Toimeentulotukea saavia kotitalouksia oli 263 355. Toimeentulotukea sai kuukausittain keskimäärin 128 733 kotitaloutta. Kaikista toimeentulotukea saaneista kotitalouksista sitä sai 1–3 kuukautta 41 prosenttia kotitalouksista, 4–9 kuukautta 31 prosenttia sekä 10–12 kuukautta 28 prosenttia. Vuonna 2023 toimeentulotuen bruttomenot olivat 778 miljoonaa euroa. Perustoimeentulotukea myönnettiin 727 miljoonaa euroa, täydentävää toimeentulotukea 29 miljoonaa ja ehkäisevää toimeentulotukea 23 miljoonaa euroa.

Taulukko 1. Toimeentulotukea saaneissa kotitalouksissa asuvien henkilöiden ikäjakaumat¹

Ikä	Toimeentulotuen saajia
alle 18-vuotiaita	93 000
18–24-vuotiaita	61 000
25–64-vuotiaita	213 000
yli 65-vuotiaita	20 000

Perustoimeentulotuen² tarve on suurin yksin asuvilla. Yli kolme neljästä perustoimeentulotukea saavasta kotitaloudesta on yhden hengen kotitalouksia. Nämä kotitaloudet muodostuvat pääasiassa yksin asuvista henkilöistä. Muita yhden hengen kotitalouksia ovat esimerkiksi sisarusten tai kämppisten kanssa asuvat henkilöt sekä vanhempiansa luona asuvat 18 vuotta täyttäneet henkilöt. Lapsiperheitä perustoimeentulotuen saajista on noin viidennes. Näistä suurin osa on yhden aikuisen lapsiperheitä.

Perustoimeentulotuen tarve painottuu nuoriin ikäluokkiin. Erityisesti 18–24-vuotiaat ovat ylliedustettuina tuen saajissa. Toisaalta nuoret saavat yleensä tukea vain lyhyen aikaa, kun taas vanhempien työikäisten joukossa tuen tarve

¹ Toimeentulotuki 2023. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024051329501>
Tilastoraportti, SVT : 20/2024

² Kelan tietotarjotin, <https://tietotarjotin.fi/tietopaketti/2699589/tietopaketti-toimeentulotuki> viitattu 19.11.2024

voi usein pitkittyä. Erityisesti työttömillä, mutta myös yksin asuvilla, lapsiperheillä sekä vanhempain- tai hoitovapaalla olevilla toimeentulotuen saajilla tuen tarve usein pitkittyy. 18–24-vuotiaista 22 prosentilla peräkkäisiä tukikuukausia on 13 kk tai enemmän ja 4 prosentilla (887 henkilöä) peräkkäisiä tukikuukausia 37 kk tai enemmän. 25–64-vuotiaista 34 prosentilla peräkkäisiä tukikuukausia on 13 kk tai enemmän ja 14 prosentilla (12 446 henkilöä) peräkkäisiä tukikuukausia 37 kk tai enemmän. (Kansaneläkelaitoksesta saatu tilastotieto työryhmälle)

Eläkeikäiset saavat muita ikäryhmiä harvemmin toimeentulotukea. Kansan- ja takuueläkkeen sekä eläkkeensaajien asumistuen taso on parempi kuin muiden perusturvaetuuksien. Siksi eläkeläisillä ei useinkaan ole oikeutta toimeentulotukeen.³ Noin puolella perustoimeentulotukea saavista kotitalouksista on tulonlähteenä työttömyysetuus ja yleensä myös yleinen asumistuki. Kaikkiaan neljä viidestä perustoimeentulotukea saavasta kotitaloudesta saakin yleistä asumistukea.

Perustoimeentulotukea saadaan usein perusturvaetuuksien lisäksi. Esimerkiksi työmarkkinatuen saajista lähes 40 prosenttia saa lisäksi myös perustoimeentulotukea. Samoin vähimmäismääräisten päivärahojen saajat ovat usein oikeutettuja myös perustoimeentulotukeen. Vähimmäismääräiset päivärahat ovat työttömyysturvan peruspäiväraha sekä vähimmäismääräiset sairauspäiväraha, vanhempainpäiväraha ja kuntoutusraha.

Perustoimeentulotukea tarvitaan usein kattamaan varsinkin pääkaupunkiseudulla suuria asumiskustannuksia. Noin kolmasosassa tukea saavista kotitalouksista joko tuen hakija tai hänen puolisonsa on ilman ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja. He eivät saa esimerkiksi työttömyysturvaa, mutta saavat kuitenkin yleensä muita verottomia tukia, kuten yleistä asumistukea tai elatustukea.

2.3 Toimeentulotuen määräytyminen

Toimeentulotukea myönnetään toimeentulotukilain mukaan määriteltyihin tarpeellisiin menoihin, joita henkilö tai perhe ei pysty kattamaan käytettävissä

³ Tietopaketti: toimeentulotuki. Kelan tietotarjotin, <https://tietotarjotin.fi/tietopaketti/2699589/tietopaketti-toimeentulotuki>, viitattu 19.11.2024

olevilla tuloillaan ja varoillaan. Toimeentulotuen määrä on menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Kulloinkin maksettavaksi tulevan summan määrittelemiseksi laaditaan laskelma. Toimeentulotuki määrätään kuukaudelta. Toimeentulotuki voidaan kuitenkin tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta. Menoja ei oteta huomioon toimeentulotukeen oikeuttavina siltä osin kuin ne korvataan tai niitä vastaava etuus saadaan muulla perusteella.

2.3.1 Perusosa

Perustoimeentulotukena huomioitavat menot koostuvat perusosasta ja muista perusmenoista. Perusosa kattaa jokapäiväiseen kulutukseen kuuluvia menoja, joiden määrästä säädetään eri perhetyyteittäin. Niistä ei tarvitse esittää erillistä selvitystä. Perusosalla katettuihin menoihin kuuluvat toimeentulotuesta annetun lain mukaan ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, puhelimen ja tietoliikenteen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Perustoimeentulotuen määriä tarkistetaan kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetyn mukaisesti vuosittain vuoden alussa.

Taulukko 2. Toimeentulotuen perusosan määrä vuosina 2024 ja 2025.

	Perusosa (€/kk) vuonna 2024	Perusosa (€/kk) vuonna 2025
Yksin asuva, lapseton	587,71	593,55
Yhteistaloudessa asuva yli 18-vuotias	499,55	504,52
Yksinhuoltaja	669,99	676,65
Vanhempiensa tai vanhempansa luona asuva yli 18-vuotias	429,03	433,29
10–17-vuotias sisarussarjan 1. lapsi	411,40	415,49
10–17-vuotias sisarussarjan 2. lapsi	382,01	385,81

10–17-vuotias sisarusarjan 3. lapsi ja sitä seuraavat, kukin	352,63	356,13
Alle 10-vuotias sisarusarjan 1. lapsi	370,26	373,94
Alle 10-vuotias sisarusarjan 2. lapsi	340,87	344,26
Alle 10-vuotias sisarusarjan 3. lapsi ja sitä seuraavat, kukin	311,49	314,58

Muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon asumiseen ja terveydenhuoltoon liittyviä sekä muita laissa lueteltuja menoja. Muiden perusmenojen osalta tarpeellisuuden arvioiminen edellyttää harkintaa. Tarpeellisuusharkinta sisältää sekä menon että sen suuruuden tarpeellisuuden arviointia.

2.3.1.1 Perusosan määrän kehitys tilastojen valossa

Toimeentulotuen perusosan synty sijoittuu 1980-luvun alkupuolelle, jolloin silloisen huoltoavun tason määrittäminen oli kuntien vastuulla, ja tuen taso vaihteli merkittävästi kuntien välillä. Lakiin määriteltiin ensin suppean perusosan malli, jonka lähtötaso asetettiin 44 prosenttiin kansaneläkkeestä vuonna 1984. Laaja perusosa vakiintui käyttöön kokeilujen kautta vuonna 1994, jolloin sen taso oli asetettu 80 prosenttiin kansaneläkkeestä. Perusosan tason määrittelyssä hyödynnettiin paljon kuntien aiempia huoltoapukäytäntöjä sekä kulutustutkimusaineistoa. Myös ruokakorilaskelmat mainittiin, mutta perusosassa käytetty ruokakulujen taso poikkesi ruokakorilaskelmista. Vuonna 2023 perusosan sisältö on edelleen sama kuin vuonna 1994, vaikka perusosan tasoon on tehty jonkin verran muutoksia.⁴

Vaikka perusosa kytkettiin kansaneläkkeen tasoon, 1990-luvun alun laman jälkimainingeissa perusosan indeksikorotukset jätettiin monta kertaa välistä. (Vuonna 1994 kansaneläkkeen taso jäädytettiin, joten perusosaakaan ei korotettu. Vuosina 1996–1998 perusosan indeksitarkistukset jätettiin tekemättä ta-

⁴ Toimeentulotuen perusosan historia ja riittävyys nykypäivänä Jussi Tervola ja Lauri Mäkinen. Yhteiskuntapolitiikka 4/2023.

loudelliseen tilanteeseen vedoten.) Siksi perusosan ostovoima heikkeni vuosina 1994–1998. Vuoden 1998 uudistuksessa perusosan alentaminen tuli mahdolliseksi.

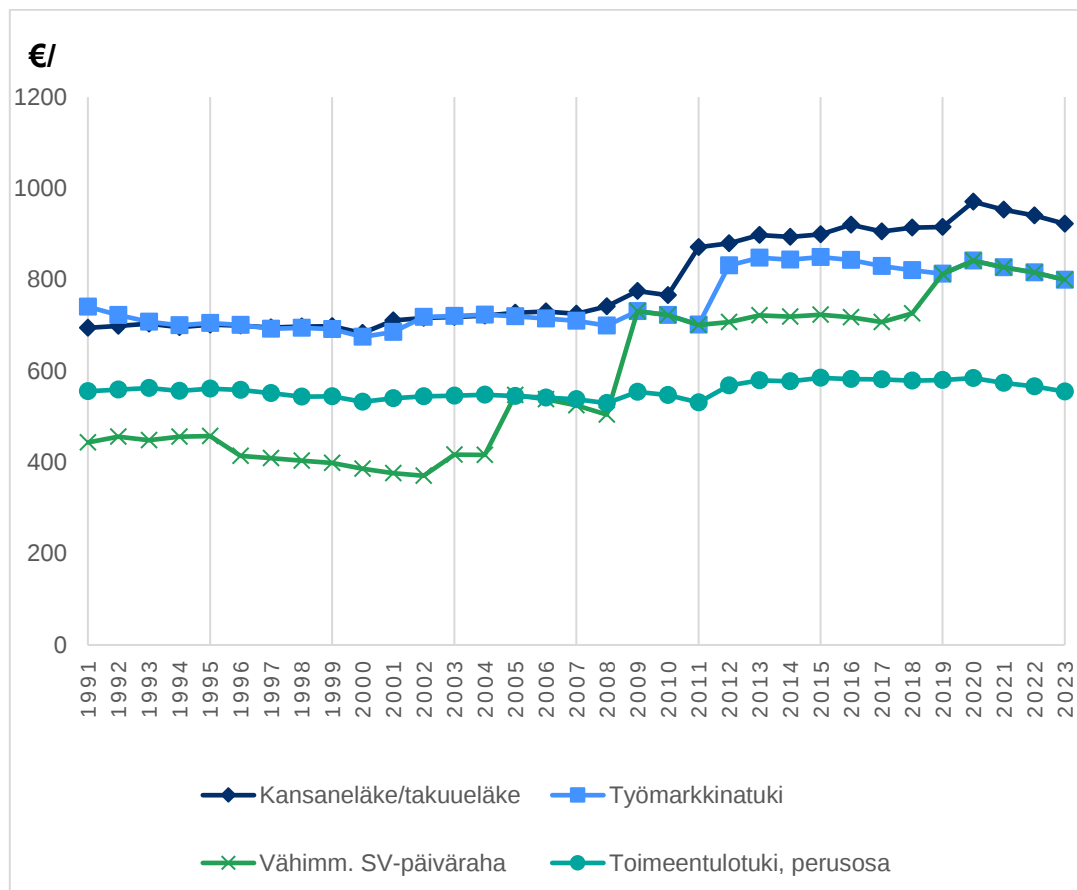
Perusosa sidottiin 2001 kansaneläkeindeksiin ja sitä on sen jälkeen korotettu sen mukaisesti. Vuonna 2012 tasoa kasvatettiin 50 eurolla työttömyysetuuksien tasokorotusten yhteydessä. Samalla perusosaan liitettiin 10 prosentin yksinhuoltajakorotus, jota korotettiin edelleen 14 prosenttiin vuonna 2020. Vuosina 2015–2019 kansaneläkeindeksiin sidottuihin etuuksiin tehtiin indeksileikkauksia ja -jäädytyksiä, mutta toimeentulotuen perusosaa nostettiin indeksiä vastaavasti myös näinä vuosina. Lasten perusosat olivat vuoden 2023 ajan korotettuna 10 prosentilla.

Taulukossa 3⁵ kuvataan toimeentulotuen perusosan tason kehitystä perusturvaetuuksien ja eläkkeiden tasoon. Perusturvaetuudet ja eläkkeet ovat bruttomääräisiä, toimeentulotuen perusosa nettomääräinen. Eläkkeet ovat tasoltaan korkeimmat, koska ne ovat pitkäkestoisia tulonlähteitä, joiden tulee riittää kes tokulutustavaroiden uusimiseen ja toisaalta eläkkeensaajan ei ole yleensä helppoa hankkia lisätuloja työllä. Kuten aikaisemmasta perusosan lyhyestä historiasta käy ilmi, perusosan asettaminen 80 prosenttiin kansaneläkkeestä ei perustunut kovin systemaattiseen laskelmaan. Lisäksi 1990-luvulla tehtiin monia indeksijäädytyksiä perusosaan, kun taas 2010-luvulla tehtiin erilliskorotus. Perusosa on pysynyt hintakehityksen tahdissa 2000-luvulla indeksikorotusten ansiosta.⁶

⁵ Perusturvan riittävyden arviointiraportti 2019–2023. THL 2023:3
<https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-037-8>

⁶ Toimeentulotuen perusosan historia ja riittävyys nykypäivänä Jussi Tervola ja Lauri Mäkinen. Yhteiskuntapolitiikka 4/2023

Taulukko 3. Toimeentulotuen perusosa suhteessa etuuksiin vuoden 2023 hintatasossa



2.3.2 Asumismenot

Muina perusmenoina huomioitavia asumismenoja koskevaa toimeentulotukilain 7 a §:ää muutettiin 1.4.24 voimaantulleella lainmuutoksella. Pykälän 1momentin mukaan tarpeellisen suuruisina otetaan huomioon seuraavat asumismenot: 1) vuokra-asunnon vuokra ja omistusasunnon hoitovastike, ylimääräinen vastike, tontin vuokravastike ja pääoma- tai rahoitusvastikkeen se osuus, jolla katetaan yhtiölainaosuuden korkomenoja, sekä omistusasunnon tai asumisoikeuden hankkimiseksi otettujen henkilökohtaisten lainojen kuukausittaiset korot, sekä kaikkien asumismuotojen osalta saunamaksu; 2) muun kuin

yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot; 3) lämmityskustannukset; 4) taloussähköstä aiheutuvat menot; 5) kotivakuutusmaksu; 6) erikseen maksettavat vesimaksut; 7) välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot sekä liikkumisesteisen henkilön autopaikkamaksu. Saman pykälän 2 momentin mukaan 1 momentin 1–3 kohdassa tarkoitettujen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä säädetään valtioneuvoston asetuksella, jota tarkistetaan vähintään vuosittain valtioneuvoston asetuksella toimeentulotuen saajien ja yleisen asumistuen saajien keskimääräisten asumismenojen muu-
tosta vastaavasti. Asumismenot perustuvat toimeentulotuen saajien ja yleisestä asumistuesta annetun lain (938/2014) mukaisen yleisen asumistuen saajien keskimääräisiin asumismenoihin, ja ne vahvistetaan asunnon sijaintipaikkakunnan ja perhekoon perusteella.

Valtioneuvosto on antanut asetuksen toimeentulotuen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä (144/2024), joka tuli voimaan 1.4.2024 ja jonka liitteessä määrätään asumisnormit ajalle 1.4. – 31.12.2024. Valtioneuvosto on 31.10.2024 antanut valtioneuvoston asetuksen toimeentulotuen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n ja liitteen muuttamisesta (580/2024), joka tulee voimaan 1.12.2024. Muutoksessa asetuksen liitteen asumisnormeja on osittain korotettu vuodelle 2025. Asetus kunta- ja perhekohtaisista asumisnormeista tulee tarkastaa vähintään kerran vuodessa.

Toimeentulotukilain 7 a §:n 3 momentissa säädetään erityisistä perusteista, joiden realisoituessa hakijalle voidaan huomioida asumismenoja täysimääräisesti kyseisen perusteen voimassaolon ajan. Tällaisia erityisiä perusteita ovat: 1) hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen etu; 2) hakijan tai hänen perheenjäsenensä erityisestä hoidosta tai vammaisuudesta aiheutuva lisätilan tarve, taikka vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista annetun lain (380/1987) mukaan tehdyt muutokset nykyisessä asunnossa; 3) kunnan toimielimen tai hyvinvointialueen vahvistaman sopimuksen mukaisesta tai tuomioistuimen päätöksen mukaisesta lapsen tapaamisoi-
keuden toteuttamisesta aiheutuva asuintilan tarve sekä lastensuojelulain (417/2007) perusteella kodin ulkopuolelle sijoitetun tai huostaanotetun lapsen tapaamisten toteuttamisesta aiheutuva asuintilan tarve; 4) hakijan tai hänen perheenjäsenensä heikko terveydentila, muutoin alentunut toimintakyky tai korkea ikä; 5) hakijan asuminen hyvinvointialueen järjestämässä asumispalve-
luun liittyvässä asunnossa; tai 6) muu 1–5 kohtaan verrattava perusteltu syy.

Jos toimeentulotuen hakijan asumiseen liittyvät menot ylittävät asetuksessa säädetyn asumisnormin eikä hakijalla ole laissa mainittua erityistä perustetta kalliimmassa asunnossa asumiseen, Kansaneläkelaitoksen on toimeentulotukilain 7 a §:n 4 momentin mukaan ohjattava hakijaa hankkimaan edullisempi asunto. Lisäksi Kansaneläkelaitoksen tulee tarvittaessa ohjata hakijaa olemaan yhteydessä kuntaan asuntoasian selvittämistä varten. Hakijalle on annettava kolmen kuukauden määräaika edullisemman asunnon hankkimista varten. Kansaneläkelaitoksen tulee ottaa tuensaajan asumismenot huomioon täysimääräisinä tämän määräajan. Määräaikaa on pidennettävä, jos hakijalla on vakava ohimenevä kriisitilanne tai erityisiä vaikeuksia löytää edullisempi asunto aktiivisesta asunnonhausta huolimatta taikka muu perusteltu syy. Määräajan jälkeen hakijan asumismenoina hyväksytään asetuksessa säädetyn asumisnormin määrä.

2.3.2.1 Asumismenojen kohtuullistaminen tilastojen valossa

Asumismenojen kohtuullistamisesta on 1.4.2024 voimaan tulleen muutoksen takia saatavilla Kansaneläkelaitoksessa kerättyä aineistoa. Huhtikuusta marraskuun loppuun välillä ohjauksia etsiä edullisempaa asuntoa on Kansaneläkelaitoksesta annettu yhteensä 31 529 kotitaloudelle. Alueellisesti eniten ohjauksia on pääkaupunkiseudun hyvinvointialueilla, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa. Asumismenojen kohtuullistamisiin on menty aikaisempaa useammin; kohtuullistamiset ovat nousseet noin 10 000 tapauksesta 25 000 kotitalouteen. Lokakuussa n. 57 % prosenttia niistä kotitalouksista, jotka asuivat asunnoissa, joissa asumismenot ylittivät kunta- ja perhekohtaisen asumisnormintason, oli asumismenot kohtuullistettu. Erityisiä perusteita asua normin yltävässä asunnossa oli heinä-marraskuussa yhteensä 13 536 kotitaloudella. Näissä on mukana myös tilanteet, joissa määräaikaa edullisemman asunnon etsimiselle on pidennetty, koska asiakas ei aktiivisesta etsimisestä huolimatta ole saanut edullisempaa asuntoa. Toiseksi suurimpana syynä ovat lapsen etuun tavalla tai toisella liittyvät syyt; joko lapsen tapaamisista tai vuoroasumisesta johtuva lisätilan tarve tai muu lapsen tilanteeseen liittyvä syy. Keskimääräinen ylitys erityisen syyn tilanteissa vaihtelee syiden mukaan 93–138 euron välillä.

2.3.3 Terveys- ja huoltomenot

Vähäisiä terveydenhuoltomenoja, jotka sisältyvät toimeentulotuen perusosaan, ovat esimerkiksi ilman lääkärin määräystä ostettavat lääkkeet, perusvoiteet, vitamiinit ja laastarit. Muina perusmenoina voidaan ottaa huomioon terveydenhuoltomenoja todellisen suuruisena, jos niitä ei ole korvattu muista ensisijaisista järjestelmistä, kuten sairausvakuutuksesta. Huomioitavia menoja ovat vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan esimerkiksi terveydenhuollon asiakasmaksut, terveydenhuollon ammattihenkilön määräyksellä hankitut, sairauden tai terveysongelman hoidossa tarpeelliset lääkkeet (ja haavanhoitotuotteet), ja silmälasien hankintamenot. Toimeentulotuessa huomioon otettavien terveyden- ja sairaanhoidon maksujen osalta edellytetään ensisijaisesti, että palvelut ovat julkisen terveydenhuollon itse tuottamia tai ostamia. Lisäksi huomioidaan joitakin menoja, jotka eivät johdu sairauden hoidosta, kuten kustannukset hedelmöityshoidoista, ehkäisytableteista ja tupakan vieroituslääkkeistä.

Muihin perusmenoihin sisältyvien terveydenhuoltomenojen huomioimista toimeentulotuessa tarkennettiin vuoden 2023 alusta lukien. Lainmuutoksen perustelujen mukaan terveydenhuoltomenojen tarpeellisuuden myönnettävän perustoimeentulotuen näkökulmasta arvioi yksittäistapauksessa Kansaneläkelaitos perustoimeentulotuen myöntäjänä. Tarpeellisuusarvioinnissa voidaan käyttää apuna Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäreitä ja muuta asiantuntemusta. Kansaneläkelaitos voi huomioida menon perusteen ja määrän tarpeellisuutta. Samoin Kansaneläkelaitos voi tarpeellisuusarvioinnissaan ottaa huomioon, onko lääkettä tai valmistetta määrättäessä huomioitu yleisesti hyväksytty hoitokäytäntö ja lääketieteellinen tutkimusnäyttö ottaen kuitenkin huomioon asiakkaan kokonaistilanteessa olevat mahdolliset erityispiirteet.

Toimeentulotuen saajilla on tutkimusten mukaan keskimäärin muuta väestöä heikompi terveydentila. Vuonna 2023 julkaistun oululaisia ja helsinkiläisiä toimeentulotuen saajia koskevan tutkimuksen perusteella perustoimeentulotuen saajat saavatkin muuta väestöä yleisemmin useimpia terveysperusteisia

etuuksia. Perustoimeentulotuen saajat käyttävät lisäksi muuta väestöä yleisemmin erilaisia julkisia terveystalvaeluita, mutta harvemmin yksityisiä palveluita ja työterveystalvaeluita.⁷

Alla olevassa taulukossa on eritelty terveydenhuoltokuluina huomioitavien menojen pääluokat ja miten yleistä eri kustannusten korvaaminen toimeentulotuesta on. Lääkekulut ovat selvästi yleisin kuluerä, joihin kuluu myös euromääräisesti eniten rahaa.

Taulukko 4. Perustoimeentulotukena myönnettyt etuusmenot terveydenhoitomenoihin vuonna 2023

Laskun menolaji	Kotitalouksien lukumäärä	Menot milj. €
Lääkekustannus	142 163	36
Terveydenhoitomenot	41 363	15,7
Hammashoitomaksu	15 501	3,9
Optikkopalvelut	16 435	0,8
Terapiamaksu (erityisesti psykoterapia)	1 761	0,6
Lääkäripalkkio (silmälääkäri)	1 090	0,04

Alla olevassa taulukossa on puolestaan eritelty, mitkä ovat perustoimeentulotukena korvattavista lääkkeistä keskeisimmät lääkeryhmät ja niistä aiheutuvat kustannukset.

⁷ Kelan tietotarjotin. <https://tietotarjotin.fi/tietopaketti/2699589/tietopaketti-toimeentulotuki#tilastoja>. Viitattu 24.11.2024.

Taulukko 5. Perustoimeentulotuessa huomioitujen lääkemenojen suurimmat lääkeryhmät kustannusten perusteella vuonna 2023

Lääkeryhmä	Saajat	Kustannukset miljoonaa euroa
Masennuslääkkeet ja keskushermostoa stimuloivat lääkeaineet	59520	5,1
Psykoosi- ja neuroosilääkkeet sekä unilääkkeet	52644	3,4
Analgeetit	63196	3
Ahtauttavien hengitystiesairauksien lääkkeet	28442	1,9
Diabeteslääkkeet	16285	1,9
Tulehduskipu- ja reumalääkkeet	58693	1,4
Sukupuolihormonit ja genitaalijärjestelmään vaikuttavat aineet	19980	1,2
Perusvoiteet	19056	1,1
Silmätautien lääkkeet	19670	0,9
Liikahappoisuuden hoitoon tarkoitetut valmisteet	31813	0,8
Systeemiset bakteerilääkkeet	34833	0,8
Nenän limakalvojen hoitoon tarkoitetut valmisteet	20913	0,8

Kansaneläkelaitoksesta saadut tiedot

2.3.4 Tulojen huomioiminen

Toimeentulotuen viimesijaiseen luonteeseen kuuluu, että lähtökohtaisesti kaikki käytettävissä olevat tulot ja varallisuus ovat ensisijaisia toimeentulotuen nähdessä. Pääsääntöön on tehty kuitenkin joitakin poikkeuksia, joista säädetään toimeentulotukilain 11 §:ssä. Lain mukaan tulona jätetään huomioimatta esimerkiksi vähäisiksi katsottavia ansiotuloja ja avustuksia, alle 18-vuotiaan lapsen säännöllisiä tuloja siltä osin kuin ne ylittävät hänen osaltaan 7 ja 7 c §:n nojalla huomioon otettavat menot, tuloja siltä osin kuin ne vastaavat työmatkamenot ja muita työssäkäynnistä aiheutuvia menoja. Tämän lisäksi ansiotuloista jätetään ottamatta huomioon 150 euroa kuukaudessa. Lisäksi jätetään huomioimatta äitiysavustus, vammaisetuudet, lastensuojelulain nojalla myönnetty avustukset, oppimateriaalilisa sekä erilaisten työttömyysturvaan tai työkyvyttömyysetuuksiin kuuluvat ylläpitokorvaukset.

Ansiotuloista tehtävä vähennys lisättiin toimeentulotuen lainsäädäntöön alun perin kolmivuotisena kokeiluna v. 2002, jota jatkettiin useaan kertaan ja lopulta vakinaistettiin vuonna 2015. Tarkoituksena oli kannustaa työttömyysturvan piirissä olevia tai kokonaan tulottomia toimeentulotuen saajia hakeutumaan työelämään, vaikka heidän ansiotulonsa jäisivät suhteellisen vaatimattomiksi esimerkiksi työn osa-aikaisuuden tai lyhyen keston takia.

Sosiaali- ja terveysministeriö tilasi Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesilta selvityksen etuoikeutetun tulon kokeilusta vuosina 2002—2004. Lainmuutoksen myönteisiä vaikutuksia olivat esitettyjen selvitysten mukaan olleet toimeentulotukiasiakkaiden aikaisempaa oikeudenmukaisempi kohtelu, työssäkäyvien asiakkaiden toimeentulotuen kohtuullisempi taso, kannustavuuden lisääntyminen sekä etuoikeutetun tulon käyttö sosiaalityön välineenä. Stakesin selvitysten mukaan kokeilun aikana toimeentulotukiasiakkaiden työtulojensaanti lisääntyi. Muutos oli kuitenkin vähäinen.

Sosiaaliturvan uudistamista pohtinut SATA-komitea on ehdotuksessaan katsonut, että sosiaaliturvan kannustavuuden parantamiseksi etuoikeutettua tuloa koskevan määräaikaisen lain säätäminen pysyväksi voi olla perusteltua. Vuonna 2013 tehdyn kyselyn mukaan sosiaalityöntekijät arvioivat etuoikeutetun tulon vaikutuksen olevan tärkeä kannustin ja oikeudenmukaisuutta lisäävä työkalu, vaikkakin sen vaikutukset työllisyyteen arvioitiin suhteellisen pieniksi.⁸ Saman toteaa myös työllisyysvaikutuksia tutkinut Heikki Palviainen tutkimuksessaan vuonna 2021⁹.

Vähäisenä ansiotulona ja avustuksena on Kansaneläkelaitoksen toimeenpanossa tulkittu siten, että vähennykset ovat erisuuruisia. Ansiotulosta jätetään huomioimatta henkilökohtainen ansiotulovähennys, joka on enintään 150 euroa. Yksityishenkilöiden avustuksista, veronpalautuksista, vahingonkorvauksista, vakuutuskorvauksista ja rikosperusteiset korvaukset otetaan tulona huomioon yksin asuvalta 50 euron ja toimeentulotukiperheeltä 100 euron yli menevä osuus. Alaikäisen lapsen säännölliset tulot voidaan huomioida siltä osin, kun ne vastaavat hänen perusosastaan ja muista perusmenoista aiheutuvia

⁸ Karjalainen ym. 2013, s. 196, teoksessa Kuivalainen S toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla, THL Raportteja 9/2013

⁹ Palviainen Heikki 2021. Incentivizing last-resort social assistance clients: Evidence from a Finnish policy Experiment.

kustannuksia, ei kuitenkaan pääsääntöisesti osuutta perheen asumismenoista. Lapsen tuloja ei huomioida tämän ylittäviltä osin, koska lapsella ei ole velvollisuutta huolehtia perheen elatuksesta.

Toimeentulotukilain vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaisesti toimeentulotukiperheen lasten kesätyö- ja viikonloppu ansiot on voitu jättää ottamatta tulona huomioon, vaikka ne olisivat ylittäneet ansiotulovähennyksen eurorajat. Kansaneläkelaitos on ohjeistanut tulkintaa lisäksi siten, että lasten kesätöiden tai muiden lyhytaikaisesta työskentelystä saatuja ansiotuloja ei huomioida, jos töiden kesto on alle 3 kuukautta.

Toimeentulotukilain 12 §:n mukaan myös henkilön ja perheen varallisuus huomioidaan arvioitaessa perheen oikeutta toimeentulotukeen. Varoina otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten toimeentulotukea myönnettäessä käytettävissä olevat varat. Tähänkin pääsääntöön on joitakin poikkeuksia. Varoina ei kuitenkaan oteta huomioon henkilön tai perheen käytössä olevaa vakinaista asuntoa eikä tarpeellista asuinirtaimistoa, tarpeellisia työ- ja opiskeluvälineitä, alle 18-vuotiaan lapsen varoja siltä osin kuin ne ylittävät hänen osaltaan 7 ja 7 c §:n nojalla huomioon otettavat menot eikä muita varoja, joiden katsotaan olevan tarpeen jatkuvan toimeentulon turvaamiseksi.

Tilivarojen osalta on vakiintunutta käytäntöä se, että tulot muuttuvat laskelmassa huomioitavaksi varallisuudeksi niiden saamista seuraavassa kuussa, ellei kyse ole kuun viimeisenä päivänä maksettu tulo. Jos asiakkaalla on päätös toimeentulotuesta edelliselle kuukaudelle, otetaan huomioon se, että usein ne tulot, joista tilivarat ovat muodostuneet, on jo huomioitu edellisen kuukauden laskelmassa. Siksi tiliotteilla näkyvät tilivarat huomioidaan vain silloin, jos tilivarallisuutta tai säästöjä on kertynyt. Näissä tilanteissa käytetään tapauskohtaista harkintaa ja kiinnitetään huomiota esimerkiksi siihen, mistä tilin saldo muodostuu ja milloin tulot on maksettu. Jos hakijalle ei kerry säästöjä ja taloudellinen tilanne pysyy suurin piirtein samana kuukaudesta toiseen, ei tilivaroja huomioida varoina käsiteltävän kuukauden laskelmassa.

2.3.4.1 Toimeentulotuen saajien tulot ja menot tilastojen valossa

Noin puolella perustoimeentulotukea¹⁰ saavista kotitalouksista on tulonlähteenä peruspäiväraha tai työmarkkinatuki ja yleensä myös yleinen asumistuki. Kaikkiaan neljä viidestä perustoimeentulotukea saavasta kotitaloudesta saakin yleistä asumistukea.

Perustoimeentulotukea saadaan usein perusturvaetuuksien lisäksi. Esimerkiksi työmarkkinatuen saajista lähes 40 prosenttia saa lisäksi myös perustoimeentulotukea. Samoin vähimmäismääräisten päivärahojen saajat ovat usein oikeutettuja myös perustoimeentulotukeen. Vähimmäismääräiset päivärahat ovat työttömyysturvan peruspäiväraha sekä vähimmäismääräiset sairauspäiväraha, vanhempainpäiväraha ja kuntoutusraha.

Perustoimeentulotukea tarvitaan usein kattamaan varsinkin pääkaupunkiseudulla suuria asumiskustannuksia. Noin kolmasosassa tukea saavista kotitalouksista joko tuen hakija tai hänen puolisonsa on ilman ensisijaisia etuuksia ja ansiotuloja. He eivät saa esimerkiksi työttömyysturvaa, mutta saavat kuitenkin yleensä muita verottomia tukia, kuten yleistä asumistukea tai elatustukea.

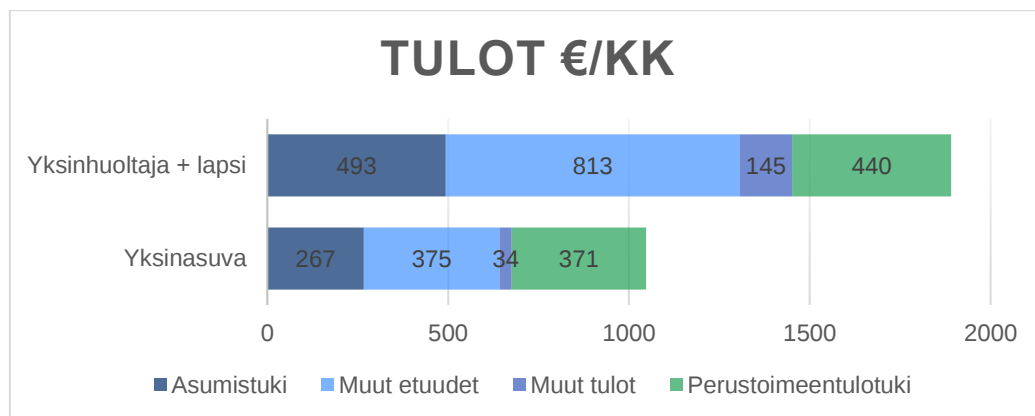
Ansiotuloja eli palkka- tai yrittäjätuloa saavia toimeentulotukikotitalouksia oli keskimäärin kuukausittain noin 9 prosenttia perustoimeentulotuen saajatalouksista vuoden 2022 tietojen mukaan¹¹. Yleisimmin palkka- tai yrittäjätuloja saavat kahden aikuisen lapsiperhekotitaloudet, joista lähes joka neljännellä oli ansiotuloja vuonna 2022. Tätä selittää se, että tällaisessa kotitaloudessa on kaksi mahdollista tienaa, mutta myös korkeat kustannukset. Myös yli 15 prosentilla pariskunnista ja yli 10 prosenttia yhden aikuisen lapsiperheistä sai tuloinaan palkka- tai yrittäjätuloja. Yhden hengen kotitalouksista näitä tuloja oli noin 6,5 prosentilla.

¹⁰ Kelan tietotarjotin, <https://tietotarjotin.fi/tietopaketti/2699589/tietopaketti-toimeentulotuki>. Viitattu 19.11.2024.

¹¹ Yhä useammalla perustoimeentulotukea saavalla kotitaloudella on ansiotuloja. Kelan tutkimusblogi. <https://tietotarjotin.fi/tutkimusblogi/679476/yha-useammalla-perustoimeentulotukea-saavalla-kotitaloudella-on-ansiotuloja>. Viitattu 10.12.2024.

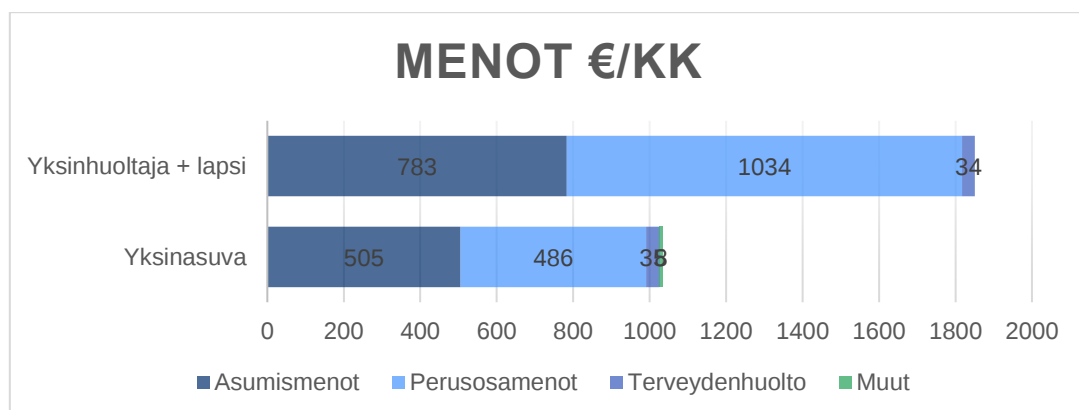
Oheisissa taulukoissa on eritelty kahdessa eri perhetyypissä asuvien henkilöiden keskimääräisten tulojen ja menojen koostumusta. Toimeentulotuki on lähes aina vain osa kotitalouden tuloista.

Taulukko 6. Perustoimeentulotuen saajien keskimääräiset tulot kahdessa eri perhetyypissä.



Kokonaismenoja arvioitaessa lähes puolet toimeentulotukena maksetusta tuesta kohdistuu asumismenoihin. Oheisessa menojen kuvaavassa taulukossa näkyy myös asiakkaan tasolla se, millaisia menoja keskimäärin tuen saajilla on. Menojen osalta huomataan, että asumismenot ja perusosamenot vastaavat suurimmasta osasta kustannuksia, terveydenhuoltomenot keskimäärin jäävät pieneksi osuudeksi samoin muut menot.

Taulukko 7. Perustoimeentulotuen saajien keskimääräiset huomioitavat menot kahdessa eri perhetyypissä



2.4 Velvollisuus huolehtia omasta elatuksesta

Jokaisella on oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuskien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Jokaisella on kuitenkin velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä, siinä laajuudessa kuin avioliittolaissa (234/1929), lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/1975) ja muussa laissa säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta.

2.4.1 Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi

Toimeentulotukilaki velvoittaa henkilöä pitämään kykynsä mukaan huolta itsestään ja omasta elatuksestaan, minkä vuoksi toimeentulotukilain 2 a §:ssä säädetään 17–64-vuotiaan velvollisuudesta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi lukuun ottamatta tiettyjä säännöksessä lueteltuja tilanteita. Velvollisuus ei koske työssä palkansaajana tai yrittäjänä toimivaa eikä päätoimisesti opiskelevaa henkilöä, tai henkilöä, joka on laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Velvollisuus ei koske myöskään työttömyysturvalain (1290/2002) tarkoittamalla tavalla työkyvytöntä henkilöä tai työttömyysturvalain tarkoittamaa estävää etuutta saavaa henkilöä tai henkilöä, joka on muun edellä mainittuihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä.

Toimeentulotukilain muuttamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (hallituksen esitys laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, HE 184/2000) muusta hyväksyttävästä syystä olla ilmoittautumatta työnhakijaksi on todettu seuraavaa: ”Muu hyväksyttävä syy olisi esimerkiksi se, että henkilö toimii perhehoitajalaissa (312/1992) tarkoitettuna perhehoitajana, tai että henkilö hoitaa vanhusta, vammaista tai sairasta henkilöä sosiaalihuoltolain 27 b §:ssä tarkoitetun omaishoidon tuesta tehdyn sopimuksen nojalla vähintään neljä tuntia päivässä. Hyväksyttävää syytä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon myös se, että henkilö hoitaa alle kouluikäistä lastaan kotona tai on oikeutettu lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain

(1128/1996) 3 §:n nojalla kotihoidon tukeen. Lisäksi hyväksyttäviä syitä olisivat esimerkiksi asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen suorittaminen.” Sosiaali- ja terveysministeriö on aikaisemmassa ohjauksessaan tuonut esiin, että toimeentulotukilain 2 a §:n 1 momentin 5 kohdan tarkoittamaa esteellisyyttä työn vastaanottamiseen on tulkittava suppeasti. Tapauskohtainen harkinta on kuitenkin mahdollista, kuten toimeentulotuen yksilölliseen harkinnanvaraiseen luonteeseen kuuluu. Mahdollisuus ensisijaiseen etuuteen on kaikissa tilanteissa aina ensin selvitettävä.¹²

Perusosaa voidaan oikeuskäytännön tai sen tulkinnan nojalla alentaa rinnastamalla toiminta siihen, että henkilö on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai julkista työvoimapalvelua ole voitu tarjota. Tällaisia tilanteita ovat pitkään jatkunut kannattamaton yritystoiminta, joka estää saamasta ensisijaisia toimeentuloa turvaavia etuuksia; toisen tutkinnon opiskelu ilman oikeutta opintoetuuksiin tai muihin ensisijaisiin toimeentuloa turvaaviin etuuksiin tai muutoin pitkittyneet opinnot, jotka estävät ensisijaisten etuuksien saamisen sekä päätoiminen opiskelu siten, että opiskelija ei ole saamastaan ohjauksesta huolimatta selvittänyt mahdollisuuksiaan saada suorittamiinsa opintoihin opintotukea, jolla turvata opintojen aikaista toimeentuloaan.

Työttömien henkilöiden osalta perusosaa on alennettu käytännössä vain silloin, kun henkilö ei ole ilmoittautunut työmarkkinoiden käytettävissä olevaksi kokoaikaiseksi työnhakijaksi. Perusosaa ei ole alennettu, jos henkilöllä on palkkatuloja. Toimeentulotukilain 2 a §:n 2 momentin mukaan, jos toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa hänen osaltaan noudattaen, mitä 10 §:ssä säädetään.

2.4.2 Velvollisuus hakea ensisijaisia etuuksia

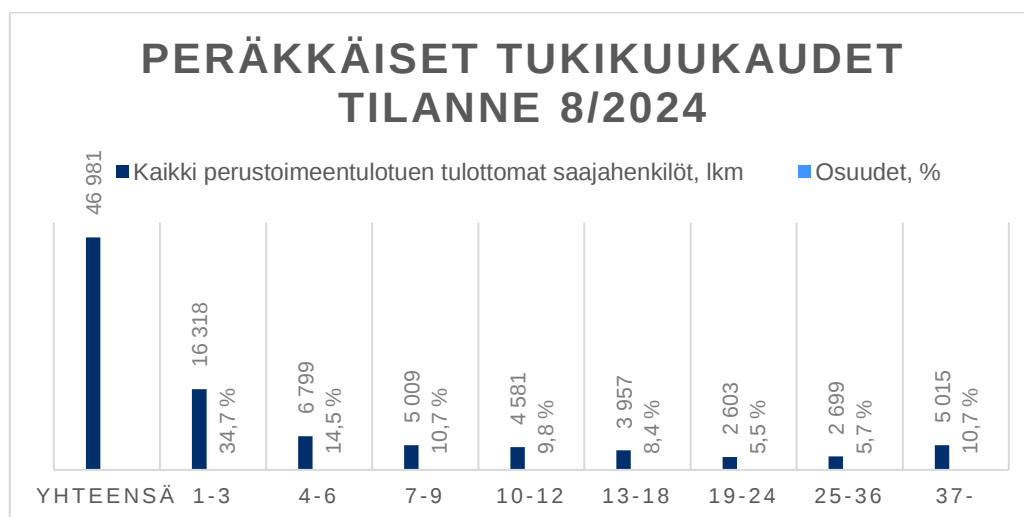
Lyhytaikaisissa toimeentulotuen saannin tilanteissa on tavallista, ettei asiakas ole ehtinyt hakea tai varsinkaan saada päätöstä muista elatusta turvaavista etuuksista. Asiakasta kehoitetaan hakemaan ensisijaisia etuuksia päätösten ja

¹² Sosiaali- ja terveysministeriön Kuntainfo 9/2018. Luettavissa: https://stm.fi/documents/1271139/6195033/Kuntainfo_9_+2018_Kuntainfo_ty%C3%B6nhaun_voimassaolo.pdf/6278dbfa-0dbb-455c-a6d7-8db050291ee8/Kuntainfo_9_+2018_Kuntainfo_ty%C3%B6nhaun_voimassaolo.pdf?t=1527678351000

mahdollisen asioinnin yhteydessä. Jos ensisijaisia etuuksia ei ole laitettu viireille tai niitä ei voida ratkaista ennen toimeentulotukipäätöstä, tehdään perustoimeentulotukipäätös yhden kuukauden ajalle siten, että niihin sisällytetään kuittaus odotettavissa olevasta etuudesta.

Jos toimeentulotuen hakemuksen käsittelyn yhteydessä havaitaan, että asiakkaalla on haasteellinen elämäntilanne esimerkiksi terveyden, elämänhallinnan tai toimeentulon osalta, otetaan asiakkaaseen yhteyttä ja asia otetaan hänen kanssaan puheeksi ja hänelle voidaan tarjota Kansaneläkelaitoksen omia ohjaus- ja neuvontapalveluita ensisijaisten etuuksien hakemiseen. Asiakas voidaan ohjata hyvinvointialueen sosiaalipalveluihin, jos hänen arvioidaan tarvitsevan myös sosiaalihuollon palveluita. Kansaneläkelaitos voi ohjata työttömän henkilön myös työllistymistä edistävään monialaiseen palvelutarvearvioon. (Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta, 1369/2014 ja 1.1.2025 alkaen Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä (381/2023). Mainitut lait eivät määrittele, minkä hakemuksen käsittelyn yhteydessä ohjaus voitaisiin tehdä, tällä hetkellä Kansaneläkelaitoksen ohjaus pääsääntöisesti työkykyneuvojilta tai kuntoutuksen asiantuntijoilta.

Taulukko 8. Tulottomia tai vain verottomia tuloja saaneiden toimeentulotuen saajien määrät ja tukikuukausien peräkkäinen kesto¹³



¹³ Kelasta työryhmälle saatu tilastotieto

Yllä olevasta taulukosta huomataan, että lähes puolet tulottomana toimeentulotukea saavista täysi-ikäisistä saa tukea alle puoli vuotta. Kuitenkin hyvin pitkiä tukijaksoja on myös huomattavan useilla. Yli 5000 henkilöä on saanut toimeentulotukea tulottomana tai ilman ensisijaisia etuuksia yhtäjaksoisesti ainakin kolmen vuoden ajan.

2.4.3 Perusosan alentaminen

Perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 (tai laiminlyöntien toistussa enintään 40) prosenttia tiettyjen henkilön työllistymistä edistäviin toimiin liittyvien laissa lueteltujen velvoitteiden laiminlyöntien johdosta. Henkilölle tulee kuitenkin aina taata perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen ihmisarvoisen elämän edellyttämä välttämätön toimeentulo.

Perusosan alentamisperusteet on lueteltu toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentissa. Perusosaa voi alentaa, jos henkilö on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt tarjotusta työstä tai sellaisesta julkisesta työvoimapalvelusta, joka kohtuullisen pitkän ajan turvaisi hänen toimeentulonsa, taikka on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai julkista työvoimapalvelua ole voitu tarjota. Samoin voidaan toimia, jos ammatillista koulutusta vailla oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen. Maahanmuuttajan kieltäytyessä kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin taikka aiheuttaen laiminlyönnillään sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa ole voitu laatia, täyttyvät myös perusosan alentamisperusteet. Samoin kieltäytyminen osallistumasta kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) tarkoittaman aktivointisuunnitelman laatimiseen tai työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetussa laissa (1369/2014)¹⁴ tarkoitetun monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseen. Myös kuntouttavan työtoiminnan keskeyttäminen

¹⁴ Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) kumoutuu 1.1.2025 lukien lailla työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien voimaansaattamisesta (383/2023), jonka 13 §:n mukaan muualla lainsäädännössä olevan viittauksen työllistymistä edistävään monialaisesta yhteispalvelusta annettuun lakiin katsotaan 1.1.2025 alkaen tarkoittavan työllistymisen monialaisesta edistämisestä annettua lakia (381/2023).

tai kuntouttavasta työtoiminnasta kieltäytyminen ilman pätevää syytä on alentamisperuste.

Kun perusosan suuruutta on jo alennettu enintään 20 prosentilla, alentamista voidaan suurentaa enintään 40 prosenttiin, jos henkilö menettelee edelleen perusosan alentamisperusteissa mainitulla tavalla ja hän kieltäytyy ilman perusteltua syytä osallistumasta palvelutarpeen arviointiin. Perusosan alentamista 40 prosentilla harkittaessa Kansaneläkelaitoksen tulee ohjata asiakas hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitetun palvelutarpeen arviointia varten. Kansaneläkelaitoksen on tällöin tiedotettava hakijalle etukäteen, että hakija voi välttää perusosan alentamisen toistamiseen osallistumalla palvelutarpeen arviointiin tai muutoin hänen perusosaansa voidaan alentaa 40 prosentilla. Kansaneläkelaitoksen tulee antaa hakijalle kohtuullinen aika palvelutarpeen arviointiin osallistumiseen ennen perusosan alentamista.

Toimeentulotukilain mukaan alentaminen voidaan tehdä vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämättömyyttä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO 2000:452) mukaan toimeentulotuen perusosaa voitiin alentaa 40 prosentilla kahdeksi kuukaudeksi välittömästi edellisen kahden kuukauden samansuuruisen alennusjakson jälkeen, kun tuen saaja ei ollut noudattanut uutakaan kehotusta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi ja kun perusosan alentaminen ei ollut kohtuutonta eikä se vaarantanut hakijan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömyyttä toimeentuloa.

Perusosan alentamista koskevien säännösten tarkoituksena on edistää työllistymistä sen sijaan, että henkilö jäisi pysyvästi toimeentulotuen varaan. Tällainen tarkoitus on sopusoinnussa toimeentulotuen luonteen kanssa viimesijaisena sosiaaliturvaetuutena. Jos henkilölle on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai parantaa työllistymismahdollisuuttaan osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin tai toimenpiteisiin, voidaan sanoa, että hän olisi kyennyt hankkimaan perustuslaissa tarkoitetun turvan. Tästä syystä mahdollisuus toimeentulotuen perusosan alentamiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä ei ole ristiriidassa perustuslain 19

§:n 1 momentin kanssa. Lain 10 §:ää sovellettaessa on varmistettava, ettei yksittäistapauksissa synny perustuslain 19 §:n 1 momentin vastaisia tilanteita.

2.4.3.1 Perusosan alentaminen tilastojen valossa

Alla olevaan taulukkoon on koottu Kansaneläkelaitoksen tutkimuksen perusteella¹⁵ alennettua toimeentulotuen perusosaa saavien määriä vuoden 2017 jälkeen. Alennetulla perusosalla olevia oli kuukausitasolla noin 2500–3000 henkilöä vuosina 2018–2020. Koronapandemia vaikutti alentamisiin merkittävästi: vuonna 2020 alentamisia ei ollut lähes lainkaan, ja vuosina 2021 ja 2022 perusosan alentamisia oli selvästi aiempaa vähemmän. Kun alentaminen taas otettiin laajemmin käyttöön vuoden 2023 lopussa, alentamisia oli selkeästi enemmän kuin ennen korona-ajan alkua. Korkeimmillaan alennettua perusosaa saavien määrä oli joulukuussa 2023, jolloin perusosan alentamisia oli yli 5 000.

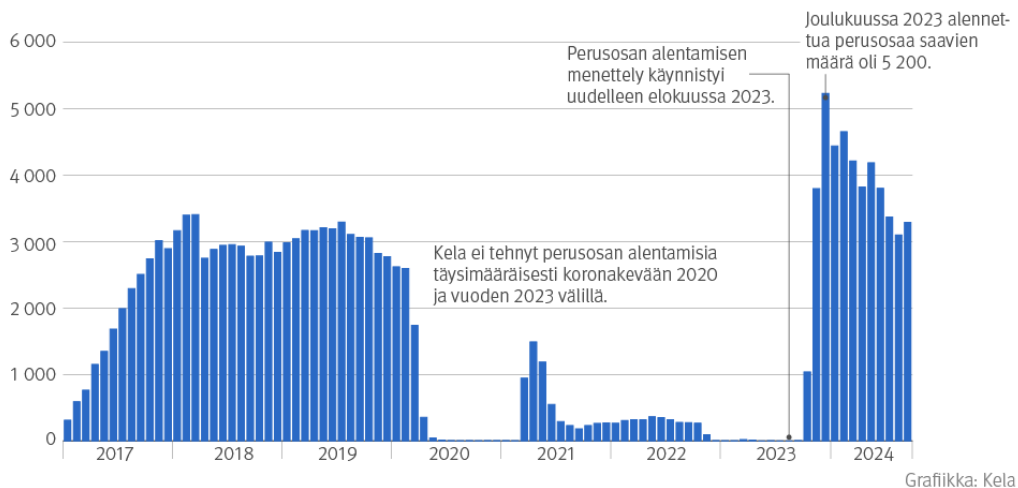
Kokonaisuudessaan perusosan alentamisia on tehty vuonna 2024 elokuuhun mennessä selkeästi enemmän kuin vastaavana aikana vuonna 2019. Tammi–elokuussa 2024 perusosan alentamisia oli yhteensä 31 576, kun niitä oli tammi–elokuussa 2019 yhteensä 25 144. Alennettua perusosaa saavien henkilöiden määrä on kuitenkin pienempi, sillä saajan perusosaa voidaan alentaa useampana kuukautena. Myös alennettua perusosaa saaneiden henkilöiden määrä on ollut aiempaa suurempi: tammi–elokuussa 2024 perusosaa oli alennettu 12 728 (5,2 %) saajalla, kun vastaava luku vuonna 2019 oli 9 675 (3,7 %).

¹⁵ Kelan tutkimusblogi: Toimeentulotuen perusosan alentaminen on melko harvinaista ja kohdistuu useimmin yksin asuviin miehiin. Viitattu 19.11.2024.

Taulukko 9. Alennettua perustoimeentulotuen perusosaa saavien määrä tammikuusta 2017 elokuuhun 2024¹⁶

Toimeentulotuen perusosan alentamisia on ollut selvästi enemmän vuoden 2023 lopulta alkaen

Alennettua perustoimeentulotuen perusosaa saavien määrä, tammikuu 2017–elokuu 2024



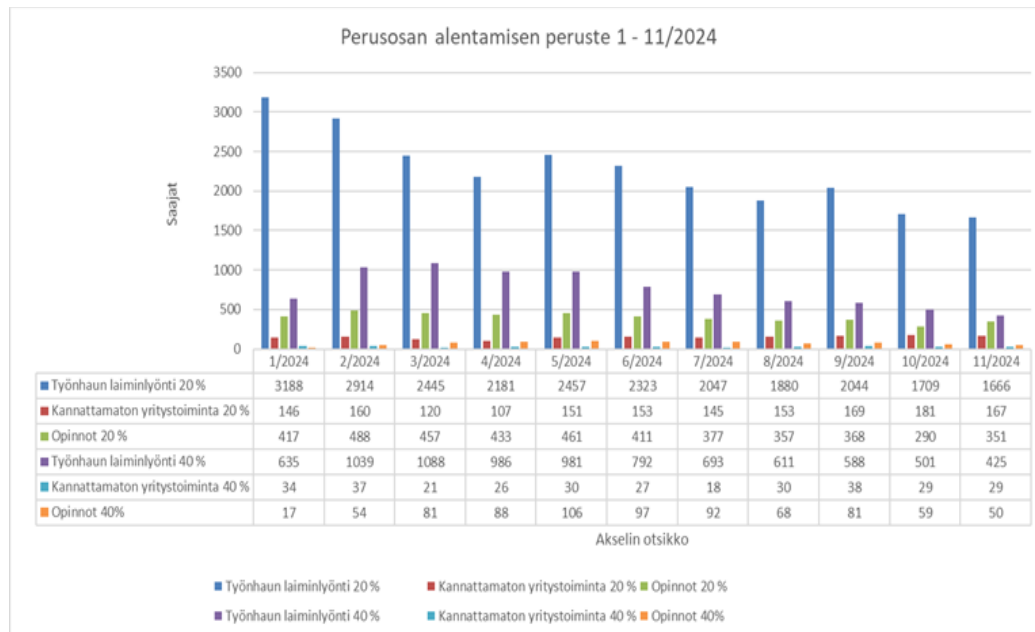
Kansaneläkelaitokselta saadun tiedon mukaan toimeentulotuen perusosan alentamisen vaihtelun keskeinen alkupiste oli reagointi koronakriisiin. Koronakriisin käynnistyessä keväällä 2020 Kansaneläkelaitos yhdessä sosiaali- ja terveystieteiden ja Kuntaliiton asiantuntijoiden kanssa pohti keinoja reagoida kriisiin ja turvata toimeentulotuen toimeenpano myös poikkeusoloissa. Sosiaali- ja terveystieteiden ohjeisti 31.3.2020 päivättyllä ohjeellaan kuntainfossa Kansaneläkelaitosta luopumaan perusosan alentamismenettelystä ja ohje oli lopulta voimassa 31.7.2020 asti. Suositusten voimassaolon päättymisestä huolimatta Kansaneläkelaitos ei kuitenkaan käynnistänyt perusosan alentamismenettelyä uudelleen. Kansaneläkelaitokselta saadun näkemyksen mukaan vallitsevat olosuhteet ja yhteiskunnan avautuminen täytyi ottaa huomioon ja siksi perusosan alentaminen otettiin rajatusti käyttöön vasta vuoden 2021 alussa ja sitä jouduttiin jälleen syksyllä 2022 rajaamaan¹⁷. Yksilötasolla

¹⁶ Kelan tutkimusblogi: Toimeentulotuen perusosan alentaminen on melko harvinaista ja kohdistuu useimmin yksin asuviin miehiin. Viitattu 19.11.2024.

¹⁷ 24.6.2020 Kansaneläkelaitoksessa päätettiin, että perusosan alentaminen otettaisiin kaikkien asiakkaiden osalta käyttöön 1.1.2021 alkaen. Alentamisen käyttöönotossa otettiin kuitenkin huomioon vallitsevat olosuhteet ja yhteiskunnan avautuminen.

Kansaneläkelaitoksella on velvollisuus arvioida, vaarantaako perusosan alentaminen ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa tai voidaanko sitä pitää muuten kohtuuttomana. Yhteiskunnan palautuminen koronan jälkeen normaaliin otti aikansa, koska vuonna 2022 alkaneen Ukrainan sodan vaikutukset johtivat samanaikaisesti kohonneisiin elin- ja energiakustannuksiin. Kun alentaminen otettiin käyttöön vuonna 2023, huomioitiin vuoden alussa voimaan tullut toimeentulotukilaki ja sen edellyttämät ohje- ja prosessimuutokset.

Taulukko 10. Perusosan alentamisissa käytetyt alentamisen perusteet



Yllä olevasta taulukosta huomataan, että yleisimmät syyt perusosan alentamiselle ovat työnhaun laiminlyöntiin liittyvät syyt. Kansaneläkelaitoksesta saadun tiedon perusteella nämä alentamistilanteet liittyvät siihen, ettei asiakas ole ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi, joka hakee kokoaikatyötä. Henkilö on

23.4.2021 Kansaneläkelaitos kuitenkin totesi, että toimintaa joudutaan sopeuttamaan olosuhteisiin 3.5.2021 lukien. Tästä syystä perusosan alentamisten määrä lähti jälleen laskuun kesällä 2021. Perusosan alentaminen keskeytettiin jälleen 21.9.2022 Kansaneläkelaitos jälleen päätti, että perusosan alentaminen keskeytettäisiin 23.9.2022 alkaen asiakkaiden tuen saamisen turvaamiseksi muuttuvassa tilanteessa. Tämä keskeyttäminen säilyi voimassa käytännössä lähes vuoden 2023 loppuun asti. Kansaneläkelaitos päätti lopulta perusosan alentamismenettelyn käynnistämisestä uudelleen elokuussa 2023, jonka jälkeen perusosan alentamiset lähtivät jälleen nousuun.

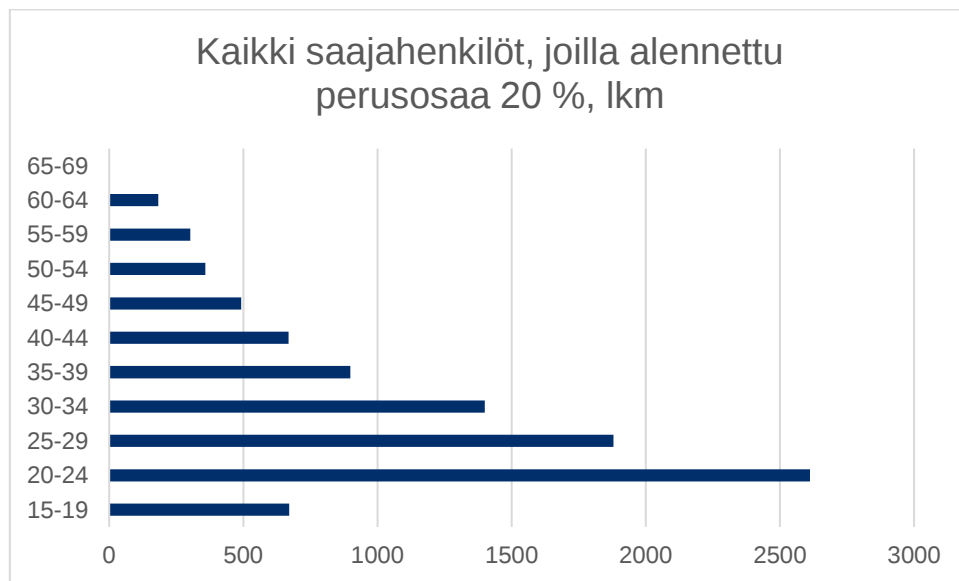
siis laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai julkista työvoimapalvelua ole voitu tarjota. Taulukon perusteella näitä henkilöitä on kuukausitasolla muutamia tuhansia.

Muusta työttömyysturvan saajan moitittavasta menettelystä ei käytännössä tällä hetkellä voida tehdä perusosan alentamisia. Tämä johtuu siitä, että tieto kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä saadaan työvoimapolitiittisista lausunnoista, jotka saapuvat yleensä käytännössä Kansaneläkelaitokseen 1–2 kuukautta sen jälkeen, kun asiakas on toiminut perusosan alentamisen näkökulmasta moitittavasti. Tässä vaiheessa perusosan alentaminen ei tule enää kyseeseen, koska toimeentulotukilain 10§:n 3 momentin mukainen kahden kuukauden määräaika yksittäisen kieltäytymisen tai laiminlyönnin osalta on päättymässä. Muista viranomaisista ei toimiteta toimeentulotukilaissa mainituista moitittavista menettelyistä tietoja Kansaneläkelaitokseen perusosan alentamisen tarkoitusta varten.

Opiskeluun liittyviä alentamisia tehdään tilanteissa, joissa oikeutta opintoetuuksiin ei joko enää ole tai hakija ei ole niitä kehotuksesta huolimatta hakenut. Tämä koskee noin 400 henkilöä kuukausittain. Vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella opiskelu toimeentulotuen turvin voidaan tietyissä tilanteissa rinnastaa siihen, että asiakas on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai julkista työvoimapalvelua ole voitu tarjota ja opiskelijan perusosaa voidaan tällä perusteella alentaa. Tällainen tilanne on kyseessä esimerkiksi silloin, kun asiakas opiskelee toista tutkintoa ilman oikeutta opintoetuuksiin tai muihin ensisijaisiin toimeentuloa turvaaviin etuuksiin tai asiakkaan opinnot ovat muutoin pitkittyneet ja estävät ensisijaisten etuuksien saamisen. (Esim. KHO 2006:71, KHO 2001:35.) Lisäksi Kansaneläkelaitos on katsonut, että näihin vakiintuneessa oikeuskäytännössä mainittuihin tilanteisiin rinnastuvat myös tilanteet, joissa asiakas opiskelee päätoimisesti, mutta ei saamastaan ohjauksesta huolimatta selvitä mahdollisuuksiaan turvata opintojen aikaista toimeentuloaan opintoetuudella eikä hän myöskään turvaa toimeentuloaan muulla toimeentulotukeen nähden ensisijaisella tavalla. Myös näissä tilanteissa perusosan alentaminen voi tulla kyseeseen oman elatuksen laiminlyönnin perusteella, sillä päätoiminen opiskelija, joka ei hae opintotukea tai lakauttaa sen perusteettomasti, aiheuttaa laiminlyönnillään sen, että työtä tai työvoimapolitiittista toimenpidettä ei ole voitu tarjota eikä hän myöskään muulla toimeentulotukeen nähden ensisijaisella keinolla (kuten opintotuella) turvaa toimeentuloaan opintojen aikana.

Yrittäjän perusosaa voidaan alentaa, jos hän harjoittaa pidempiaikaisesti kannattamatonta yritystoimintaa, joka estää häntä saamasta toimeentulotukeen nähden ensisijaisia toimeentuloa turvaavia etuuksia kuten työttömyysturvetuuksia. Tällainen menettely voidaan rinnastaa siihen, että henkilön toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että hän on omalla laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei työtä tai julkista työvoimapalvelua ole voitu tarjota. Arvion henkilön oikeudesta työttömyysturvaan tekee TE-palvelut. Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa kannattamattoman yritystoiminnan harjoittamisen perusteella vain yrittäjän itsensä osalta. (Esim. KHO 2001:1472) Kannattamattoman yritystoiminnan jatkaminen on syynä alentamiseen noin 200 henkilöllä kuukausittain.

Taulukko 11. 20 %:n alentamisen kohteena olleiden asiakkaiden ikäjakauma



Yllä olevasta tilastosta voi päätellä, että nuorissa ikäryhmissä perusosan alentaminen on yleisintä. 55 prosenttia alentamisista on kohdistunut alle 30-vuotiaisiin toimeentulotuen saajiin. Toimeentulotuen saanti on näissä ikäryhmissä muutenkin yleisempää kuin vanhemmissa ikäryhmissä. Kansaneläkelaitoksen

tutkimuksessa¹⁸ ilmeni myös, että kuukausitasolla miesten osuus toimeentulotuen saajista on 54–55 prosenttia, mutta alennetun perusosan saajista 75 prosenttia. Yksin asuvia on toimeentulotuen saajista 55–57 prosenttia, alennetun perusosan saajista 70 prosenttia. Muita yhden hengen kotitalouksia (eli esimerkiksi sisarusten tai kämppisten kanssa asuvat henkilöt sekä vanhempiensa luona asuvat 18 vuotta täyttäneet henkilöt) on toimeentulotuen saajista 11 prosenttia, alennetun perusosan saajista 22 prosenttia. Nämä ryhmät ovat ylliedustettuina alennettua perusosaa saavien keskuudessa.

2.5 Toimeentulotukiasian käsittely

Toimeentulotukilain 13 §:n mukaan toimeentulotuki määrätään kuukaudelta. Toimeentulotuki voidaan tarpeen mukaan myöntää ja maksaa kuukautta lyhyemmältä tai pidemmältä ajalta. Toimeentulotuki tai osa siitä voidaan erityisesti syystä takautuvasti myöntää toteennäytettyjen toimeentulotukeen oikeuttavien menojen maksamiseen.

Toimeentulotuen määräytymistä varten laaditaan laskelma, jossa huomioidaan hakijan ja perheen laissa tarkoitetut menot sekä käytettävissä olevat tulot ja varat. Menot, tulot ja varat otetaan huomioon siltä ajanjaksolta, jota koskevana toimeentulotuki määrätään. Tulo voidaan kuitenkin jakaa eriin otettavaksi huomioon useampana toimeentulotuen määräämisen ajanjaksona, jos se on kohtuullista ottaen huomioon tulon kertaluonteisuus taikka tulon saamisen peruste tai käyttötarkoitus.

Sellainen tulo, joka ei ole ollut tiedossa toimeentulotuesta päätettäessä, voidaan ottaa jälkikäteen tulona huomioon, jos toimeentulotukea haetaan päätöstä seuraavien kahden ensimmäisen kalenterikuukauden aikana ja jollei se ole kohtuutonta. Lisäksi jälkikäteen huomioon otettavan tulon tulee olla asiakkaan käytettävissä. Tukea myönnettäessä tuen hakijalle on ilmoitettava mahdollisuudesta ottaa kyseessä oleva tulo huomioon taannehtivasti.

¹⁸ Kelan tutkimusblogi: Toimeentulotuen perusosan alentaminen on melko harvinaista ja kohdistuu useimmin yksin asuviin miehiin. Viitattu 19.11.2024.

Toimeentulotukilain 14 a §:n 1 momentin mukaan päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Päätös toimeentulotuen myöntämisestä on pantava viivytyksettä täytäntöön. Saman pykälän 2 momentin mukaan sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, perustoimeentulotukea myönnettäessä päätös hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta koskevasta hakemuksesta on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään sanotun kuukauden ensimmäisenä arkipäivänä, jos hakemuksen saapumisesta on tuolloin kulunut enemmän kuin seitsemän arkipäivää. Jos hakemus koskee myöhäisempää aikaa kuin hakemusajankohtaa seuraavaa kuukautta, päätös on tehtävä ja pantava täytäntöön viimeistään hakemuksessa tarkoitetun ajanjakson ensimmäisenä arkipäivänä.

Toimeentulotukilain 14 a §:n 3 momentin mukaan hakemuksen ollessa puutteellinen asiakkaalle on viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta annettava tai lähetettävä yksilöity kehotus hakemuksen täydentämiseksi määräajassa. Päätös toimeentulotuesta on annettava viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä siitä, kun täydennetty hakemus on saapunut. Jos asiakas ei ole määräajassa täydentänyt hakemustaan tai esittänyt hyväksyttävää syytä täydennyksen viivästymiselle, päätös tehdään käytettävissä olevien tietojen pohjalta viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä määräajan päättymisestä. Asiakkaan suostumuksella päätös voidaan tehdä käytettävissä olevien tietojen pohjalta ennen määräajan päättymistä.

Kiireellisen toimeentulotukiasian käsittelystä säädetään toimeentulotukilain 14 b §:ssä. Sen mukaan kiireellisessä tapauksessa päätös toimeentulotuesta on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

2.5.1 Käsittelyajat tilastojen valossa

Toimeentulotukilaissa on säädetty määräajat toimeentulotukihakemusten ja kiireellisten toimeentulotukihakemusten käsittelylle, toimeentulotukihakemuksen tarvittavien lisäselvitysten pyynnöille sekä asiakkaan mahdollisuudelle päästä halutessaan henkilökohtaisesti keskustelemaan asiastaan sosiaalityöntekijän/ohjaajan kanssa. Toimeentulotukilain 27 c §:ssä säädetään määräaikojen noudattamisen seurannasta. THL:n tulee pyytää hyvinvointialueilta ja

Kansaneläkelaitokselta kaksi kertaa kalenterivuodessa määräaikojen toteutumisen seurannan kannalta välttämättömät tiedot. Perustoimeentulotuen osalta tilastotietoa on saatavilla ajantasaisemmin tilastokanta Kelastossa.¹⁹

Kysely käsittelyajasta tehdään huhtikuun ja lokakuun hakemusten osalta. Kansaneläkelaitokseen osoitettujen perustoimeentulotuen hakemusten määrä oli lokakuussa 2024 yhteensä 208 000²⁰. Kansaneläkelaitoksen perustoimeentulotuen hakemuksista arvioitiin kiireellisiksi 1,1 prosenttia. Lokakuussa 2024 perustoimeentulotuen hakemusten määrä oli asukaslukuun suhteutettuna koko maan osalta 37/1 000 asukasta. Eniten hakemuksia suhteutettuna asukaslukuun oli Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella (45/1 000 asukasta) ja vähiten Lapin aluehallintoviraston alueella (25/1 000 asukasta).

Hakemusten lakisääteiset käsittelyajat ylittyivät koko maassa lokakuussa 2024 keskimäärin 0,2 prosentissa perustoimeentulotuen hakemuksista.

Lokakuussa 2024 hyvinvointialueille osoitettujen täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakemusten määrä oli 26 000. Niistä arvioitiin kiireellisiä olevan 18,4 prosenttia. Kiireellisiksi arvioitujen toimeentulotukihakemusten määrässä oli suuria alueellisia eroja. Lokakuussa 2024 täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakemusten määrä oli asukaslukuun suhteutettuna koko maan osalta 4,7 /1 000 asukasta. Eniten hakemuksia suhteutettuna asukaslukuun käsiteltiin Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella (6,0/1 000 asukasta) ja vähiten Pohjois-Suomen aluehallintoviraston alueella (2,6/1 000 asukasta). Lokakuussa 2024 keskimäärin 1,8 prosentissa täydentävän ja ehkäisevän tuen hakemuksista lakisääteiset käsittelyajat ylittyivät.

2.5.2 Palveluihin ohjautuminen

Yleisin ohjaus Kansaneläkelaitoksesta hyvinvointialueelle tapahtuu hakemuksen siirron kautta. Kansaneläkelaitoksen on hakijan pyynnöstä toimitettava hakemus viipymättä asiassa toimivaltaiselle hyvinvointialueelle tehtyään hakemuksen perusteella päätöksen perustoimeentulotuesta, jos hakija on esittänyt

¹⁹ Perustoimeentulotuen käsittelyaikatakuun toteutuminen 2017–. Kelan tietotarjotin.

²⁰ Toimeentulotuen käsittelyajat THL:n Tilastoraportti 60/2024 18.12.2024.

hakemuksessaan muita kuin 7, 7 a tai 7 b §:ssä tarkoitettuja menoja. Hyvinvointialueen vastaanottaessa täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea koskevan hakemuksen, alkaa myös sosiaalihuollon asiakkuus hyvinvointialueella. (Sosiaalihuoltolaki 34§) Hakemuksen käsittelyn yhteydessä voidaan havaita ja siten myös tarjota muita asiakkaan palvelutarpeeseen liittyviä sosiaalihuollon palveluita.

Kun kyse on perustoimeentulotuesta, asiakkaalle tulee toimeentulotukilain 14 d §:n 2 momentin mukaan järjestää mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti Kansaneläkelaitoksen toimihenkilön kanssa viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä sen jälkeen, kun asiakas on tätä pyytänyt Kansaneläkelaitokselta. Kun kyse on täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta, asiakkaalle tulee järjestää mahdollisuus keskustella henkilökohtaisesti hyvinvointialueen sosiaalihuollon ammattihenkilön kanssa vastaavassa ajassa. Oikeudesta henkilökohtaiseen keskusteluun on tiedotettava selkeällä tavalla hakemista koskevien ohjeiden yhteydessä ja asiakasta on tarvittaessa neuvottava tämän oikeuden käyttämisessä. Saman pykälän 3 momentin mukaan Kansaneläkelaitos ja hyvinvointialue voivat tavata asiakasta myös yhdessä. Asiakkaalla on myös oikeus pyytää mahdollisuutta yhteiseen tapaamiseen. Yhteinen tapaaminen tulee järjestää 2 momentin mukaisesti, jos pyyntö ei ole ilmeisen perusteeton.

Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueen tulee tehdä yhteistyötä. Kansaneläkelaitoksella on velvollisuus tarvittaessa ohjata asiakas sosiaalipalveluihin ja tietyissä tilanteissa ottaa yhteyttä sosiaalihuoltoon tai nuorisotyöhön myös ilman asiakkaan suostumusta. Yhteydenotosta sosiaalihuoltoon tuen tarpeen arvioimiseksi säädetään sosiaalihuoltolain 35 §:ssä.

Perustoimeentulotukea hakeva henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi, mikäli henkilö on työtön, eikä hänellä ole 2 a § mukaista syytä olla ilmoittautumatta. Mikäli asiakas ei ilmoittaudu ja myös muut toimeentulotukilain 10 §:ssä ja 10 a §:ssä perusosan alentamiselle säädetyt edellytykset täyttyvät, voidaan perusosaa alentaa. Mikäli asiakkaan perusosaa alennetaan 20 prosenttia, Kansaneläkelaitos ilmoittaa tästä hyvinvointialueelle. Jos asiakas ei osallistu hyvinvointialueen järjestämään palvelutarpeen arvioon, hänen perusosaansa voidaan alentaa 40 prosenttia.

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta edellyttää hyvinvointialuetta ja TE-toimistoa laatimaan asiakkaalle aktivointisuunnitelman, kun asiakas on saanut toimeentulotukea työttömyyden johdosta pitkään. Kansaneläkelaitoksella on velvollisuus ilmoittaa kuntaan tai hyvinvointialueelle silloin, kun toimeentulotukea työttömyyden johdosta saavan asiakkaan kohdalla edellytykset täyttyvät. Mikäli henkilö saa työttömyysturvaa, velvollisuus käynnistää aktivointisuunnitelma on työllisyyspalveluilla. Kansaneläkelaitos toimittaa hyvinvointialueelle salassapitoa ja muiden tiedon antamista koskevien rajoitusten estämättä tiedot työttömistä alle 25-vuotiaista henkilöistä, joiden pääasiallinen toimeentulo on viimeisten neljän kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuun toimeentulotukeen, sekä tiedot 25 vuotta täyttäneistä henkilöistä, joiden pääasiallinen toimeentulo on viimeisten 12 kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuun toimeentulotukeen. Tiedot toimitetaan hyvinvointialueelle, jonka alueella henkilöllä on kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta.

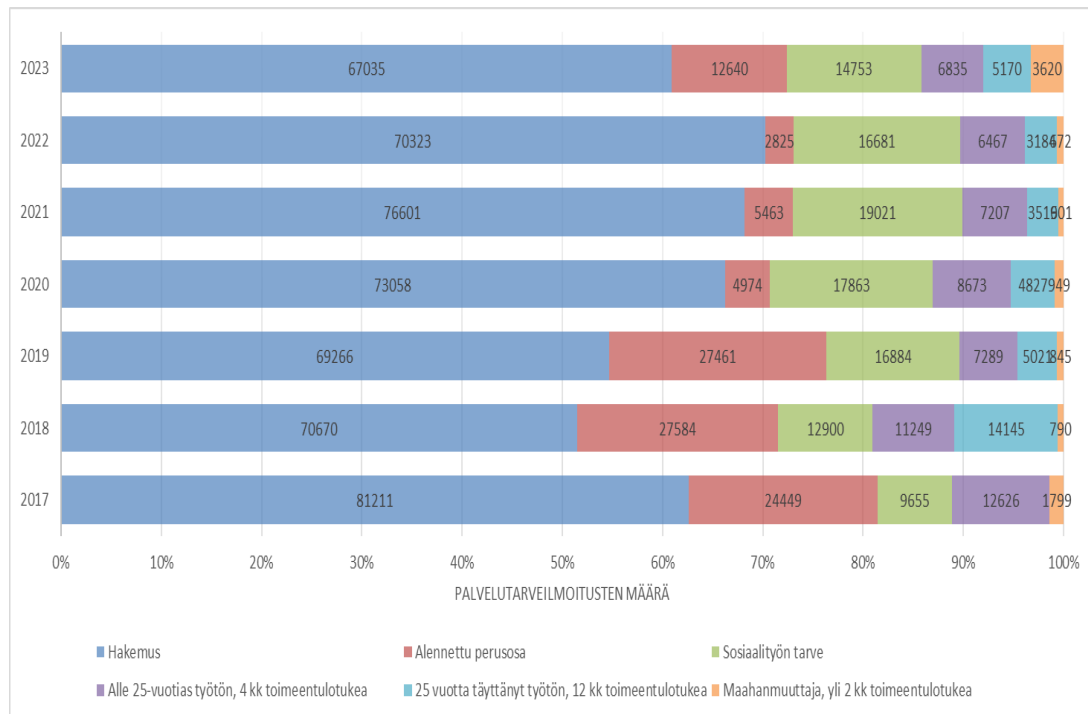
Laki kotoutumisen edistämisestä edellyttää Kansaneläkelaitosta ilmoittamaan kunnalle maahanmuuttajasta, joka on saanut muuten kuin tilapäisesti (yli 2 kk) toimeentulotukea, jotta hänelle voidaan laatia suunnitelma kotoutumisen edistämisestä

Työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta säädetyn lain (1369/2014, 1.1.2025 alkaen laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä 381/2023) mukaisesti työ- ja elinkeinotoimisto, hyvinvointialue tai Kansaneläkelaitos ohjaa monialaiseen yhteispalveluun 2 momentissa säädetty edellytykset täyttävän työttömän, jolla on monialaisen yhteispalvelun tarve.

2.5.2.1 Velvoitteet osallistua palveluihin tilastojen valossa

Alla olevasta taulukosta voidaan nähdä, että eniten tietoa perustoimeentulotuen saajista siirtyy hyvinvointialueille hakemusten siirtämisen kautta. Automaattisia ilmoituksia kuntouttavan työtoiminnan lainsäädännön tai kotoutumislainsäädännön johdosta on melko vakiintunut määrä, sen sijaan ilmoitukset alennetun perusosan takia vaihtelevat jo aiemmin esitettyjen muutosten johdosta. Sosiaalityön tarve on pysynyt Kela-siirron jälkeisinä vuosina suhteellisen tasaisena.

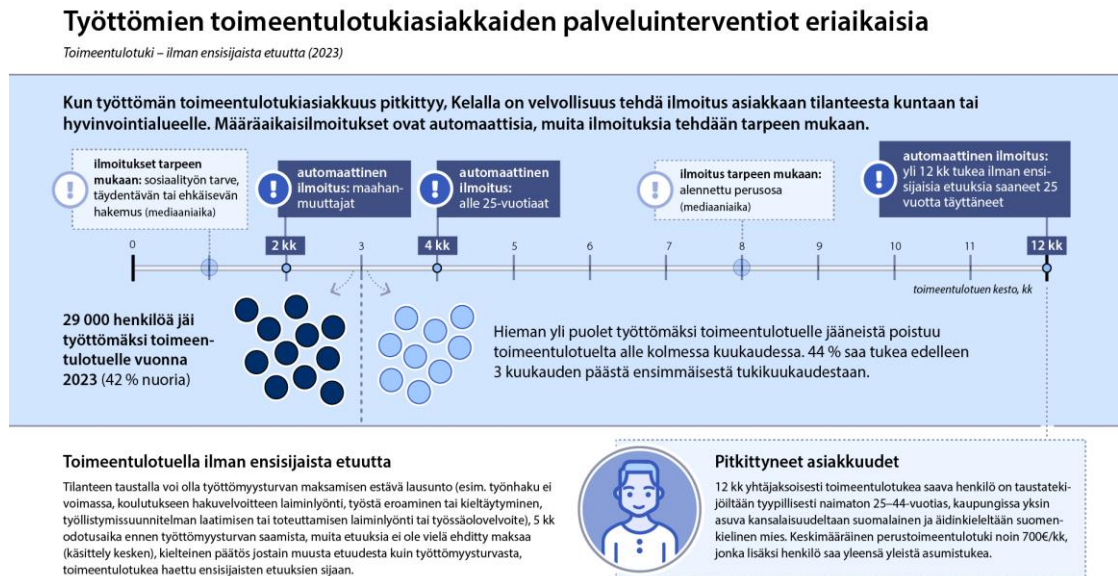
Taulukko 12. Kansaneläkelaitoksesta hyvinvointialueelle tehdyt ilmoitukset vuosina 2017–2023²¹



Alla olevassa taulukossa on tulottomana toimeentulotukea saaneiden palveluinterventiot aikajanalla. Kuviossa on seurattu uuden asiakkaan asiakaspolkua vuoden ajan. Työttömiä saajia oli vuonna 2023 lähes 30 000 ja heistä yli 40 % nuoria. Hieman yli puolet uusista työttömistä toimeentulotuen saajista poistuu toimeentulotukiasiakkuudesta kolmen kuukauden kuluessa.

²¹ Tilasto muodostettu Sosiaali- ja terveysministeriön virkatyönä Kelan tietotarjottimen datan avulla koskien tietoja: Kelasta kuntiin lähetetyt ilmoitukset ja toimeentulotuen hakemukset.

Taulukko 13. Työttömien toimeentulotukiasiakkaiden palveluinterventiot ²²



2.5.3 Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttava työtoiminta on sosiaalihuollon palvelu, jonka kohderyhmänä on pitkään työttömänä olevia tai työttömyyden takia toimeentulotukea saavia henkilöitä. Se on tarkoitettu henkilöille, jotka eivät työ- ja toimintakykynsä rajoitusten vuoksi pysty työllistymään avoimille työmarkkinoille tai osallistumaan työvoimapaeluihin.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa säädetään toimenpiteistä, joilla parannetaan pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella työmarkkinatukea tai toimeentulotukea saavan henkilön edellytyksiä työllistyä avoimilla työmarkkinoilla sekä edistetään hänen mahdollisuuksiaan osallistua koulutukseen ja työvoimaviranomaisen tarjoamaan julkiseen työvoimapaalveluun.

²² Sosiaaliturvakomitean Selvitys- ja arviointiryhmän selvitys palveluinterventioista – keskeiset havainnot. Käsitelty sosiaaliturvakomitean kokouksessa 10.10.2024. Luettavissa: <https://stm.fi/documents/1271139/148073967/Liite+2+Diaesitys+Sosiaaliturvakomitean+kokous+10.10.2024.pdf/56a25250-7d65-ef6f-f72e-7f2e7cdb0b31/Liite+2+Diaesitys+Sosiaaliturvakomitean+kokous+10.10.2024.pdf?t=1728549994158>

Laissa säädetään aktivointisuunnitelman laatimisesta ja kuntouttavasta työtoiminnasta. Aktivointisuunnitelma voi sisältää myös työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja.

Kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa säädetään myös työttömyysetuuden tai toimeentulotuen saannin aikarajoista, joiden jälkeen henkilölle on laadittava aktivointisuunnitelma yhdessä sosiaalihuollon ammattihenkilön ja työvoimaviranomaisen kanssa henkilökohtaisen tapaamisen perusteella. Lain 27 §:n 2 momentin mukaan Kansaneläkelaitos toimittaa hyvinvointialueelle tiedot työttömistä alle 25-vuotiaista henkilöistä, joiden pääasiallinen toimeentulo on viimeisten neljän kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuun toimeentulotukeen, sekä tiedot 25 vuotta täyttäneistä henkilöistä, joiden pääasiallinen toimeentulo on viimeisten 12 kuukauden aikana perustunut työttömyyden johdosta maksettuun toimeentulotukeen.

2.6 Toimeentulotuen rahoitus

Toimeentulotuen rahoituksesta säädetään toimeentulotukilaissa. Perustoimeentulotuen rahoitus toteutuu toimeentulotukilain 27 b §:n perusteella siten, että valtio maksaa Kansaneläkelaitokselle sosiaaliturvan yleisrahastoon ennakkoita Kansaneläkelaitoksen maksuvalmiuden turvaamiseksi. Rahastosta säädetään Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 12 d §:ssä.

Kuntien osuus perustoimeentulotuen menoista on 50 prosenttia ja se toteutetaan jälkikäteen 27 f §:n perusteella. Kansaneläkelaitoksen on kohdennettava perustoimeentulotukea maksaessaan kustannukset siihen kuntaan, jonka alueella hakija tai perhe vakinaisesti oleskelee. Kunnan rahoitusosuus otetaan huomioon tekemällä sitä vastaava vähennys kunnalle maksettavasta peruspalvelujen valtionosuudesta. Valtionosuuden vähentämistä koskevasta menettelystä säädetään kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (618/2021) 29 §:ssä.

Hyvinvointialueen rahoituksesta säädetään laissa hyvinvointialueen rahoituksesta (617/2021). Hyvinvointialueiden tehtäviin kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen. Sen osana hyvinvointialue vastaa täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen rahoituksesta.

2.7 Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä

Työttömyysturvajärjestelmässä on periaatteena, että työnhakijan aiheutettua itse työttömyytensä tai työttömyyden pitkittymisen hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen joko määräajaksi tai toistaiseksi. Työnhakijan katsotaan aiheuttavan työttömyytensä pitkittymisen esimerkiksi silloin, kun hän kieltäytyy osallistumasta työvoimaviranomaisen palveluihin työllistymissuunnitelmassa²³ tai sitä korvaavassa suunnitelmassa sovitulla tavalla.

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on ohjata työnhakijoita hakemaan aktiivisesti työtä ja osallistumaan työllistymisen edellytyksiä parantaviin palveluihin. Seuraamusjärjestelmässä käytetään työnhakijan työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn seuraamuksina korvauksettomia määräaikoja eli niin sanottuja karensseja ja työssäolovelvoitteita.

Korvaukseton määräaika tarkoittaa työttömyysetuuden menettämistä seitsemän, 14, 30 tai 45 kalenteripäivän ajalta työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn takia. Työssäolovelvoite puolestaan tarkoittaa työttömyysetuuden menettämistä toistaiseksi. Työssäolovelvoitteen jälkeen oikeus etuuteen palautuu, kun henkilö on ollut työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaan työssäoloeseen luettavassa työssä, opiskellut päätoimisesti, työllistynyt päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssä tai osallistunut työttömyysturvalaissa lueteltuihin työllistymistä edistäviin palveluihin tietyn ajan. Työttömyysetuutta voidaan myös maksaa näiden palveluiden ajalta korvauksettoman määräajan ja työssäolovelvoitteen estämättä.

²³ Työllistymissuunnitelmaa korvaavalla suunnitelmalla tarkoitetaan kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001) tarkoitettua aktivointisuunnitelmaa ja kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023) tarkoitettua kotoutumissuunnitelmaa tai monialaista kotoutumissuunnitelmaa ja työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain (381/2023) mukaista monialaista työllistymissuunnitelmaa.

Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä on voimassa L:n 383/2023 mukaisesti 1.1.2025 alkaen. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta (1369/2014) on voimassa 31.12.2024 asti.

Laki kotoutumisen edistämisestä (681/2023) tulee voimaan 1.1.2025. Lailla kumotaan kotoutumisen edistämisestä annettu laki (1386/2010). Monialaisesta kotoutumissuunnitelmasta säädetään uudessa laissa 681/2023.

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmästä säädetään työttömyysturvalaissa. Seuraamukset ovat samat riippumatta siitä, mitä työttömyysetuutta (ansiopäiväraha, peruspäiväraha, työmarkkinatuki) työnhakija saa, tai kuinka pitkään hän on ollut työttömänä tai työnhakijana.

Työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvästä työvoimapolitiittisesti moitittavana pidettävästä menettelystä asetetaan korvauksettomia määraaikoja ja työssä-olovelvoite porrastettuna. Ensimmäinen moitittava menettely vuoden tarkastelujakson kuluessa ei aiheuta seuraamusta. Jos moitittavia menettelyjä on kaksi, työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen seitsemältä kalenteripäivältä. Kolmannelta moitittavasta menettelystä työttömyysetuuden menettää 14 kalenteripäivältä. Jos työnhakija menettelee vielä neljännen kerran moitittavasti, hänelle asetetaan 12 kalenteriviikon työssäolovelvoite.

Kaikkiin edellä mainittuihin työttömyysturvaseuraamuksiin liittyy se, että seuraamusta ei aseteta, jos työnhakijalla on menettelyynsä työvoimapolitiittisesti arvioituna pätevä syy.

2.7.1 Työnhakuun ja palveluihin liittyvä moitittavana pidettävä menettely

Työttömyysturvajärjestelmän tavoitteena on muun muassa ohjata peruskoulutuksen varassa olevia nuoria hakeutumaan ammatillisia valmiuksia antavaan koulutukseen. Tämän vuoksi työttömyysturvalaissa säädetään, että alle 25-vuotiaan koulutusta vailla olevan nuoren tulee hakea vuosittain syyslukukaudella alkavia opintoja koskevassa haussa vähintään kahta opiskelupaikkaa. Nuorta pidetään koulutusta vailla olevana, jos hän ei ole suorittanut peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta.

Nuoren tulee hakea sellaisia opiskelupaikkoja, joiden opiskelijaksi ottamisen perusteet hän täyttää. Opinnot voivat olla tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta tai ainoastaan peruskoulun oppimäärän suorittaneella nuorille tarkoitettuja lukio-opintoja. Ammatillisia valmiuksia antavilla opinnoilla tarkoitetaan työttömyysturvalaissa sekä ammatillisissa oppilaitoksissa, että korkeakouluissa suoritettavia opintoja. Hakuvelvollisuuteen liittyy

muun muassa velvollisuus osallistua pääsykokeisiin ja muutoinkin myötävaikuttaa opiskelupaikan saamiseen.

Jos nuori ilman työttömyysturvalaissa tarkoitettua pätevää syytä laiminlyö hakea opiskelupaikkaa tai keskeyttää opinnot, hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen toistaiseksi. Näin tapahtuu myös silloin, jos koulutusta vailla oleva nuori laiminlyö toteuttaa työllistymissuunnitelmaa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa siltä osin, kun suunnitelmassa on sovittu hakuvelvollisuudesta tai sitä korvaavista toimista. Etuutta maksetaan kuitenkin tiettyjen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta. Muu etuusoikeus palautuu nuoren täyttyessä 25 vuotta tai kun hän on suorittanut ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon. Etuusoikeus palautuu myös esimerkiksi nuoren oltua tietyt edellytykset täyttävässä työssä vähintään 21 kalenteriviikkoa tai kun hän on osallistunut vastaavan ajan tiettyihin työllistymistä edistäviin palveluihin.

3 Velvoitteet ja palveluihin osallistuminen

3.1 Velvollisuus hakea ensisijaista etuutta

Toimeentulotukilain 2 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada toimeentulotukea on vain, jos henkilö on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Lähtökohtaisesti on tarkoitettu, että jos henkilö ei voi elättää itseään muulla tavoin kuin etuuksilla, henkilö hakisi ensin muut etuudet, joita hän voi saada, ja että toimeentulotuki olisi vasta muita etuuksia täydentävä etuus. Tietyissä toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentin mainituissa tilanteissa henkilön toimeentulotukea voidaan laissa säädetyin edellytyksin alentaa, jos hän toimii moitittavasti ja aiheuttaa itse toiminnallaan sen, ettei hän saa ensisijaisena etuutena pidettävää työttömyysturvaa. Lainkohdassa perusosan alentamisen peruste ei ole kuitenkaan suoraan sidottu siihen, että henkilö ei oman laiminlyönnin johdosta saa työttömyysturvaa. Esimerkiksi siitä ei ole säännöksiä, että perusosaa voitaisiin alentaa, jos henkilö jättäisi hakematta työttömyysetuuden. Muidenkaan etuuksien osalta toimeentulotukilaissa ei ole säännöstä, jonka perusteella toimeentulotukioikeutta olisi mahdollista rajoittaa, vaikka henkilö ei olisi hakenut ensisijaista etuutta.

Ensisijainen tavoite olisi, että toimeentulotuki toimisi vain viimesijaisena etuutena ja että kaikki muihin etuuksiin oikeutetut olisivat ensi sijassa ensisijaisten etuuksien piirissä. Jos henkilö olisi työkäinen ja työkyinen, hänet tulisi velvoittaa työvoimapalveluiden piiriin. Jos hän ei käytännössä työllisty avoimilla työmarkkinoilla, olisi tärkeää, että henkilö olisi niiden palveluiden piirissä, joilla tuetaan hänen työllistymismahdollisuuksiaan. Toimeentulotuesta on muodostunut ajan saatossa pelkkä taloudellinen tuki. Olisi tärkeää, että henkilöt saisivat yhteiskunnalta muutakin tukea kuin vain taloudellista tukea. Työryhmä näkee, että olisi ensiarvoisen tärkeää saada kaikki työllistymistä edistäviä palveluja tai sosiaalipalveluja tarvitsevat niiden palveluiden piiriin.

Työryhmä arvioi, että toimeentulotukilakia olisi mahdollista muuttaa siten, että tuen hakijan tulisi aina ensin hakea muut hänelle mahdolliset niin sanotut ensisijaiset etuudet. Mikäli henkilö ei kehotuksesta huolimatta hakisi muita, hänen elämäntilanteeseensa nähden hänelle todennäköisiä ensisijaisia etuuksia, henkilöllä ei tulisi olla täyttä toimeentulotukioikeutta vaan hänen tukioikeuttaan tulisi voida alentaa siten kuin jäljempänä kohdassa 3.3 Perusosan alentaminen velvoitteen laiminlyönnin kohdassa arvioidaan.

Työryhmä arvioi, että toimeksiannon tavoitteiden saavuttamiseksi toimeentulotukilain 1 luvussa voitaisiin korostaa nykyistä enemmän hakijan velvollisuutta hakea ensin muita etuuksia, esimerkiksi uutena 2 b §:nä:

Velvollisuus hakea ensisijaista etuutta

Toimeentulotukea hakeva on velvollinen hakemaan opiskelun, työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän, huoltajan menetyksen tai asumisen tuen tarpeen perusteella maksettavaa toimeentulotukeen nähden ensisijaista etuutta, johon hänen voidaan olettaa olevan oikeutettu.

3.2 Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi kokoaikatyön hakijaksi

3.2.1 Arviointi

Toimeentulotukilain 2 a §:ssä säädetään toimeentulotukea hakevalle 17–64 -vuotiaalle velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi ellei hän ole pykälässä mainituin tavoin tai niihin verrattavan syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Pykälä täydentää toimeentulotukilain 2 §:ää, jonka mukaan jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta eläytuksestaan. Lain 2 a § on toimeentulotukilakia sovellettaessa kiinteässä yhteydessä perusosan alentamista koskevaan 10 §:ään. Pykälän 2 momentin mukaan, jos toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa hänen osaltaan noudattaen, mitä tämän lain 10 §:ssä säädetään.

Hakijan ei tarvitse ilmoittautua toimeentulotukea saadakseen työttömäksi työnhakijaksi, jos hän on työssä palkansaajana tai yrittäjänä. Jos henkilö on jo työssä osa-aikaisesti, hänen ei pykälän perusteella tarvitsisi ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, vaikka hänellä olisi työkykyä tehdä enemmän töitä. Nykyisellään laki mahdollistaa sen, että joku, jolla tosiasiasa olisi mahdollisuus saada enemmän työtunteja, tekee osa-aikatyötä ja saa palkkansa lisäksi toimeentulotukea. Nykylaki mahdollistaa myös sen, että toimeentulotukea saava henkilö täyttää velvoitteensa ilmoittautua työnhakijaksi ilmoittamalla työvoimaviranomaiselle hakevansa vain osa-aikatöitä siitä huolimatta, että hän ei olisi työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:n tarkoittamalla tavalla osatyökyvytön. Tällöin henkilö ei ole oikeutettu työttömyysturvaetuuuteen.

Toimeentulotuen luonteesta viimesijaisena etuutena seuraa, että toimeentulotukea hakevien henkilöiden tulisi ensisijaisesti pyrkiä turvaamaan toimeentulonsa perustuslain 19 §:n 2 momentin tarkoittamilla ensisijaisilla etuuksilla. Tästä syystä henkilöiden, joita ei ole todettu työkyvyttömiksi työttömyysturvalain 2 luvun 1 §:n tarkoittamalla tavalla, tulisi ensisijaisesti turvata toimeentulonsa työttömyysturvalla. Jotta oikeus työttömyysturvaetuuuteen syntyisi, tulisi henkilön hakea täysipäiväistä työtä. Tämä olisi myös perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista sikäli, että henkilöiden tulisi ensisijaisesti pyrkiä turvaamaan oma ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva itse, ja toimeentulotuen tulisi olla viimesijainen etuus niille, jotka eivät tähän kykene.

Tästä syystä on tärkeää, että osa-aikatyöntekijät ilmoittautuisivat kokoaikatyön hakijaksi ja hakisivat työttömyysturvaa, jolloin heidän oikeutensa soviteltuun työttömyysetuuteen tulisi ratkaistua. Lisäksi henkilöiden, jotka eivät ole työkyvyttömiä, tulisi lähtökohtaisesti ilmoittautua hakemaan täysipäiväistä työtä.

Yrittäjien osalta toimeentulotukilain soveltamiskäytäntö on tiukempaa kuin osa-aikatyötä tekevien työntekijöiden osalta sikäli, että hakijan toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa, jos hakijan yrittäjyydessä on kyse pitkään jatkuneesta kannattamattomasta yritystoiminnasta, joka estää saamasta ensisijaisia toimeentuloa turvaavia etuuksia. Selkeyden kannalta olisi hyvä, että itse laista näkyisi selvemmin myös yritystoimintaa harjoittavan velvollisuus lähtökohtaisesti huolehtia itse omasta elatuksestaan. Lähtökohta tulisi olla yrittäjien kohdalla sama kuin palkansaajillakin eli työkyiseltä henkilöltä tulisi edellyttää kokoaikatyön veroista panosta omasta elatuksestaan huolehtimiseen.

Lisäksi, vaikka työpanos vastaisikin kokoaikatyötä, pitkäaikaisesti kannattamatonta yritystoimintaa ei tulisi tukea toimeentulotuella.

Opintojen osalta toimeentulotukilain 2 a § edellyttää päätoimisuutta. Jos henkilö ei opiskele päätoimisesti, hänen on ilmoittauduttava työttömäksi työnhakijaksi. Soveltamiskäytännössä opiskelijoille maksettavaa toimeentulotuen perusosaa alennetaan tietyissä tilanteissa, vaikka opiskelija onkin ilmoittautunut olevansa päätoiminen opiskelija. Lain selkeyden kannalta olisi perusteltua rajata laissa, voiko opiskelija opiskella mitä tahansa opintoja päätoimisesti ja saada samanaikaisesti toimeentulotukea. Sen, että työkykyisen henkilön tulisi aina mahdollisuuksien mukaan elättää itsensä ensisijaisesti ansiotyöllään, voisi mahdollisesti ulottaa koskemaan myös sellaisia päätoimisia opiskelijoita, jotka ovat jo aikaisemmin suorittaneet toisen tai kolmannen asteen opinnot. Nykyisin jo tutkinnon suorittaneilla on joissain tilanteissa mahdollisuus opiskella lisää kuntoutus- tai työttömyysetuudella. On periaatteellinen kysymys, halutaanko hyvinvointiyhteiskunnassa lisäksi turvata jokaiselle mahdollisuus opiskella lisää viimesijaisella toimeentulotuella vai halutaanko toimeentulotukilaissa oleva velvollisuus turvata itse oma elantonsa ulottaa myös niihin, joilla on jo suoritettuna yksi tutkinto.

Toimeentulotukilain mukaan henkilö ei ole velvollinen ilmoittautumaan työttömäksi työnhakijaksi, jos hän on lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamasta työtä. Lainkohdan perusteluissa ei ole tarkemmin perusteltu, mitä lääkärin toteamasta sairaudesta aiheutuva esteellisyys vastaanottaa työtä tarkoittaa. Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjeistuksessaan²⁴ katsonut, että lainkohdassa tarkoitettu työkyvyttömyys viittaa nimenomaisesti työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan määriteltyyn työkyvyttömyyteen. Mainitussa työttömyysturvalain momentissa työkyvyttömänä pidetään henkilöä, joka saa sairausvakuutuslain mukaista sairauspäivärahaa tai osasairauspäivärahaa tai kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkettä tai kuntoutustukea taikka täyden työkyvyttömyyden perusteella maksettavaa etuutta jonkin muun lain nojalla. Työkyvyttömänä pidetään myös henkilöä, joka on todettu sairausvakuutuslain tai kansaneläkelain mukaisesti työkyvyttömäksi, vaikka etuutta ei ole hänelle myönnetty. Oikeuskansleri on ratkaisukäy-

²⁴ STM Kuntainfo 29.5.2018 9/2018

tännössään katsonut toimeentulotukilain mainitun lainkohdan olevan sanamuodoltaan yksiselitteinen²⁵. Sanamuodon mukainen toimeentulotukilain tulkinta ei mahdollista sitä, että lain soveltamisessa lääkärin toteamaksi sairaudeksi hyväksyttäisiin vain työttömyysturvalaissa tarkoitetun työkyvyttömyyden määritelmän sisään mahtuvat tapaukset. Oikeuskansleri on pitänyt perusteltuna, että lainsäädäntöä selkeytettäisiin tältä osin.

Toimeentulotukilain 2 a §:ssä olevia ikärajoja ei ole päivitetty vastaamaan muutoksia, joita on tehty oppivelvollisuuden päättymisikään tai eläkkeen alkamisikään. Oppivelvollisuuden päättymisikää nostettiin vuonna 2021. Se päättyy 18-vuotiaana taikka jo ennen 18 vuoden täyttämistä, jos oppivelvollinen on tätä ennen suorittanut toisen asteen tutkinnon (ylioppilastutkinnon tai ammatillisen tutkinnon tai niitä vastaavan Ahvenanmaalla tai ulkomailla suoritetun koulutuksen). Eläkkeelle jäämisikä on vuoden 2017 eläkeuudistuksen jälkeen ollut riippuvainen henkilön syntymävuodesta. Kansaneläkelain (568/2007) 10 §:n 1 momentin mukaan ennen vuotta 1965 syntyneellä on oikeus vanhuuseläkkeeseen 65 vuoden iässä. Vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneellä on oikeus vanhuuseläkkeeseen siinä iässä, joka säädetään työntekijän eläkelain (395/2006) 11 §:n nojalla hänen ikäluokkansa vanhuuseläkeikäksi. Vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneillä vanhuuseläkeikäraja on kytketty elinajan odotteeseen.

3.2.2 Johtopäätökset

Työryhmä arvioi mahdolliseksi toimeksiannon mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi tiivistää velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi vähentämällä harkintaa vaativia tilanteita. Lisäksi toimeentulotukilain 2 a §:ään olisi selkeyden kannalta perusteltua tuoda näkyviin kattavasti tilanteita, joissa oikeuskäytännössä ei edellytetä tuen hakijalta työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumista. Toimeentulotukilain 2 a §:ssä tämä tarkoittaisi seuraavia muutoksia ja uutta 3 momenttia (muutokset kurssiivilla pykälän 1.1.2025 voimaantulevaksi lailla 411/2023 säädettyyn muotoon nähden):

²⁵ OKV/3065/10/2021

Toimeentulotukea hakeva 18-vuotta täyttänyt henkilö, joka ei vielä ole kansaneläkelain (568/2007) 10 §:n 1 momentissa tarkoitettussa vanhuuseläkkeeseen oikeuttavassa iässä, on velvollinen ilmoittautumaan kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) tarkoitettulla tavalla, ellei hän:

- 1) ole palkansaajana työssä, jossa työtuntimäärä keskimäärin vähintään 30 tuntia viikossa;
- 2) saa välttämätöntä toimeentuloaan yritystoiminnasta toimimalla yrittäjänä;
- 3) opiskele päätoimisesti saaden opiskelun aikaista toimeentuloa turvaamaan tarkoitettua ensisijaista etuutta;
- 4) ole työttömyysturvalain (1290/2002) 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tai 4 §:n 2 momentin 1–6 kohdassa tarkoitettu henkilö;
- 5) ole laitoshoidon vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä;
- 6) hoida kotona alle 3-vuotiaasta lasta saaden siihen lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa (1128/1996) tarkoitettua kotihoidon tukea;
- 7) toimi perhehoitolaissa (263/2015) tarkoitettuna perhehoitajana siten, että perhehoidosta laaditussa toimeksiantosopimuksessa tarkoitettun hoidon sitovuus on vähintään 4 tuntia päivässä;
- 8) toimi omaishoidon tuesta annetun lain (937/2005) mukaisena omaishoitajana siten, että omaishoidon tuesta laaditussa sopimuksessa tarkoitettun hoidon sitovuus on vähintään 4 tuntia päivässä;
- 9) ole varusmiespalveluksessa tai siviilipalveluksessa; tai
- 10) ole muun edellä mainittuihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä.

Jos toimeentulotuen hakija ei ilmoittaudu *kokoaikatyötä hakevaksi* työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen, toimeentulotuen perusosan suuruutta voidaan alentaa hänen osaltaan noudattaen, mitä tämän lain 10 §:ssä säädetään.

Edellä 1 momentissa säädetyn estämättä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu opiskelija, joka opiskelee ensimmäistä ammattiin valmistavaa tutkintoaan, ei kuitenkaan ole velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimaviranomaiseen ennen kuin on kulunut kolme kuukautta hänen opiskelunsa aikaista toimeentuloa turvaamaan tarkoitettun ensisijaisen etuuden päättymisestä. Tässä tarkoitettua kolmen kuukauden aikaa voidaan pidentää uudella kolmen kuukauden määräajalla, jos opiskelija esittää riittävän selvityksen opintojen etenemisestä määräaikana ja opinnot on mahdollista suorittaa loppuun vuoden kuluessa ensisijaisen etuuden päättymisestä. Määräaikaa voidaan pidentää yhteensä enintään vuoden ajaksi.

Velvoite ilmoittautua työvoimaviranomaiseen tulisi jatkossa kohdistaa kokoaikatyön hakemiseen ja se tulisi jatkossa olla myös silloin, kun työllinen ei työskentele täysipäiväisesti, yritystoiminta ei ole kannattavaa tai opintoihin ei ole mahdollista saada opintotukea. Tarkoituksena on, että jokaisen tulisi pyrkiä turvaamaan oma toimeentulonsa perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamalla tavalla ensisijaisesti itse. Tästä seuraa, että henkilön tulisi ensisijaisesti pyrkiä tekemään täysipäiväisesti töitä oman elantonsa turvaamiseksi. Täysipäiväisen työnteon rajana voidaan pitää 30 viikkotyötuntia, sillä tämä todennäköisesti riittää ylittämään useimmissa tapauksissa 80 prosenttia säännöllisestä viikkotyöajasta.

Yrittäjän osalta pykälään nostettaisiin esille nykyinen oikeuskäytäntö siitä, että yrittäjän tulisi ilmoittautua työttömäksi, jos hän ei saa tuloja yritystoiminnastaan. Riittävänä tulona yritystoiminnasta pidettäisiin vastaavaa määrää, mitä työmarkkinatuesta ennakonpidätyksen jälkeen jää maksettavaksi. Vuonna 2024 se on noin 595 euroa. Mikäli yrittäjä ei saisi yritystoiminnastaan vähintään tätä määrää, hänen olisi ilmoitauduttava kokoaikatyötä hakevaksi työttömäksi työnhakijaksi työvoimapalveluihin. Yrittäjän pidettäisiin myös sellaisia omassa työssä työllistyviä, joilla ei ole y-tunnusta, mutta jotka työvoimapalvelut katsovat omassa työssään työllistyviksi yrittäjiksi.

Opiskelijalle annettaisiin kolmen kuukauden määräaika ratkaista opintojen aikainen toimeentulonsa toisin, mikäli kyse on ensimmäisten ammattiin valmistavien opintojen loppuunsaattamisesta. Kolmen kuukauden järjestelyaikaa voitaisiin pidentää kerrallaan enintään kolmella kuukaudella, jos opiskelija toimitaisi riittävän selvityksen siitä, että hän toimii edistääkseen opintojen loppuunsaattamista ja hänen on mahdollista suorittaa opinnot loppuun pidennetyn järjestelyajan puitteissa. Riittävänä selvityksenä voitaisiin pitää oppilaitoksen hyväksymää suunnitelmaa loppuopintojen suorittamisesta aikatauluineen, esimerkiksi päivitettyä opintosuunnitelmaa, henkilökohtaista osaamisen kehittämissuunnitelmaa tai muuta oppilaitoksen selvitystä. Kela voisi seurata opintojen edistymistä KOSKI/VIRTA-järjestelmistä. Kolmen kuukauden lisäajalla pyritäisiin antamaan aikaa oppilaitoksen ja/tai sosiaalihuollon tukitoimien suunnittelulle ja toteutukselle. Ensisijaisena tavoitteena olisi tukea henkilön valmistumista. Opintojen loppuun suorittamiselle olisi kuitenkin takarajana 12 kuukautta opintoihin tarkoitetun ensisijaisen etuuden päättymisestä. Sen jälkeen tai jos määräajalle ei olisi perusteita, jo heti kolmen kuukauden jälkeen, opiskelijalla olisi velvollisuus ilmoittautua työttömäksi koko-aikatyön työnhakijaksi.

Lisäksi tarkennettaisiin kotona lasta hoitavan velvoitetta ilmoittautua työttömäksi, joka sinänsä on ollut viime vuosiin asti vakiintunutta tulkintaa, mutta aiheuttanut viime aikoina kysymyksiä. Velvoite ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi ei siis koskisi henkilöä, joka hoitaa alle 3-vuotiasta lastaan kotona kotihoidontuella.

Velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi laajennetaan myös niihin henkilöihin, joilla on lääkärin lausunto, mutta jotka eivät ole työkyvyttömiä työttömyysturvalain määritelmän mukaisesti. Laitoshoidossa olevalla ei jatkossakaan olisi velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi. Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi on jatkossakin myös silloin, kun asiakkaan elämänhallinnassa on havaittu palveluiden yhteydessä merkittäviä puutteita, mutta henkilöä ei ole todettu työttömyysturvalaissa tarkoitetulla tavalla työkyvyttömäksi. Työllistymistä edistävään monialaiseen palveluun on tulevan lainsäädännön takia mahdollisuus päästä jo työttömyyden alussa ja silloin myös velvoitteet voidaan sovittaa henkilön tosiasialliseen työkykyyn.

Pykälän 1 momentin 5 ja 7–9 kohdissa tuotaisiin lain tasolle nykyinen lain esitoihin perustuva oikeuskäytäntö.

3.3 Perusosan alentaminen velvoitteen laiminlyönnin johdosta

3.3.1 Arviointi

Toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa toimeentulotukilain 10 §:n 1 ja 2 momentissa lueteltujen edellytysten täyttyessä enintään 20 tai enintään 40 prosenttia. Pykälän 3 momentin mukaan alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien. Toimeenpanossa ja oikeuskäytännössä jälkimmäistä lainkohtaa on tulkittu sanamuodon mukaisesti siten, että alentaminen voi olla kestoaltaan enintään kaksi kuukautta kerrallaan viimeisimmästä kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien. Jos työtön on laiminlyönyt työvoimapalveluissa asetettuja velvoitteita, laiminlyönti näkyy työvoimapolitiisessa lausunnossa ja työttömyysetuuden maksussa vasta jälkikäteen. Sen jälkeen, kun Kansaneläkelaitos on saanut tiedon hakijan työvoimapalveluissa tapahtuneesta laiminlyönnistä, Kansaneläkelaitoksen on lain mukaan kuultava asiakasta sen mahdollistamiseksi, että hakija voi antaa selvityksensä syistä, joiden vuoksi perusosaa ei pitäisi alentaa tai alentaminen olisi kohtuutonta. Harkittaessa perusosan alentamista 40 prosenttia Kansaneläkelaitos on lisäksi lain mukaan ohjattava hakija hyvinvointialueen sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioon ja hakijalle on annettava kohtuullinen aika palvelutarpeen arviointiin osallistumiseen. Perusosaa voidaan alentaa edellytysten täyttyessä 40 prosentilla vain, jos asiakas kieltäytyy ilman perusteltua syytä osallistumasta hyvinvointialueen sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin. Käytännössä siihen, että Kansaneläkelaitos saa tiedon työvoimapalveluissa tapahtuneesta laiminlyönnistä, sen jälkeiseen hakijan kuulemiseen ja lisäksi mahdolliseen sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin ohjaamiseen ja arviointiajan varaamiseen sekä sen todentumiseen, että asiakas ilman hyväksyttävää syytä kieltäytyy osallistumasta palvelutarpeen arviointiin, menee sen verran aikaa, ettei Kansaneläkelaitoksella ole käytännössä mahdollisuutta alentaa perusosaa työvoimapalveluissa tapahtuneiden kerta-luonteisten laiminlyöntien tilanteissa. Aikaa kuluu edellä mainittuihin käytännössä aina enemmän kuin kaksi kuukautta siitä, kun hakijan viimeisin kieltäytyminen tai laiminlyönti on tapahtunut, eikä alentaminen ole enää lain mukaan mahdollista kahden kuukauden jälkeen. Työryhmä arvioi, että lainsäädäntöä

tulisi muuttaa siten, että toimeentulotuen perusosan alentaminen olisi mahdollista myös kertaluonteisten laiminlyöntien tilanteissa. On muistettava, että hakijalla on aina mahdollisuus välttää perusosan alentaminen ja työttömyysetuuksien sanktiot osallistumalla työvoimapalveluihin siten, kuin niitä koskevassa lainsäädännössä edellytetään.

Työryhmä arvioi edellä kohdassa ”3.1 Velvollisuus hakea ensisijaista etuutta”, että toimeksiannon tavoitteiden saavuttamiseksi toimeentulotukilakia tulisi muuttaa siten, että tuenhakijan velvollisuus olisi aina ensin hakea elämäntilanteeseensa todennäköisesti soveltuvat niin sanotut ensisijaiset etuudet. Mikäli hakija ei niin kehotuksesta huolimatta niin tekisi, hakijalla ei tulisi olla täyttää toimeentulotukioikeutta vaan hänen toimeentulotukeaan tulisi voida alentaa. Lisäksi perusosan alentaminen tulisi olla mahdollista, jos tuenhakija ei ole ilmoittautunut 2 a §:ssä edellytetyin tavoin kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi työvoimapalveluihin. Toimeentulotuen saajille on perustuslakivaliokunnan mukaan mahdollista asettaa perustuslain 19 §:n 1 momentin estämättä myös velvoitteita. Tuen alentamisella tavoiteltaisiin vahvaa kannustetta hakeutua ensisijaiselle etuudelle ja työnhakijoiksi kuuluvien henkilöiden tosiallista tavoittamista työvoimapalveluiden piiriin.

On vaikea määritellä tarkkaa euromäärää, minkä verran tukioikeutta olisi mahdollista rajoittaa. Perustuslakiin kiinnittyvä lähtökohta on, että tuen tulisi aina kattaa perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamisen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä ei voida samaistaa toisiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL 40/2018 vp, s. 3—4). Perustuslakivaliokunta on toimeentulotuesta annettua lakia säädettäessä todennut, että toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II). Valiokunnan mukaan toimeentulotuen tasoa ei myöskään pitänyt ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi (PeVL 31/1997 vp, s. 3/I, ks. myös PeVL 11/2023 vp, kappale 4).

Eri henkilöillä välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen voi tarkoittaa eri asioita. Aikaisemmin perustuslakivaliokunta on katsonut, että niin

sanotun normaalin toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa jopa 40 prosentilla. Toimeentulotukilain toimeenpanijoiden vakiintuneen soveltamiskäytännön mukaan ruokaan kului perusosasta 49 prosenttia. Vastaanottorahaa laskettiin juuri perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyllä lailla vastaamaan kutakuinkin tätä summaa. Tämä oli mahdollista, sillä vastaanotto-
rahan saajat saavat muita palveluja osana vastaanottoa. Toimeentulotukilain 27 §:n 1 momentin mukaan toimeentulotuki myönnetään Suomessa vakinaisesti oleskelevalle hakijalle tai perheelle. Toimeentulotukilain 27 §:n 2 momentissa on säännös siitä, että jokaisella maassa oleskelevalla henkilöllä on oikeus saada kiireellisessä tilanteessa tukea välttämättömän avun turvaamiseksi siten, ettei hänen oikeutensa välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon vaarannu. Useimmiten välttämättömyystarvikkeisiin on tulkittu kuuluvan ravinto, välttämättömät lääkkeet ja vaatteet sekä majoitus. Tuen vähimmäismäärää ei ole tarkkaan määritelty laissa, koska on katsottu, että tuen tulee perustua tilannekohtaiseen harkintaan.

Työryhmä arvioi, että ensisijaisen etuuden hakeminen ja työttömäksi kokoaikatyöntekijäksi ilmoittautuminen ovat toimenpiteitä, joita voidaan kohtuudella hakijalta edellyttää nopealla aikataululla sen jälkeen, kun kehoitus niistä on hänelle annettu. Mikäli henkilö ei kehotuksesta näitä toimenpiteitä tee, toimeentulon perusosaa voitaisiin työryhmän näkemyksen mukaan alentaa 50 prosenttia, mitä voidaan vielä pitää perustuslain 19 §:n 1 momentin edellyttämän välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaamisen kattavana määränä. Perusteena 50 prosentin alentamiselle olisi tällöin se, että tuen hakija ei olisi täyttänyt velvoitetta hakeutua palveluihin eikä olisi turvannut mahdollisuuksiensa mukaisesti omaa elatustaan.

Toimeksiannon mukaisesti työryhmä selvitti mahdollisuutta lisätä velvoittavuutta tekemällä mahdolliseksi toimeentulotuen epääminen hakijalta, joka on kieltäytynyt tarjotusta työstä, koulutuksesta, palvelusta tai velvoitteesta. Tämän vuoksi työryhmä on arvioinut myös erilaisia muita vaihtoehtoja, kuin perusosan alentaminen 50 prosentilla, seuraamukseksi siitä, jos hakija ei ilmoitaudu kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen tai hae ensisijaista etuutta. Tarkastelussa on ollut perusosan alentaminen 60 prosentilla tai niin sanottu rajoitettu tukioikeus, jossa hakijalle turvattaisiin ainoastaan välttämätön toimeentulo ja huolenpito esimerkiksi samaan tapaan tai samansuuruisena kuin nykyisin tilapäisesti maassa oleville turvataan. Lisäksi työryhmä on arvioinut vaihtoehtoa, jossa hakijan tukioikeus jätettäisiin kokonaan

tutkimatta, kunnes hän tekisi häneltä vaaditut toimenpiteet eli hakisi ensisijaista etuutta tai ilmoittautuisi kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi. Työryhmä näkee, että näihin vaihtoehtoihin liittyy perustuslain 19 §:n 1 momentin ja muidenkin perusoikeuksien osalta vaikeasti ratkaistavia ongelmia.

Toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentin 2 kohta koskee kotoutumisen edistämistä annetussa laissa (1386/2010, joka kumoutuu 1.1.2025 lukien samanimisellä lailla 681/2023) tarkoitettua maahanmuuttajaa. Lainkohdan mukaan perusosaa voidaan alentaa maahanmuuttajalta, joka on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin taikka jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa ole voitu laatia. Käytännössä maahanmuuttajien osalta perusosaa ei kuitenkaan ole alennettu, sillä Kansaneläkelaitos ei saa systemaattisesti kunnilta tietoa siitä, onko maahanmuuttaja toiminut lainkohdassa moitittavasti tarkoitetuin tavoin.

Toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentin 3 ja 4 momentit koskevat kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 3 §:ssä tarkoitettua henkilöä eli henkilöitä, jotka ovat saaneet tietyn ajan työmarkkinatukea tai työttömyyspäivärahaa tai työttömyyden johdosta toimeentulotukea. Heidän osaltaan perusosaa voidaan alentaa (vuoden 2025 alussa voimaantulevassa lainkohdan muodossa), jos henkilö kieltäytyy aktivointisuunnitelman tai monialaisen työllisyysuunnitelman laatimisesta taikka henkilö on ilman pätevää syytä kieltäytynyt kuntouttavasta työtoiminnasta taikka keskeyttänyt tai omasta syystään joutunut keskeyttämään kuntouttavan työtoiminnan. Myöskään 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen henkilöiden perusosaa ei käytännössä ole alennettu, koska Kansaneläkelaitos ei saa systemaattisesti hyvinvointialueilta tietoja henkilöistä, jotka olisivat toimineet lainkohdissa tarkoitetuin tavoin.

3.3.2 Johtopäätökset

Toimeksiannon tavoitteiden saavuttamiseksi työryhmä arvioi mahdolliseksi muuttaa toimeentulotukilain 10 §:ää seuraavasti (muutokset kursivilla pykälän 1 momentin 3 kohdan 1.1.2025 voimaantulevaksi lailla 411/2023 säädettyyn muotoon nähden):

Sellaisen henkilön perusosan suuruutta *alennetaan* 20 prosenttia, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että:

1) henkilö on menetellyt työvoimapolitiittisesti moitittavasti siten, että hän ei ole työttömyysturvalain 2 a luvun perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen määräaikaaisesti tai toistaiseksi taikka ammatillista koulutusta vailla oleva, täysi-ikäinen alle 25-vuotias on keskeyttänyt koulutuksen tai kieltäytynyt koulutuksesta niin, että hän ei ole työttömyysturvalain 2 luvun 13 tai 14 §:n perusteella oikeutettu työttömyysetuuteen;

2) kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023²⁶) tarkoitettu maahanmuuttaja, *jolla ei ole 2 a §:ssä tarkoitettua syytä olla ilmoittautumatta kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen*, on ilman perusteltua syytä kieltäytynyt kotoutumissuunnitelman laatimisesta tai osallistumasta kotoutumissuunnitelmassa yksilöidysti sovittuihin, työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin taikka jos hän on laiminlyönnillään aiheuttanut sen, ettei kotoutumissuunnitelmaa ole voitu laatia;

3) kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 3 §:ssä tarkoitettu henkilö on kieltäytynyt osallistumasta kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitetun aktivointisuunnitelman tai työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetussa laissa (381/2023) tarkoitetun monialaisen työllistymissuunnitelman laatimiseen;

4) kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu henkilö on ilman työttömyysturvalain 2 a luvun 14 §:ssä tarkoitettua pätevää syytä kieltäytynyt kuntouttavasta työtoiminnasta taikka keskeyttänyt tai omasta syystään joutunut keskeyttämään kuntouttavan työtoiminnan.

²⁶ Tässä käytetty 1.1.2025 voimaantulevan kotoutumisen edistämisestä annetun lain numeroa. Vuoden 2024 loppuun saakka on voimassa samanniminen kotoutumisen edistämisestä annettu laki (1386/2010).

Kun perusosan suuruutta on jo alennettu yhden kuukauden ajan 20 prosenttia ja perusosan alentamisen edellytykset jatkuvat seuraavallekin kuukaudelle, perusosan alentamista jatketaan 40 prosentilla alennettuna niin kauan kuin perusosan alentamisen edellytykset täyttyvät.

Edellä 1 momentissa mainituissa tilanteissa, jotka ovat johtaneet henkilön ensisijaisen etuuden määräaikaiseen katkeamiseen enintään kalenterikuukauden ajaksi, toimeentulotuen perusosan suuruuden alentaminen kestää yhden kuukauden toimeentulotuen perusosan alentamisen alkamisesta lukien. Tilanteissa, jotka ovat johtaneet henkilön ensisijaisen etuuden määräaikaiseen katkeamiseen pidemmäksi kuin kuukaudeksi, alentaminen kestää alentamisen alkamisesta lukien niin monta kuukautta kuin ensisijaisen etuuden katkos kestää täysiksi kalenterikuukausiksi mitoitettuna.

Tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole toimeentulotukeen nähden ensisijaista etuutta, jota olisi alennettu 1 momentissa tarkoitetun moitittavan menettelyn takia, tai hän ei saa 1 momentissa tarkoitetun moitittavan menettelyn takia ensisijaista etuutta lainkaan, toimeentulotuen perusosan suuruuden alentaminen jatkuu niin kauan kuin henkilö jatkaa 1 momentissa tarkoitettua moitittavaa menettelyään.

Sellaisen henkilön perusosan suuruutta alennetaan 50 prosenttia, jonka toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että:

1) henkilö ei hänelle annetusta kehotuksesta huolimatta ole hakenut yhden kuukauden määräajassa 2 b §:ssä tarkoitettua etuutta, johon hänellä elämäntilanteensa ja olosuhteet huomioden voidaan arvioida todennäköisesti olevan oikeus;

2) henkilö ei hänelle annetusta kehotuksesta huolimatta ole ilmoittautunut yhden kuukauden määräajassa kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettulla tavalla.

Perusosan alentaminen 50 prosentilla jatkuu niin kauan kuin henkilö ei ole hakenut 5 momentin 1 kohdassa tarkoitettu ensisijaista etuutta tai

henkilö ei ole tehnyt 5 momentin 2 kohdassa tarkoitettua ilmoittautumista.

Edellä säädetyn estämättä perusosan alentaminen voidaan tehdä vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.

Pykälästä konditionaalimuoto ”voidaan alentaa” muutettaisiin muotoon ”alennetaan”. Toimeentulotuen hakijan aiheuttaessa itse työvoimapolitiittisesti moitittavalla menettelyllä sen, ettei ensisijaisena etuutena pidettävää työttömyysturvaetuutta makseta hänelle kokonaan tai ollenkaan, ei ole tarkoituksenmukaista, että toimeentulotuella pysyvästi paikattaisiin moitittavasta menettelystä hänellä tarkoitettua työttömyysturvan maksamisen sanktiota. Käytännössä on mahdollista, ettei täysin ajalliseen yhdenmukaisuuteen etuuksien alenemissa päästä, mutta tarkoituksena olisi, että alennus toimeentulotuessa voitaisiin tehdä mahdollisimman pian työttömyysetuuden aleneman tai maksamatta jättämisen jälkeen. Täyteen samanaikaisuuteen olisi vaikea päästä, koska toimeentulotuki maksetaan usein jo kuukauden alussa ja työttömyysetuus vasta jälkikäteen. Muutoksilla pyritäisiin siihen, että perusosan alentaminen voitaisiin tehdä kaikesta työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä mahdollisimman sujuvasti. Tarkoituksena olisi kannustaa työttömiä henkilöitä edistämään aktiivisesti oman toimeentulonsa turvaamisen edellytyksiä. Pykälän konditionaalimuodon poistamisella tarkoitettaisiin myös sitä, että Kansaneläkelaitos ei voisi jatkossa lakkauttaa perusosan alentamisia kokonaisuutena omasta harkinnastaan. Alentaminen tulisi laissa asetettujen edellytysten täytyessä aina tehdä, ellei yksilöllinen harkinta edellyttäisi alentamisesta luopumista. Alentamista ei saisi tehdä, jos se vaarantaisi hakijan osalta ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen välttämättömän toimeentulon tai olisi muutoin hakijan kohdalla kohtuutonta.

Pykälässä supistettaisiin tilanteita, joissa perusosaa alennettaisiin 20 tai 40 prosenttia. Muutoin 1 momentissa säädettävät moitittavan menettelyn tilanteet vastaisivat aiempia, mutta se, ettei henkilö olisi hakenut hänelle todennäköisesti kuuluvaan elämäntilanteeseensa soveltuvaa ensisijaista etuutta tai hän ei olisi ilmoittautunut kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi työvoimapaalveluihin, aiheuttaisivat jatkossa perusosan alentamisen 50 prosentilla.

Perusosaa alennettaisiin 1 momentissa mainituissa tilanteissa 20 prosenttia vain ensimmäisen kuukauden ajan. Jos perusosan alentamisen edellytys, minkä vuoksi perusosaa oli jo kuukauden ajan alennettu 20 prosentilla, jatkuu kuukautta pidemmälle ajalle, alentamista jatkettaisiin toisesta alentamiskaudesta lukien 40 prosentilla. Nykyisin 40 prosentin alentamisen edellytyksenä oleva ohjaus hyvinvointialueelle palvelutarpeen arviointiin poistettaisiin. Alentamisen kesto riippuisi siitä, kuinka kauan henkilön 1 momentissa tarkoitettu moitittava menettely jatkuu. Toimeentulotuen alentamisen kesto laskettaisiin alentamisen alkamisesta lukien. Alentamisen kestolle ei olisi rajaa, mikäli henkilö jatkaisi edelleen alentamiseen johtanutta moitittavaa menettelyään ja mikäli alentamisen ei voitaisi edelleenkään katsoa vaarantavan henkilön ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voitaisi pitää muutenkaan kohtuuttomana. Kansaneläkelaitoksen tulisi tehdä tämä kohtuusharkinta joka kerta tarkistaessaan alentamisen edellytysten täyttymisen seuraavan kuukauden osalta. Tarvittaessa sosiaalihuoltolain 35 §:ssä tarkoittamissa tilanteissa Kansaneläkelaitoksen on tehtävä henkilöstä huoli-ilmoitus hyvinvointialueen sosiaalihuollosta vastaavaan viranomaiseen siten.

Ennen kuin perusosaa voitaisiin ensisijaisen etuuden hakematta jättämisen tai kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi ilmoittautumatta jättämisen vuoksi alentaa 50 prosenttia, hakijalle annettaisiin yhden kuukauden määräaika näiden toimenpiteiden tekemiseen. Mikäli henkilö ei olisi tehnyt annetussa yhden kuukauden määräajassa näitä toimia, hänen perusosaansa alennettaisiin 50 prosenttia. Perusosan alentaminen 50 prosentilla jatkuisi niin kauan kuin henkilö ei olisi hakenut ensisijaista etuutta, jonka hakemisesta hänelle oli määräaika annettu, tai henkilö ei olisi ilmoittautunut työvoimaviranomaiseen kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi.

Kaikissa alentamistilanteissa perusosan alentaminen voitaisiin, kuten nykyisinkin, tehdä vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Jatkossa perusosaa voitaisiin kuitenkin lähtökohteisesti alentaa kestoaltaan suunnilleen vastaavan pituiseksi ajaksi, kuin minkä pituisen karenssin henkilö on saanut työttömyysetuuteen. Pelkästään alentamisen kesto ei osoittaisi suoraan sitä, että alentaminen olisi kohtuutonta, vaan kohtuuttomuusharkinta edellyttäisi hakijan ajantasaisen tilanteen kokonaisharkintaa.

Työryhmä arvioi perusosan alentamisen menettelyä koskevan 10 a §:n osalta olevan mahdollista tehdä seuraavia muutoksia (muutokset kursivilla):

Ennen perusosan alentamista asiakkaalle tulee varata mahdollisuus antaa selvityksensä syistä, joiden vuoksi perusosaa ei pitäisi alentaa tai se olisi kohtuutonta. Kuitenkin jatkettaessa perusosan alentamista samoin perustein ja samansuuruisena kuin perusosaa on edeltävänä kuukautena alennettu, asiakkaalle tulee erikseen varata mahdollisuus uuden selvityksen antamiseen vain, jos hakemuksesta tai muutoin ilmenee syitä, joiden perusteella asiakkaan uutta kuulemista voidaan pitää tarpeellisena.

(2–4 momentit poistettaisiin)

Pykälästä poistettaisiin perusosan alentamiseen liittyvät hyvinvointialueen palvelutarpeen arviointiin ohjaamiseen liittyvät menettelyt. Jatkossa Kansaneläkelaitos päättäisi alentamisesta kirjallisessa menettelyssä kuukausi kerrallaan. Näiden muutosten arvioidaan lisäävän perusosan alentamisia. Kansaneläkelaitos kuulisi asiakasta harkittaessa perusosan alentamisesta ensimmäisen kerran 20 prosentilla. Kuuleminen olisi mahdollista tehdä jo silloin, kun Kansaneläkelaitos saa työvoimaviranomaiselta tiedon asiakkaalle tehdystä selvityspyynnöstä. Kansaneläkelaitos ei voisi kuitenkaan tehdä varsinaista päätöstä perusosan alentamisesta (kuten ei työttömyysturvan osalta työttömyysetuuden alentamisestakaan) ennen kuin työvoimapolitiittinen lausunto, jossa 1 momentissa tarkoitettu moitittava menettely olisi todettu, olisi saapunut Kansaneläkelaitokseen. Kun perusosaa olisi jo yhden kuukauden ajan alennettu, saman moitittavan menettelyn takia tehtävien seuraavien kuukausien alentamisten osalta asiakkaan kuuleminen tapahtuisi osana tuen hakemista. Asiakasta tulisi tällöin kuulla erikseen uudelleen vain, jos perusosan alentamisen aloittamisen jälkeen asiakkaan Kansaneläkelaitokseen toimittamasta toimeentulotuen hakemuksesta tai Kansaneläkelaitokseen muutoin saapuneesta tiedosta kävisi ilmi sellaisia uusia asiakkaan tilanteen tai olosuhteiden muuttumista kuvaavia seikkoja, joilla saattaisi olla merkitystä asiakkaan perusosan alentamisen jatkamisen kohtuullisuuden arvioinnissa.

Ohjauksia palvelutarpeen arviointiin hyvinvointialueelle ei enää tehtäisi automaattisesti perusosan alentamisen yhteydessä. Vastuu asiakkaan tilanteen

arvioinnista perusosan alentamisen yhteydessä olisi jatkossa kokonaan Kansaneläkelaitoksessa ja harkinnassa saattaisi tulla entistä useammin tietoon myös palvelutarpeita, joita Kansaneläkelaitos ei aiemmassa asiointissa ole havainnut. Mikäli Kansaneläkelaitos katsoo tarpeelliseksi tehdä asiakkaan tilanteesta sosiaalihuoltolain mukaisen huoli-ilmoituksen, se voi tehdä sen joko yhteistyössä asiakkaan kanssa tai vaikeimmissa tapauksissa myös ilman asiakkaan suostumusta. Hyvinvointialueilla on vakiintuneet menettelyt ilmoituksen käsittelyyn, ilmoitus on velvollisuus käsitellä tarvittaessa esimerkiksi kotikäynnillä asiakkaan luokse. Kansaneläkelaitosta velvoittaa myös vuoden 2025 alusta voimaantuleva laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä (381/2023), jonka mukaan Kansaneläkelaitoksen, työvoimaviranomaisen tai hyvinvointialueen on ohjattava työtön monialaiseen palvelutarpeen arviointiin arvioidessaan työttömän työllistymisen edellyttävän monialaisen tuen yhteistoimintamallissa yhteensovittavien palvelujen yhteensovittamista.

Työryhmä arvioi, että edellä esitetyt muutokset tarkoittaisivat samalla sitä, että toimeentulotukilain 18 b §:ää hyvinvointialueen oma-aloitteisesta tietojen luovutuksesta Kansaneläkelaitokselle olisi muutettava. Jotta Kansaneläkelaitoksella olisi käytännössä mahdollista toteuttaa toimeentulotukilain 10 §:n 1 momentin 2–4 momentissa jo nykyisinkin olevaa sääntelyä, tarvittaisiin mahdollisesti muutoksia myös kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa lain ja kotoutumisen edistämisestä annetussa lain tietojen luovuttamista koskevaan sääntelyyn. Työryhmä ei toimikautensa puitteissa ehtinyt valmistella tältä osin asiaa riittävästi ja pitäytyy sen vuoksi esittämästä tältä osin tarkempia johtopäätöksiä.

Edellä 10 ja 10 a §:iin kuvattujen muutosten arvioidaan lisäävän perusosan alentamisia. Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan kesäkuusta 2023 alkaen marraskuuhun 2024 sellaisia perustoimeentulotuen asiakkaita, joille on annettu jokin työttömyysetuuden eväävä karenssi- tai velvoitelausunto on ollut noin 25 000. Jos kaikki henkilöiden saamat lausunnot olisivat johtaneet perusosan alentamiseen (ensimmäisen kuukauden osalta 20 % ja seuraavien kuukausien osalta 40 %), olisivat perustoimeentulotuen kustannukset vuositasolla noin 17 milj. euroa pienemmät.

Nykyisin Kansaneläkelaitos käytännössä alentaa perusosaa vain niiltä, jotka eivät ole kokoaikaisen työn työnhakijoita, vaikka heidän kuuluisi olla. Perustoi-

meentulotuessa on keskimäärin kuukaudessa 3 000 asiakasta, joilla perusosaa on alennettu 20 prosenttia ja vastaavasti 800 henkilöä, joilla on alennettu 40 prosenttia. Jos näiltä henkilöiltä olisi nykyisen perusosan alennuksen sijasta tehty alennus 50 prosentin tasoon, niin etuusmenosäästö olisi noin 7 milj. euroa vuodessa.

Kansaneläkelaitoksen tietojen perusteella perustoimeentulotuella on keskimäärin kuukaudessa 3 300 sellaista henkilöä (ei sisällä tilapäisen suojelun saajia), joilla ei ole mitään ensisijaista etuutta ja joilla nuorin lapsi on 3–7-vuotias. Jos nämä henkilöt olisivat perustoimeentulotuen saamisen ajan työmarkkinatuella, niin perustoimeentulotuen menot olisivat noin 17 milj. euroa nykyistä pienemmät ja työmarkkinatuen bruttomääräiset menot lisääntyisivät 26 milj. euroa, eli etuusmenot lisääntyisivät yhteensä 8 milj. euroa. Käytännössä kaikki eivät kuitenkaan perusosan 50 prosentin alentamisenkaan uhallakaan ilmoittautuisi työttömäksi työnhakijaksi, jolloin osalle kohdejoukosta todennäköisesti kohdistuisi perusosan alentamisia ja vaikutus etuuskuluihin olisi edellä esitettyä pienempi.

Sellaisia henkilöitä, jotka saavat perustoimeentulotukea ja heillä ei ole huomioituna tulona muuta etuutta, mutta on kuitenkin huomioitua ansiotuloa 1–1500 euroa/kk, eli sovittelun jälkeen työmarkkinatukea voisi edelleen jäädä maksettavaksi on keskimäärin kuukaudessa 3 900. Jos he saisivat työmarkkinatukea, niin perustoimeentulotuen menot olisivat noin 14 milj. euroa pienemmät ja työmarkkinatuen bruttomääräiset etuusmenot noin 22 milj. euroa suuremmat, eli etuusmenot olisivat noin 8 milj. euroa suuremmat. Myös tässä joukossa osa saajista todennäköisesti ei ilmoittautuisi työttömäksi työnhakijaksi ja heille voisi tulla 50 prosentin perusosan alennus, jolloin vaikutukset etuusmenoihin olisivat edellä esitettyä pienemmät.

3.4 Pitkäaikaisen perusosan alentamisen tilanteet

Käytännössä Kansaneläkelaitos on viime vuosina alentanut perusosaa henkilöiltä, jotka eivät ole ilmoittautuneet työnhakijaksi työvoimapalveluihin ja siten ovat menetelleet siten, ettei työtä tai julkista työvoimapalvelua ole heille voitu tarjota. Työryhmän edellä esittämien johtopäätösten mukaan nämä henkilöt

olisivat jatkossa 50 prosentilla alennetulla perusosalla sen jälkeen, kun he olisivat saaneet kehotuksen hakea elämäntilanteeseensa soveltuvaa ensisijaista etuutta ja kehotuksen ilmoittautua kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi työvoimapalveluihin, mutta eivät olisi näitä kehotuksia määrääjässä noudattaneet. Siten 20 ja 40 prosentilla alennetun perusosan piirissä olisi jatkossa vain sellaisia henkilöitä, joihin ei nykyisi alentamista ole voitu ulottaa johtuen siitä, että laki on edellyttänyt alentamisen keston kestäneen enintään kaksi kuukautta laiminlyönnistä tai kieltäytymisestä lukien. Jatkossa 40 prosentin perusosan alentamisen tilanteet vastaisivat työryhmän näkemyksen mukaan työttömillä työnhakijoilla pitkälti sitä, minkä pituinen karenssi hakijalle aiheutuu työvoimapolitiittisen moitittavan menettelyn johdosta työvoimaetuuteen.

Työryhmä on pohtinut vaihtoehtoa alentaa pitkissä perusosan alentamistilanteissa perusosaa 50 prosentilla, kuten on arvioitu olevan mahdollista tilanteissa, joissa hakija ei ole kehotuksesta huolimatta hakenut elämäntilanteeseensa soveltuvaa ensisijaista etuutta tai ilmoittautunut kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen. Pitkillä perusosan alentamistilanteilla tarkoitetaan tässä tilanteita, joissa henkilön perusosaa on jo alennettu 20 tai 40 prosentilla useita kuukausia, ja henkilö edelleenkin jatkaa perusosan alentamisen edellytyksenä olevaa moitittavaa menettelyään. Tilanteet, joissa perusosaa voidaan alentaa, eivät kuitenkaan välttämättä aina ole hakijan näkökulmasta niin yksinkertaisia ja nopeita korjata kuin ensisijaisen etuuden hakemuksen tekeminen taikka työvoimapalveluihin ilmoittautuminen. Työnhakija voi esimerkiksi menettää työttömyysetuuden kannalta moitittavin tavoin menettelyään työttömyysetuuden toistaiseksi, minkä työryhmän arvion mukaan tulisi jatkossa tarkoittaa sitä, että henkilön toimeentulotuen perusosaa alennettaisiin ensin 20 prosentilla ja heti toisesta kuukaudesta lukien 40 prosentilla (paitsi jos alentaminen arvioidaan kohtuuttomaksi henkilön osalta). Kun henkilö saa työvoimapalveluissa työssäolovelvoitteen, hänen oikeutensa työttömyysetuuteen palautuu vasta, kun henkilö on ollut työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaan työssäolo-ehdoton luettavassa työssä, opiskellut päätoimisesti, työllistynyt päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssä tai osallistunut työttömyysturvalaissa lueteltuihin työllistymistä edistäviin palveluihin tietyn ajan. Palveluiden osallistumisen ajalta hänelle tosin voidaan silti maksaa työttömyysetuutta. Työryhmä arvioi, että perusosan alentaminen 50 prosentin alentamisella tulisi tarkoittaa, että henkilöllä olisi tosiallinen mahdollisuus toimia siten, että hän halutessaan voisi päästä hyvin nopeasti takaisin normaalin tuen piiriin. Työllistämistä edistäviin palveluihin osoitetun kiinnostuksen jälkeen voi

kuitenkin mennä jonkin verran aikaa, ennen kuin ne tosiasiallisesti alkavat. Siten tilanteita, joissa hakija on saanut työvoimapalveluissa työssäolovelvoitteen, ei voi verrata ensisijaisen etuuden hakemiseen tai työvoimaviranomaiseen ilmoittautumiseen sen osalta, miten nopeasti hakijalla on käytännössä mahdollisuus korjata niin sanottu aiempi moitittava menettelynsä. Sen vuoksi työryhmä katsoo, että näissä tilanteissa perusosan 50 prosentin alentaminen ei voi tulla kyseeseen.

3.5 Toimeentulotuen ja kuntouttavan työtoiminnan suhde

Työryhmän ehdotusten tavoitteena on toimeksiannon mukaisesti nopeuttaa työttömän asiakkaan hakeutumista työllistymistä edistävien palveluiden piiriin. Ensi vaiheessa siihen pyritään tiivistämällä velvoitetta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi. Vuoden 2025 alussa voimaan tuleva Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä (381/2023) edellyttää viranomaisia laatimaan asiakkaalle hänen palvelutarpeensa niin vaatiessa monialaisen työllistymissuunnitelman kolmen kuukauden kuluessa palvelutarpeen havaitsemisesta. Laki velvoittaa työvoimaviranomaista, hyvinvointialuetta ja Kansaneläkelaitosta yhdessä.

Tämän ohella on syytä säilyttää työttömyyden johdosta tulottomana toimeentulotukea saavan ohjaaminen kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain mukaisen aktivointisuunnitelman laadintaan ja mahdollisuuksien mukaan yli 25-vuotiaiden osalta myös nopeuttaa. Pitkittynyt toimeentulotuen saanti on indikaattori mahdollisesta monialaisten palveluiden tarpeesta, jota ei välttämättä tunnisteta muiden palveluiden yhteydessä.

Aktivointisuunnitelmassa myös objektiivisesti arvioiden kaukana työllistymisestä olevalle henkilölle voidaan sopia kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisesta, johon osallistumisen ajalta hänelle voidaan maksaa työttömyysturvaa ja joka on hänelle velvoittavaa. Toimeentulotuen velvoitteiden toimivuuden kannalta on tarpeen voida tarjota henkilölle velvoittavia toimenpiteitä ja ohjausta hyvin matalan työllistymiskyvyn palveluihin. Kuntouttava työtoimintaan voidaan linkittää myös muita sosiaali- ja terveyspalveluita asiakkaan palvelutarpeen mukaisesti. Kuntouttava työtoiminta on ainoa sosiaalihuollon palvelu,

johon osallistuminen on velvoittavaa. Toisaalta osallistuminen kuntouttavaan työtoimintaan mahdollistaa asiakkaalle pääsyn työttömyysturvan piiriin ja eroon mahdollisesta perusosan alentamisesta.

Velvoitteiden tiivistämisen voi arvioida jonkin verran lisäävän kuntouttavan työtoiminnan kysyntää. *Työryhmä näkee siksi hyvin kannatettavana kuntouttavan työtoiminnan tai vastaavat elementit sisältävän palvelun säilymisen sosiaalihuollon palveluvalikoimassa.*

3.6 Kunnan rahoitusosuuden kasvattaminen nuorten osalta

Työryhmä²⁷ arvioi, että kuntien rahoitusosuutta nuorten toimeentulotukimeinoista on mahdollista laajentaa. Tarkoituksena olisi varmistaa kuntien panostukset myös vaikeimmassa tilanteessa olevien nuorten työllistämiseen mahdollisimman nopeasti, jotta tukikaudet toimeentulotuella jäisivät mahdollisimman lyhyiksi. Nuoria 18–25-vuotiaita toimeentulotuen saajia on kuukausittain 24–33 000. Perustoimeentulotukea maksettiin 106 000 nuorelle yhteensä 273 miljoonaa euroa vuonna 2023. Saajien osuus vastaavan ikäisestä väestöstä oli 12 prosenttia.

Suomessa toimeentulotuki paikkaa usein nuorten perusturvaa, ja sen saaminen on melko yleistä alle 25-vuotiaiden joukossa. Toimeentulotuen käyttö on tutkimusten mukaan kuitenkin useimmiten lyhytaikaista ja korostuu esimerkiksi kesäkuukausien aikana²⁸. Kesäkuukausina saajamäärää kasvattavat opiskelijat, jotka eivät ole onnistuneet samaan kesätyöhön tai eivät voi edistää opintojaan.

²⁷ Suomen Kuntaliitto jätti tältä osin eriävän mielipiteen, ks. s.89

²⁸ Raittila ym., 2018: Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti. Rekisteriselvitys. Kelan tutkimus Työpapereita 138 | 2018; Jauhiainen & Korpela, 2019: Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:28.

Perustoimeentulotuki siirtyi kunnilta Kansaneläkelaitoksen toimeenpantavaksi vuoden 2017 alussa ja täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle vuoden 2023 alussa. Perustoimeentulotuen Kela-siirto näkyi muutoksena tuen saaja- ja hakijamäärissä varsinkin nuorten kohdalla²⁹.

Kansaneläkelaitoksen tietojen mukaan sellaisia kotitalouksia, joissa kaikki kotitalouden jäsenet ovat 18–25-vuotiaita on noin 63 000. Jos näiden perustoimeentulotuen rahoitus siirtyisi kokonaan kunnille, kasvaisi kuntien rahoitusvastuu noin 94 milj. euroa.

Työllisyyden edistäminen on siirtymässä valtiolta kunnille ja kuntien muodostamille työvoimaviranomaisille vuoden 2025 alussa. Kunnat vastaavat jatkossa työvoimaviranomaisina työvoimapalvelujen järjestämisestä. Kunnilla on myös merkittävä rooli koulutuksen järjestäjänä. Mikäli kuntien rahoitusvastuuta toimeentulotuessa lisätään, tulisi tämä korvata kunnille täysimääräisesti.

Toimeentulotukilain kunnan rahoitusosuutta perustoimeentulotuen kustannuksista koskevan 27 f §:n 1 momentti muuttuisi seuraavasti (muutos kursivilla):

Kunnan rahoitusosuus perustoimeentulotuen kustannuksista on 50 prosenttia. *Kunnan rahoitusosuus on kuitenkin 100 prosenttia, jos hakija on 18–25-vuotias tai perheessä on vain 18–25-vuotiaita henkilöitä.* Kansaneläkelaitoksen on kohdennettava perustoimeentulotukea maksaessaan kustannukset siihen kuntaan, jonka alueella hakija tai perhe vakinaisesti oleskelee.

Kunnan sadan prosentin rahoitusosuus koskisi sellaisia toimeentulotuen saajia, jotka ovat 18–25-vuotiaita eikä perheessä asu muun ikäisiä henkilöitä. Kunnan rahoitusosuutta ei lisättäisi kaikkien 18–25-vuotiaiden osalta, sillä käytännön toimeenpanossa perheelle, jossa olisi sekä tähän ikäryhmään kuuluvia että myös muun ikäisiä henkilöitä, toimeentulotuen menojen jaottelu eri rahoitussegmentteihin olisi työlästä.

²⁹ Hennamari Mikkola - Ella Sihvonen - Tuija Korpela (toim.): Sosiaaliturvan toimivuus nuorten erilaisissa ja muuttuvissa elämäntilanteissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:40. s. 84. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-160-5>. Viitattu 10.12.2024.

4 Tulot ja menot

4.1 Etuoikeutetun tulon poistaminen

Ansiotuloista tehtävä vähennys lisättiin toimeentulotuen lainsäädäntöön alun perin kolmivuotisena kokeiluna v. 2002, jota jatkettiin useaan kertaan ja lopulta vakinaistettiin vuonna 2015. Tarkoituksena oli kannustaa työttömyysturvan piirissä olevia tai kokonaan tulottomia toimeentulotuen saajia hakeutumaan työelämäänsä, vaikka heidän ansiotulonsa jäisivät suhteellisen vaatimattomiksi esimerkiksi työn osa-aikaisuuden tai lyhyen keston takia.

Sosiaali- ja terveysministeriö tilasi Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakesilta selvityksen etuoikeutetun tulon kokeilusta vuosina 2002—2004. Lainmuutoksen myönteisiä vaikutuksia olivat esitettyjen selvitysten mukaan olleet toimeentulotukiasiakkaiden aikaisempaa oikeudenmukaisempi kohtelu, työssäkäyvien asiakkaiden toimeentulotuen kohtuullisempi taso, kannustavuuden lisääntyminen sekä etuoikeutetun tulon käyttö sosiaalityön välineenä. Stakesin selvitysten mukaan kokeilun aikana toimeentulotukiasiakkaiden työtulojensaanti lisääntyi. Muutos oli kuitenkin vähäinen.

Sosiaaliturvan uudistamista pohtinut SATA-komitea on ehdotuksessaan katsonut, että sosiaaliturvan kannustavuuden parantamiseksi etuoikeutettua tuloa koskevan määräaikaisen lain säätäminen pysyväksi voi olla perusteltua. Vuonna 2013 tehdyn kyselyn mukaan sosiaalityöntekijät arvioivat etuoikeutetun tulon vaikutuksen olevan tärkeä kannustin ja oikeudenmukaisuutta lisäävä työkalu, vaikkakin sen vaikutukset työllisyyteen arvioitiin suhteellisen pieniksi.³⁰ Saman toteaa myös työllisyysvaikutuksia tutkinut Heikki Palviainen tutkimuksessaan vuonna 2021³¹.

Toimeentulotukilain 11 §:n 2 momentin mukaan tulonsaajan ansiotuloista jätetään ottamatta huomioon 150 euroa kuukaudessa. Etuoikeutetun tulon ei ole tutkimuksissa voitu osoittaa lisäävän toimeentulotuen saajien työssäkäyntiä.

³⁰ Karjalainen ym. 2013, s. 196, teoksessa Kuivalainen S toim. Toimeentulotuki 2010-luvulla, THL Raportteja 9/2013

³¹ Heikki Palviainen 2021. Incentivizing last-resort social assistance clients: Evidence from a Finnish policy Experiment.

Suojaosista on luovuttu myös muualla etuusjärjestelmässä. *Työryhmä pitää mahdollisena ns. etuoikeutetusta tulosta luopumista. Muutos tarkoittaisi toimeentulotukilain 11 §:n 2 momentin kumoamista.*

Ansiotulovähennyksen poisto säästäisi toimeentulotuen menoja vuoden 2026 tasossa noin 20 milj. euroa. Arvio on tehty Kansaneläkelaitoksessa vuoden 2023 rekisteritiedoilla. Arvio on korotettu vuoden 2026 tasoon huomioiden arvioitu toimeentulotuen saajamäärän kasvu ja inflaatio.

4.2 Avustusten huomioiminen

Työryhmä on arvioinut myös vähäiseksi katsottavien ansiotulojen ja avustusten muuttamista täysimääräisesti huomioitaviksi tuloiksi. Toimeentulotuki on viimesijainen tukimuoto, jossa lähtökohtaisesti kaikki tulot tulee ottaa huomioon. Avustusten muuttaminen huomioitavaksi tuloksi vahvistaisi tulojen huomioimisen pääsääntöä, mikä voisi helpottaa asiakkaan ymmärrystä tuen viime sijaisesta luonteesta. Samalla on mahdollista, että asiakkaiden kokemus kohtuuttomista tilanteista lisääntyisi jonkin verran.

Työryhmä on arvioinut, että vähäisiksi katsottavat ansiotulot ja avustukset olisi mahdollista muuttaa kokonaan huomioitavaksi tuloksi. Muutos koskisi mm. veronpalautusten, erilaisten rahalahjojen sekä vanhempien antamien avustusten muuttamista täysimääräisesti huomioitavaksi tuloksi.

Olisi kuitenkin tarpeen säilyttää mahdollisuus jättää toimeentulotukiperheen alle 18-vuotiaan kesäansiot ja vähäiset lahjat, kuten syntymäpäivälahjat, tulona huomioimatta. Vaikka nämä jätettäisiin huomioimatta tulona, toimeenpanon kannalta niiden huomiotta jättäminen varallisuutena voi muodostua vaikeaksi. Jos toimeentulotukiperhe tai alle 18-vuotias saa myös kesätyöansioiden tai lahjan saamiskuukautta seuraavana kuukautena toimeentulotukea, pääsäännön mukaan tilillä oleva kaikki varallisuus luettaisiin toimeentulotuessa huomioitavaksi varallisuudeksi. Alle 18-vuotiaan varallisuus otetaan kuitenkin toimeentulotukilain 12 §:n 2 momentin 3 kohdan perusteella huomioon vain siltä osin, kuin ne ylittävät hänen osaltaan huomioitavat menot. Jotta nuoren ei käytännössä tarvitsisi tuhlaa kesätyöansioita tai lahjoja lyhyen ajan sisällä, varallisuuden huomioimista koskevaan sääntelyyn tulisi luoda jonkinlainen suoja-aika, jona nuoren kesätyöansioita tai vähäisiä lahjoja ei huomioitaisi.

Suoja-ajan säätämisen yhteydessä tulisi päättää miltä osin ja miten Kansaneläkelaitoksen tulisi selvittää, mistä aiemmin muodostuneet varat on saatu.

Vähäisten ansiotulojen ja avustusten huomioiminen täysimääräisesti tuottaisi säästöä vuoden 2026 tasossa noin 3 milj. euroa. Laskelmassa ei ole kuitenkaan pystytty huomioimaan veronpalautusten vaikutusta. Laskelmat on tehty Kansaneläkelaitoksessa vuoden 2023 rekisteritiedoilla. Arviot on korotettu vuoden 2026 tasoon huomioiden arvioitu toimeentulotuen saajamäärän kasvu ja inflaatio.

4.3 Perusosan taso

Vähimmäisturvan riittävyyden arviointia voidaan tehdä eri tavoin, eikä yhtä oikeaa objektiivista mittaria riittävyydelle ole löydettävissä³². Suomen vähimmäisturva on ostovoimaltaan eurooppalaisittain ylempää keskitasoa, mutta tulos vaihtelee esimerkiksi tuensaajan iän mukaan³³. Jussi Tervola ja Lauri Mäkinen ovat tarkastelleet perusosia suhteessa karsittuun viitebudjettiin. Heidän tekemän viitebudjettianalyysin perusteella yksinhuoltaja-aikuisen ja 4-vuotiaan perusosien tasot ylittävät sen kulutuskorin, johon perusosa on tarkoitettu. Yksinasuvan perusosassa on sen sijaan hieman vajausta, joka on kasvanut inflaation kiihdyttyä vuonna 2022. Eniten vajausta on kuitenkin toisen aikuisen perusosassa. Myös 10- ja 14-vuotiaiden lasten perusosat ovat uuden viitebudjetin mukaan riittämättömiä, jos perusosilla ajatellaan korvattavan lasten harrastemenot. Toimeentulotukilain mukaan lasten harrastemenoja korvataan kuitenkin myös täydentävästä toimeentulotuesta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt toimeentulotukea käytännössä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun ihmisarvoisen elämän edellyttämän toimeentulon ja huolenpidon takuuna siltä osin kuin turvaa annetaan rahamääräisinä suorituksina. Toimeentulotukea ja ihmisarvoisen elämän edellyttämää toimeentuloa perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittamassa mielessä ei voida kuitenkaan samaistaa toisiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL

³² Toimeentulotuen perusosan historia ja riittävyys nykypäivänä Jussi Tervola & Lauri Mäkinen. Yhteiskuntapolitiikka 4/2023

³³ Perusturvan riittävyyden IV arviointiryhmä 2023

40/2018 vp, s. 3—4). Perustuslakivaliokunta on toimeentulotuesta annettua lakia säädettäessä todennut, että toimeentulotukijärjestelmän avulla on pyritty turvaamaan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus (PeVL 31/1997 vp, s. 2/II). Valiokunnan mukaan toimeentulotuen tasoa ei myöskään pitänyt ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi. Perustoimeentulotuen perusosan taso ei voi olla perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaisen vähimmäisturvan edellyttämä vähimmäistaso siitäkään syystä, että perustoimeentulotuen perusosaa on mahdollista alentaa enintään 20 prosenttia tai poikkeuksellisesti jopa 40 prosenttia laissa säädettyin perustein edellyttäen, että tuen alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän vähimmäisedellytyksiä tai ole muutoinkaan kohtuutonta. Oikeutta välttämättömään toimeentuloon voidaan myös toteuttaa toimeentulotuen sijasta esimerkiksi tasamääräisillä tai harkinnanvaraisilla rahamääräisillä etuuksilla, luontaisetuuksilla tai palveluilla taikka niiden yhdistelmällä (PeVL 25/2024 vp), mikä korostaa perustuslain turvaaman välttämättömän toimeentulon euromääräisen tason määrittelyn hankaluutta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, että sosiaaliturvaa voidaan suunnata ja kehittää yhteiskunnan taloudellisten resurssien mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila otetaan huomioon mitoitettaessa julkisen vallan rahoittamien etuuksien tasoa. Perustuslain vaatimuksia eivät kuitenkaan vastaisi sellaiset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista etuuksien tasoon.

Toimeksiannon mukaisten säästöjen aikaansaamiseksi perusosan taso on keskeinen kysymys, koska arviolta puolet toimeentulotuen menoista on perusosan menoja. Työryhmä toteaa, että perustuslaista ei siten välttämättä seuraa ehdotonta estettä toimeentulotuen tason vähäiselle alentamiselle edellyttäen, että tämä ei vaaranna oikeutta välttämättömään toimeentuloon yksittäistapauksissa. Esimerkiksi *perusosan tason alentaminen kategorisesti yhdellä prosentilla voisi saada aikaan noin 12 miljoonaa euroa säästöä ja esimerkiksi neljän prosentin alentaminen noin 48 miljoonaa euroa säästöä.*

Perusosaan kohdentuu vuosittain indeksikorotus ja vuonna 2025 perusosa on esimerkiksi yksinasuvalla 593,55 euroa (+5,84 euroa) ja yksinhuoltajalla 676,65 euroa (+6,66 euroa).

Perusosan määrän laintason leikkaus 4,0 prosentilla laissa määritellyn arvoon 445,22 euroa kuussa (nykyisin 463,77 e/kk).

Alla olevassa taulukkoon on laskettu eri leikkausprosenttien vaikutuksia erilaisten perhetyyppien kuukausittain käteen jäävään tulotasoon.

Perhetyyppi	Leikkaus 1 %	Leikkaus 5 %	Leikkaus 10 %
Yksinasuva	6 €	30 €	61 €
YH ja 2 alle 10 v lasta	14 €	72 €	143 €
Lapseton pari	10 €	52 €	104 €

4.4 Asumismenojen kuntaryhmät

Toimeentulotukilain asumismenoja koskevaa sääntelyä muutettaessa 1.4.2024 lukien tavoitteena oli tuoda selkeyttä asumismenojen hyväksymiseen säätämällä niistä lain ja asetuksen tasolla. Lisäksi muutoksella tavoiteltiin myös säästöjä tarkentamalla erityisiä perusteita, joilla asumisnormin ylittäviä asumismenoja oli aikaisemmin hyväksytty toimeentulotuessa. Aikaisemmin Kansaneläkelaitos hyväksyi enintään viiden prosentin suuruiset asumismenojen ylitykset vähäisinä siten, että vuokra otettiin asumisnormin ylityksestä huolimatta kokonaan huomioon. Viiden prosentin vähäinen ylitys ei enää lakimuutoksen jälkeen ole oikeuttanut huomioimaan asumismenoja kuntakohtaista rajaa suurempana.

Asetuksella säädetyt asumisnormit pohjautuvat aiemmin Kansaneläkelaitoksen ohjetasolle määritettyihin kuntakohtaisiin asumisnormeihin, jotka puolestaan pohjautuvat alun perin kunnissa vuonna 2016 käytössä olleisiin asumisnormeihin ja yleisen asumistuen saajien asumismenoista saatuihin tietoihin. Sitten Kansaneläkelaitos seurasi toimeenpanossaan vuokratason kehitystä ja tarkasti asumisnormeja vuosittain hakijoiden keskimäärin ilmoittamien vuokrien perusteella. Jos tietyn kunnan tietyn suuruisen kotitalouden normiin havaittiin korotuspainetta, asumisnormia nostettiin kolme tai viisi prosenttia. Korotusten tarpeen arvioinnissa Kansaneläkelaitos arvioi myös sitä, kuinka monta toimeentulotukea saavaa kotitaloutta kotitalouden henkilömäärä huomi-

oiden kunnassa oli. Jos määrä on ollut kotitaloustyyppin osalta vähäinen, korotusta ei ole tehty. Näin pyrittiin välttämään asumisnormien satunnaisia heilah-
teluja vuosien välillä. Lisäksi Kansaneläkelaitos otti myös osin huomioon eri
kunnista saatua palautetta normien tasosta sekä tietoa kunnista ja erityisesti
kunnallisten vuokrataloyhtiöiden vuokrien kehityksestä.

Toimeentulotuessa hyväksyttäviä asumismenoja koskevassa valtioneuvoston
asetuksen liitteessä määrätyt kuntakohtaiset asumisnormit pohjautuvat Kan-
saneläkelaitoksen 31.3.2024 saakka käyttämiin asumisnormeihin, joita on osit-
tain korotettu. Ajalla 1.4.-31.12.2024 voimassa olevan asetuksen liitteen
osalta asumisnormeja korotettiin 31.3.2024 käytössä olleeseen normien ta-
soon nähden kolme prosenttia, jos hakijoiden keskimääräiset asumismenot
vuodelta 2022 olivat 1–19 euroa normia suuremmat, ja viisi prosenttia, jos ha-
kijoiden keskimääräiset asumismenot olivat yli 20 euroa suuremmat. Valtio-
neuvoston 31.10.2024 hyväksymän, vuodelle 2025 sovellettavaksi tulevan liit-
teen osalta asumisnormeja korotettiin 24.9.2024 päivätyn asetusmuistion mu-
kaan kolmella prosentilla vuoden 2024 loppuun voimassa oleviin normeihin
nähden sellaisten normien osalta, joiden kohdalla toimeentulotuen saajien
keskimääräiseen vuoden 2023 vuokra on vähintään 20 euroa suurempi ja
kunnassa on ollut tilastollisesti riittäväksi arvioitu määrä toimeentulotuen saa-
jakotitalouksia kyseisen kotitaloustyyppin osalta. Tilastollisesti riittävänä mää-
ränä toimeentulotuen saajakotitalouksia katsottiin olevan yhden hengen kotita-
louksien osalta 100 toimeentulotuen saajakotitaloutta ja kahden – neljän hen-
gen kotitalouksien osalta 50 toimeentulotuen saajakotitaloutta. Saajamäärien
jäädessä pieneksi, keskiarvon arvioitiin vaihtelevan enemmän satunnaismuu-
tosten takia, minkä ei arvioitu vastaavan tavoitetta kuvata suhteellisen vakaata
kohtuuhintaisen asumisen tasoa kussakin kunnassa.

Asumismenojen huomioimista toimeentulotuessa koskevan sääntelyn
1.4.2024 voimaantulleet muutokset ovat ehtineet olla voimassa vasta vähän
aikaa. Muutoksilla tavoiteltuja vaikutuksia on kuitenkin jo todettavissa. Kan-
saneläkelaitoksesta saatujen tietojen mukaan edullisemman asuntoon annet-
tujen määräaikojen ja kohtuullistettujen asumismenojen määrä on kasvanut
suhteessa aikaan ennen lainmuutosta. Asumismenojen kohtuullistamisella tar-
koitetaan sitä, että hyväksyttävien asumismenojen määrä huomioidaan ase-
tuksen mukaisen kuntakohtaisen normin mukaiseksi, vaikka tosiasiassa haki-
jan asumismenot ylittävät normimäärän. Tällöin hakijan osalta asumisnormia

kalliimmassa asunnossa asumiselle ei ole laissa mainittua erityistä perustetta tai niihin verrattavissa olevaa perusteltu syytä.

Toimeentulotuen tarpeellisen suuruisten asumismenojen määrästä annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n ja liitteen muuttamisesta annetun valtioneuvoston asetuksen valmistelun yhteydessä pidetyllä lausuntokierroksella saatu lausuntopalaute ei täysin tue sitä, että sääntely olisi vielä riittävän selkeää. Lausuntopalautteessa osa lausunnonantajista toivoi asumisnormien asettamiseen vielä suurempaa avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Useat lausunnonantajat pitivät lausunnoilla olleita normien määriä, jotka valtioneuvosto sittemmin vahvisti asumisnormien määräksi vuodelle 2025, liian matalina verrattuna alueiden todelliseen vuokratasoon. Yksittäisissä lausunnoissa tuotiin esiin muun muassa, että korotukset on pyritty kohdistamaan siten, että pieneen havaintomäärään perustuva satunnaisuuden vaikutus vältetään. Toisaalta kuitenkin, jos huomioitavien kotitalouksien määrä jää toistuvasti kunnassa asetuksen rajojen alle, kyseisen kunnan mahdollinen muutos jää huomiotta. Tällaisten tapausten varalle olisi syytä olla oma menettelytapansa. Myös korotukselle valittu prosenttiosuus tulisi perustella. Myös se nousi lausunnoista esiin, että asumismenojen rajoja tulisi tarkastella tarvittaessa myös alaspäin.³⁴

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman toimeentulotuen asumismenojen huomioimista koskevia kirjauksia toteutettiin jo osittain edellä mainitussa lakimuutoksessa. Toteuttamatta on vielä kirjaus, jonka mukaan toimeentulotukilaissa määritellään vuokranormit valtakunnallisilla kuntaryhmillä. Kyseisen hallitusohjelmakirjauksen toteuttamismahdollisuuksien arviointi edellyttää muun muassa sen arvioimista, miten yksittäisten kuntien asumisnormeja on tarkoituksenmukaista yhdenmukaistaa. Lisäksi työryhmä katsoo tarpeelliseksi arvioida, onko nykyisten normien perusta riittävän samalla tavalla määrittyvä eri kuntien osalta.

Viime vuosina toimeentulotuen asumisnormeihin tehtyihin korotuksiin on usein vaikuttanut kunnassa toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä riippumatta siitä, onko kyse Kansaneläkelaitoksen toimeenpanokäytännössä teh-

³⁴ Yhteenvedo lausuntopalautteesta. Julkisesti saatavilla: https://api.hankeik-kuna.fi/asiakirjat/784754f2-40b7-45c8-a154-d2710d8a5890/987fab43-8498-4e89-8dea-86053c71cbbd/YHTEENVETO_20241007115013.PDF. Viitattu 12.11.2024.

dyistä korotuksista tai 1.4.2024 voimaantulleen lainmuutoksen jälkeen valtioneuvoston asetuksella vahvistetuista normimääristä. Näin ollen korotusten kohdistuminen suuriin ja pieniin kuntiin ei ole aina ollut yhdenmukaista. Niiden kuntien, joissa on vähän toimeentulotukea saavia kotitalouksia, vuokranormit ovat saattaneet jäädä vuodesta toiseen korottamatta, vaikka kunnassa asuvien tuensaajien vuokrat olisivat keskimäärin tosiasiasa nousseet. Toisaalta, kun kunnassa on vain vähän tukea saavia kotitalouksia, yksittäisenkin kotitalouden voimassa olevan normin tasoon nähden hyvin alhainen tai hyvin korkea vuokran määrä tarkasteluvuonna voisi vaikuttaa suhteettomasti kunnalle asetettavan uuden vuokranormin määrään.

Vastaus kysymykseen siitä, voiko asumisnormi vaihdella mahdollisesti suurestikin vuodesta toiseen, riippuu siitä, mitä asumisnormien halutaan kuvastavan ja miten niitä käytännössä toimeentulotuen hakijoiden asumismenojen hyväksymisessä halutaan sovellettavan. Nykyisen sääntelyn esitöiden perusteella asumisnormien asettamista koskevan sääntelyssä on pyritty löytämään taso, jossa asumismenot vastaisivat mahdollisimman hyvin kuntien asumismenojen todellista tilannetta. Tuensaajien keskimääräiset vuokrat suoraan sovellettuna voisivat kertoa parhaiten tuensaajien vuokratasosta. Perustoimeentulotuen saajien keskimääräiset vuokrat eivät kuitenkaan kerro suoraan kunnan vuokratasosta. Täysin toimeentulotukeen sopivaa tilastoa kuntien vuokratasosta ei ole kuitenkaan löydettävissä. Yksi vaihtoehto päästä nykyistä soveltamiskäytäntöä lähemmäs kunnan tosiasialliseen vuokratasoon voisi olla tutkia toimeentulotukeen ilmoitettuja vuokria, joista on poistettu erityiset perusteet. Yksittäisen kunnan vähäisestä tuensaajasta johtuvaan tilastolliseen ongelmaan kuntaryhmät voisivat tuoda vastausta. Tällöinkin on kuitenkin muodostettava jokaisen kunnan osalta taso, jossa eri kuntien yhdistämismahdollisuuksia arvioidaan.

Työryhmällä ei ole tiedossa, mitä hallitusohjelmakirjauksen kuntaryhmittelyä koskevan kirjauksen taustatavoitteena on ollut. Yksi oletus voisi olla, että valtakunnalliset kuntaryhmät saattaisivat jossain määrin helpottaa normien ylläpitoa, kun erillisiä lukuja olisi vähemmän. Käytännössä ryhmien muodostaminen on kuitenkin melko haastavaa. Lopputulos on aina ikään kuin kompromissi ja kuvaa huonommin yksittäisen kunnan erityispiirteitä tai todellista vuokra-asuntotilannetta. Toisaalta voidaan todeta, että sama ongelma kohdistuu tietyssä määrin jo yksittäisen kunnan tasollakin määritettävään normiin. Usein kunnissa vuokratasot vaihtelevat jo pelkästään yhden kunnan eri alueiden välillä suurestikin. Kunta kuitenkin vastaa alueellaan asuntopolitiikasta, mikä omalta

osaltaan perustelea kohtuuhintaisen asumisen kuntakohtaista tarkastelua. Lisäksi vastaa omalla alueellaan asuvien toimeentulotuen saajien kustannuksista 50 prosentin rahoitusosuudella. Valtakunnallisten kuntaryhmien määrittelytyö edellyttää erityisesti vaikutusten arvioinnilta paljon laskemista ja erilaisten tuensaajiin kohdistuvien vaikutusten huomioimista.

Yhtenä mallina sille, millä perusteilla kunnat jaettaisiin eri kuntaryhmiin hyvinvointialueen sisällä, työryhmä on arvioinut tilastokeskuksen jaottelua, jossa kunnat jaetaan kaupunkimaisiin kuntiin, taajaan asuttuihin kuntiin ja maaseutumaisiin kuntiin. Tämä jako perustuu kuitenkin rakennustiheytyymiin ja niissä oleviin asukaslukuihin eikä se vastaa kunnissa olevien tuensaajien keskimääräisiä vuokratasoja eikä kuntien tosiasiallisia vuokratasoja. Luokituksessa kaupunkimaiseksi kunnaksi valikoituisi keskenään kustannustasoltaan hyvin erilaisia kuntia, jolloin keskiarvon mukaan lasketulla normilla isoimmat kunnat häviävät pienempien kuntien kustannuksella. Esimerkiksi Pirkanmaalla Tampere häviäjä ja toisaalta esimerkiksi Valkeakoski suuri voittaja. Malli olisi selkeäkö ja valmis luokittelu olemassa, mutta normi ei enää vastaisi entiseen tapaan kuntakohtaista kustannustasoa. Monilla alueilla myös taajaan asuttujen ja maaseutumaisten kuntien hintatasot ovat keskenään samanlaisia, jolloin näiden jakaminen kahteen ryhmään ei olisi perusteltua.

Työryhmä on arvioinut myös saajamäärään perustuvaa mallia, jossa kunnat jaettaisiin hyvinvointialueittain toimeentulotuen saajamäärän perusteella kolmeen tai neljään luokkaan. Laskelmassa jokaiselle näin saadulle kuntaryhmälle laskettiin uudet normit painotetusti vanhojen normien pohjalta siten, että vaikutus olisi kustannusneutraali. Mitä useampaan luokkaan kunnat jaetaan, sitä paremmin normit vastaavat aina kyseisessä ryhmässä olevia kuntia. Ongelmaksi tässä mallissa muodostuu ainakin se, että luokkakohtaiset rajat perustuisivat nykytilanteessa jonkinlaiseen harkintaan, jotta saataisiin kunnat ryhmiteltyä sopivasti. Jatkossa rajoja täytyisi todennäköisesti muuttaa varsinkin, jos toimeentulotuen saajamäärässä tapahtuisi isoa muutosta. Lisäksi olisi päätettävä miten usein ryhmittelyä tarkistettaisiin ja voisiko yksittäinen kunta vaihtaa vaikka vuosittain ryhmästä toiseen saajamäärän muuttuessa, jolloin normi voisi muuttua paljon. Tässä arvioinnissa laskennan pohjana käytettiin vanhoja kuntakohtaisia normeja, mutta mikäli mallia lähdetäisiin jatkovalmistelemaan, tulisi arvioida mikä olisi perustelluin tapa muodostaa kuntakohtaiset pohjaluvut, jonka pohjalta kuntien ryhmittely tehtäisiin.

Tehdyn laskelman mukaan saajamäärään perustuva malli ei toimi kaikissa tilanteissa. Ison kaupungin pienet ympäryskunnat ovat yleensä kalliimpia kuin kauempana oleva keskisuuri kunta. Myös esimerkiksi Espoo ja Kauniainen olisivat tällä tavalla jaoteltuna eri ryhmissä. Tässä mallissa keskuskuntien läheisyydessä oleviin kuntiin esimerkiksi Muurame, Laukaa, Kontiolahti ja Pirkkala kohdistuu suuria leikkauksia nykyiseen asumisnormiin verrattuna. Voittajina mallissa näkyvät pienet kunnat, jotka sijaitsevat syrjässä kasvukeskukseen nähden.

Yhtenä mallina arvioitiin myös keskivuokriin perustuvaa kuntaryhmittelyn mallia. Tätä mallia varten kunnat jaoteltiin hyvinvointialueittain toimeentulotuen kuntakohtaisten keskivuokrien perusteella luokkiin joko 50 tai 100 euron väleihin. Tämän jälkeen jokaiselle ryhmälle laskettiin uudet normit painotetusti toimeentulotuen saajien ilmoitettujen vuokrien pohjalta siten, että erityisillä perusteilla hyväksytyt ylitykset karsittiin pois. Tässäkin mallissa rajat perustuisivat nykytilanteeseen, mutta rajoja täytyisi jatkossa muuttaa. Vastaavasti olisi päätettävä miten usein ryhmittelyä tarkistettaisiin ja voisiko yksittäinen kunta vaihtaa vaikka vuosittain ryhmästä toiseen keskivuokrien muuttuessa, jolloin kuntaan sovellettava normi voisi muuttua paljon. Laskennan pohjana käytettiin suoraan ilmoitettujen vuokrien keskiarvoja, jolloin leikkaukset olisivat monissa tapauksissa suuria. Ryhmittelystä johtuen kuitenkin tietyt kunnat myös hyötyisivät toisten kuntien kustannuksella. Malli olisi kuitenkin kokonaisuudessaan selkeästi nykyisiä toimeentulotuen asumismenoja leikkaava.

Keskivuokriin perustuen arvioitiin myös siten, että kunnat jaoteltiin hyvinvointialueittain ja jokaiselle hyvinvointialueelle laskettiin vain yksi keskiarvio ilmoitettujen vuokrien perusteella siten, että erityisillä perusteilla hyväksytyt ylitykset on karsittu pois. Laskennan pohjana käytettiin suoraan ilmoitettujen vuokrien keskiarvoja, jolloin leikkaukset olisivat monissa tapauksissa suuria. Hyvinvointialuekohtaisesta jaottelusta johtuen kuitenkin tietyt kunnat myös hyötyisivät toisten kuntien kustannuksella. Malli olisi kokonaisuudessaan selkeästi menoja leikkaava. Mallissa normi vastaisi kunnittain todellista kustannustasoa aiempaa selkeästi huonommin ja tulisi isoja voittajia ja häviäjiä. Joissakin kunnissa normi saattaisi muodostua useita satoja euroja suuremmaksi, kuin kunnan alueella ilmoitetut keskivuokrat. Varsinkin isommissa kaupungeissa ilmoitettu vuokrien keskiarvo jäisi yleisesti koko alueen näin muodostetusta normista.

Keskiarvoon perustuvissa malleissa ongelmaksi voidaan nähdä se, että tällöin oletusarvoisesti noin puolet saajista asuu aina normiin nähden liian kalliissa asunnossa. Isoimmissa kunnissa asuminen ei olisi enää mahdollista toimeentulotuen saajalle, mikäli toimeentulotuen hakijoilta edellytettäisiin muuttoa normin sisään mahtuvaan asuntoon.

Yhteenvetona erilaisista edellä mainituista kuntaryhmittelylaskelmista voidaan todeta, että nykyinen kuntakohtainen malli vastaa jokaisen kunnan vuokratsoon paremmin kuin edellä esiteltyt ryhmittelyt. Jos kuitenkin halutaan siirtyä hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti valtakunnallisiin kuntaryhmiin, täytyisi aivan ensin päättää, mitä normeilta ylipäänsä halutaan. Täytyisi pystyä myös ratkaisemaan, miten valittua mallia toteutetaan jatkossa, kun ryhmittelyn pohjana olleet tiedot muuttuvat. Ryhmittelyn etuna ainakin pienempien kuntien osalta olisi se, että normi perustuisi usean kunnan havaintoihin ja näin ollen normia ei tarvitsisi asettaa yksittäisten havaintojen perusteella. Toisaalta kaikissa ryhmittelyissä tulee aina voittajia ja häviäjiä sen suhteen, miten hyvin tai huonosti alueellinen normi vastaisi sitä kunnan tosiasiallista tasoa, jolla kunnasta on tosiasiallisesti asunto vuokrattavissa.

Asumisnormien osalta yksi ratkaistava kysymys on myös se, miltä alueelta tuenhakijan odotetaan löytävän normin mukaisen asunnon. Jos siirryttäisiin kuntaryhmiin, voidaanko hakijaa edellyttää muuttamaan maantieteellisesti mahdollisesti hyvinkin kauas nykyisestä asuinpaikastaan, jos vain kaukaa olisi tosiasiassa mahdollista saada kuntaryhmän normin mukainen asunto? Jos hakija on esimerkiksi työssäkäyvä, niin voidaanko hänelle antaa muuttokehoitus etsiä asuntoa toiselta puolelta hyvinvointialuetta, jos se on ainoa paikka, jossa tosiasiallisesti olisi saatavilla asunto, jonka vuokra ei ylittäisi normia?

Koska toimeentulotuessa on kyse viimesijaisesta etuudesta, hakijalle huomioitavia asumismenoja ei voida normittaa norminmukaiseksi, mikäli hakija ei yrityksistään huolimatta pysty löytämään norminmukaista asuntoa. Myös hakijalle annettavien muuttokehotusten suhteen pitäisi pyrkiä siihen, ettei hakijalle asetettaisi mahdottomia vaatimuksia. Normin tason vaihtelut niitä tarkistettaessa voivat aiheuttaa käytännössä sen, että jos hakija on saamansa muuttokehotuksen johdosta joulukuussa muuttanut sen vuoden normin mukaiseen asuntoon, normin euromäärän alentuessa seuraavan vuoden alusta hakijalle uusi asunto ei enää täyttäisikään muuttunutta normintasoa. Tällöin olisi kohtuutonta antaa hakijalle uusi muuttokehoitus ja edellyttää häntä muuttamaan

uudelleen uuden normin mukaiseen asuntoon lyhyen ajan sisällä edellisestä muutosta, joka olisi tehty silloin voimassa olleen normin mukaiseen asuntoon. Näin ollen laintasolle tulisi määritellä jonkinlainen suoja-aika sille, kuinka kauan tuensaaja voi asua norminmukaisessa asunnossa, jos hän on saanut jo aiemmin toimeentulotukea ja on jo muuttanut aiemman normin mukaiseen asuntoon. Valmistelussa on pohdittu myös vaihtoehtoa, jossa suoja-aika määriteltäisiin normiin siten, että normia ei muutettaisi esimerkiksi joka vuosi. Siinä vaihtoehdossa kuitenkin jossain kohdin normia tulisi kuitenkin muuttaa ja todennäköisesti jokaiseen normin alentumisen tilanteeseen liittyisi tuensaajia, jotka ovat juuri ennen normin alentumista muuttaneet edellisen normin mukaiseen asuntoon. Työryhmä katsoo, että toimeentulotuessa huomioitavien asumismenojen normittamisen osalta tarvitaan lisää tutkimusta, jota esimerkiksi valtioneuvoston asettama parlamentaarinen sosiaaliturvakomitea voisi toteuttaa.

4.5 Terveysdenhuoltomenot

4.5.1 Arviointi

Tutkimusten perusteella toimeentulotuen saajat sairastavat ja käyttävät julkisia terveyspalveluja enemmän kuin muu samanikäinen väestö. Toimeentulotuen saajien kokemus omasta terveydestä on muuta väestöä heikompi. Toimeentulotuen saajilla on muuta väestöä useammin vaikeista ja pitkäaikaisista sairauksista tai kalliista lääkehoidoista johtuvia lääkekorvausoikeuksia sekä kansansairauksien hoitoon käytettävien lääkkeiden ostoja. Sairaus heikentää toimeentulon edellytyksiä ja huono-osaisuus voi pahentaa terveysongelmia.

Toimeentulotukilaissa ei ole rajattu sitä, mistä johtuvaan terveydenhuoltomenuun tukea voidaan myöntää. Korvata voidaan sellaisiakin menoja, jotka eivät johdu sairauden hoidosta, esimerkiksi raskauden ehkäisy. Pääsääntöisesti toimeentulotuessa otetaan huomioon vain julkisia terveydenhuoltopalveluja käytäessä aiheutuneita menoja. Yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön mukaisesti

määrättyjen lääkkeiden osalta ei kuitenkaan huomioida sitä, onko lääke määrätty yksityisessä vai julkisessa terveydenhuollossa. Lääkkeiden tarpeellisuutta toimeentulotuen näkökulmasta arvioidessaan Kansaneläkelaitoksen on mahdollista ottaa huomioon, onko lääkettä määrättäessä huomioitu yleisesti hyväksytty hoitokäytäntö.

Jos lääke on sairausvakuutuksesta korvattava lääke, toimeentulotuesssa asiakkaan menoksi huomioidaan ainoastaan se osuus, jota ei korvata sairausvakuutuksesta. Sairausvakuutuksessa avohoidon lääkkeitä korvataan 50 euron alkuomavastuun jälkeen peruskorvattavissa lääkkeissä 40 prosentilla ja erityiskorvattavissa lääkkeissä 65 tai 100 prosentilla. Täysin korvattavistakin lääkkeistä asiakas maksaa kuitenkin aina 4,50 euroa lääkettä ja ostokertaa kohden. Korvattavien lääkkeiden omavastuilla on sairausvakuutuksessa kalenterivuositainen katto, jonka täytyttyä asiakas maksaa lääkkeestä vain 2,50 euroa lääkettä ja ostokertaa kohden. Vuosiomavastuun määrä on 626,94 euroa vuonna 2024. Sairausvakuutuskorvauksen saa suoraan apteekista esittämällä Kela-kortin. Lääkkeiden hintalautakunta päättää lääkekorvausjärjestelmän piiriin kuuluvat lääkevalmisteet sekä niiden korvattavuuden ja tukkuhinnat. Lääke jää sairausvakuutuksen korvattavuuden ulkopuolella esimerkiksi, jos lääkeyritys ei hae lääkkeelle korvattavuutta lääkkeiden hintalautakunnasta. Yksittäiselle asiakkaalle lääke voi jäädä korvaamatta myös sen vuoksi, että lääkkeen korvattavuuden kriteerit eivät täyty asiakkaan kohdalla. Korvausoikeyden edellytyksiä ei myöskään aina voida arvioida, jos asiakas ei toimita tarvittavia lisäselvityksiä. Sairausvakuutuksesta korvataan ylipäänsä vain sairauden hoitoon liittyviä lääkevalmisteita. Esimerkiksi raskauden ehkäisyyn tarkoitettut valmisteet jäävät sen vuoksi sairausvakuutuksen korvattavuuden ulkopuolelle.

Tulevaisuuden osalta voidaan arvioida, että lihavuuslääkkeiden käyttö tulee Suomessa kasvamaan lähivuosina. Toimeentulotuen lääkemenoja lihavuuslääkkeet lisäävät etenkin sen vuoksi, että lihavuuslääkkeitä määrätään yleisesti myös ohi lääkkeen myyntiluvan mukaisen käyttöaiheen sekä ohi sairausvakuutuksessa lääkkeelle myönnetyn rajoitetun korvattavuuden myöntöperusteiden. Lisäksi määrätään myös ei-korvattavia kalliita myyntiluvallisia lihavuuslääkkeitä, joissa käyttöaiheena on lihavuuden ja ylipainon hoito.

Toimeentulotuesta maksettavia lääkemenoja on toisinaan kuultu arvosteltavan siitä, että toimeentulotuesta on muodostunut rinnakkainen tai täydentävä lääkekorvausjärjestelmä. Rinnakkaisuus tässä mielessä liittyy siihen, että lääkevalmisteella on sairausvakuutuskorvattavuus, mutta vaikka asiakas ei täytä korvausoikeuden kriteereitä, hän saa korvauksen lääkevalmisteesta toimeentulotuen kautta. Koska sairausvakuutuksen lääkekorvausten ulkopuolella on myös tarpeellisia ja usein käytettyjä lääkkeitä, joiden korvaamista toimeentulotuesta voidaan pitää tarpeellisena, korvattavuus sairausvakuutuksesta ei voi olla ainakaan kaikkien lääkevalmisteiden kohdalla peruste, jolla lääkkeiden korvaamista toimeentulotuessa voisi rajata.

Sairausvakuutuksen lääkekorvausjärjestelmässä on kuitenkin yksi piirre, kustannusvaikuttavuuden arviointi, jonka tuominen toimeentulotuen lääkemenojen arviointiin voisi rajata toimeentulotuesta korvattavien lääkemenojen ja muidenkin terveydenhuoltomenojen, kuten esimerkiksi haavanhoitotuotteiden, suuruutta yleisesti hyväksyttävällä tavalla. Jos lääkkeestä tai haavanhoitotuotteesta on olemassa kustannuksiltaan edullisempi, yhtä lailla asiakkaan terveydelle sopiva vaihtoehto, olisi kokonaistaloudellisesti järkevämpää edellyttää toimeentulotuen saajalta kustannustehokkaamman vaihtoehdon käyttämistä. Lääkkeiden osalta ongelmaksi toimeentulotuen hakijan kannalta voisi tällöin tulla se, ettei käytännössä häneltä lääkemääräyksen saajana voida edellyttää sen hallintaa, mitkä lääkkeet olisivat toimeentulotuessa korvattavia ja mitkä eivät. Tämä ongelma palautuu viime kädessä lääkkeenmäärittämiskäytäntöihin.

4.5.2 Johtopäätökset

Työryhmä arvioi, että toimeentulotukilain muina perusmenoina huomioitavia terveydenhuoltomenoja koskevaa 7 b §:n 1 momenttia olisi mahdollista tarkentaa seuraavasti (muutokset kursivilla):

Muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruusina huomioon muut kuin perusosaan sisältyvät *välttämättömät* terveydenhuoltomenot. *Kansaneläkelaitos voi menon tarpeellista suuruutta ja välttämättömyyttä arvioidessaan ottaa huomioon yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön ja tutkimusnäytön sekä kustannusvaikuttavuuden.*

Välttämättöminä muina kuin toimeentulotuen perusosaan kuuluvina terveydenhuoltomenoina voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön mukaiset äkillisestä sairastumisesta tai vammasta aiheutuvat terveydenhuollon ammattihenkilön määräämän lääkehoidon kustannukset. Myös yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön mukaisia pitkäaikaissairauksien lääkehoidosta aiheutuvia kustannuksia huomioitaisiin muina kuin perusosaan kuuluvina terveydenhuoltomenoina silloin, kun hoito on yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön mukaista, tutkimusnäyttöön perustuvaa ja kustannusvaikuttavaa. Näissä tilanteissa toimeentulotuen saajalle on usein myönnetty lääkekorvausoikeus ja toimeentulotuessa huomioidaan menona lääkkeen omavastuuosuus. Perustoimeentulotuessa ei kuitenkaan edellytettäisi kaikissa tilanteissa lääkkeen korvattavuutta sairausvakuutuksesta, vaikkakin korvattavuudelle sekä valmisteen saamalle myyntiluvalla ja käyttöaiheelle voitaisiin antaa aiempaa suurempaa merkitystä arvioitaessa toimeentulotuen näkökulmasta menon välttämättömyyttä ja tarpeellista suuruutta. Välttämättöminä muina kuin perusosaan sisältyvinä terveydenhuoltomenoina ei sen sijaan huomioitaisi esimerkiksi sellaista ennaltaehkäisevää hoitoa, jota julkisessa terveydenhuollossa ei tueta, kuten esimerkiksi kansalliseen rokotushjelmaan kuulumattomia rokotuksia tai lääkemääräyksellä määrättyjä vitamiini- ja hivenainevalmisteita ilman osoitettua puutostilaa. Raskauden ehkäisyyn käytettävät lääkevalmisteet huomioitaisiin kuitenkin menona toimeentulotuessa aiempaan tapaan. Tällä tuettaisiin henkilön oikeutta tehdä päätöksiä omaan kehoon ja lisääntymiseen liittyen.

Kustannuksia ei otettaisi toimeentulotuessa menona huomioon siltä osin kuin henkilö on oikeutettu saamaan vastaavan etuuden muulla perusteella tai ensisijaisesta järjestelmästä kuten esimerkiksi vakuutuksesta korvattuna tai julkisen terveydenhuollon järjestämänä. Toimeentulotuen ei ole myöskään tarkoituksenmukaista toimia rinnakkaisena lääkekorvausjärjestelmänä sairausvakuutuslain mukaiselle järjestelmälle eikä saattaa toimeentulotuensaajia parempaan asemaan kuin lääkehoidon itse maksavia henkilöitä. Esimerkiksi uusia tai erityisen kalliita lääkehoitoja, kuten esimerkiksi lihavuuden ja syövän hoitoon tarkoitettuja lääkkeitä, joiden korvattavuutta ei ole arvioitu tai joille korvattavuutta ei ole myönnetty, huomioitaisiin toimeentulotuessa vain tietyn edellytyksin. Välttämättömyyttä ja menon tarpeellista suuruutta toimeentulotuessa arvioitaessa huomioon voitaisiin ottaa saatavilla olevat hoitovaihtoehdot ja se, onko lääkehoito kustannusvaikuttavaa. Lääkehoitoa pidetään kustannusvaikuttavana silloin, kun se on kustannuksiltaan kohtuullista odotettavissa

olevaan terveyshyötyyn nähden, kun se koostuu vertailu- ja vaihtokelpoisilta hinnoiltaan edullisemmista lääkehoidoista ja kun lääkkeenkäyttäjillä ja yhteiskunnalla on siihen varaa. Lähtökohtaisesti toimeentulotuessa huomioitaisiin kustannusvaikuttavin hoitovaihtoehto.

5 Menettelytavat

5.1 Käsittelyajan pidentäminen

Toimeentulotuen käsittelyaika on nykyisin toimeenpanon kannalta kireä. Päätös toimeentulotuesta on annettava viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Käsittelyajan puitteissa pysyminen sekä perus- että täydentävän ja ehkäisevän tuen osalta on merkittävästi parantunut Kela-siirron myötä. Kansaneläkelaitoksessa tämä on kuitenkin vaatinut venymistä ja ylityöstä on aiheutunut kustannuksia.

Työryhmä arvioi, että toimeentulotuen käsittelyaikaa koskevaa 14 a §:n 1 momenttia olisi mahdollistaa muuttaa seuraavasti (muutos kursivilla):

Toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että hakijan tai perheen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ei vaarannu. Päätös toimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään *kymmenentenä* arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Päätös toimeentulotuen myöntämisestä on pantava viivytyksettä täytäntöön.

Käsittelyajan pidentämistä muutamalla päivällä koskevan muutoksen tavoitteena olisi helpottaa toimeenpanijoiden painetta käsittelyajan puitteissa tapahtuvaan käsittelyyn siten, ettei asiakkaan oikeusturva merkittävästi heikkene. Käsittelyajan pidentämisen hyödyt liittyvät erityisesti työjärjestelyiden parempaan toimivuuteen ja toimeentulotukeen nähden ensisijaisten etuuksien ratkaisemiseen. Jos toimeentulotuen hakijalla on vireillä ensisijaisia etuuksia toimeentulotuen hakemisen yhteydessä, pyritään ensisijaiset etuudet ratkaistaan aina ennen toimeentulotukihakemuksen käsittelyä. On myös tilanteita, että ensisijaista etuutta ei ole vireillä, mutta se voidaan vireyttää toimeentulotukihakemuksen käsittelyn yhteydessä. Ensisijainen etuus, usein työttömyys-turva tai yleinen asumistuki, vaatii hakemuksen lisäksi lisäselvityksiä asiakkaalta tai työttömyysetuudessa lausunnon työvoimaviranomaiselta tai KEHA-keskukselta (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallinto-keskus). Mikäli toimeentulotuen lakisääteinen käsittelyaika olisi pidempi kuin

nykyinen seitsemän päivää, olisi Kansaneläkelaitoksella mahdollista saada ensisijaisten etuuksia varten pyydytetyt lisäselvitykset varmemmin ennen toimeentulotuen ratkaisemista ja näin välttyttäisiin toimeentulotukilain 23 §:n kuitaukselta odotettavissa olevasta etuudesta. Ensisijainen etuus voitaisiin siis ratkaista yhä useammassa tapauksessa ennen toimeentulotukea ja asiakkaan ei tarvitsisi kaikissa tilanteissa lainkaan turvautua viimesijaiseen toimeentulotukeen. Esimerkiksi lokakuussa 2024 ratkaistiin yhteensä 17 700 toimeentulotuen hakemusta, joissa on toimeentulotukilain 23 §:n kuittaus ensisijaiseen etuuteen. Edellä mainittujen kuittausten osuus on viime vuodelta ollut 18,5 % kaikista toimeentulotuen ratkaisuksista.

Hyvinvointialueiden myöntämän tuen osalta päätökset vaativat usein asiakkaan tapaamista, mikä lisää hakemusten käsittelyyn kuluva-aikaa. Käsittelyajan pidentämisellä voitaisiin saavuttaa parempaa laatua päätöksiin ja vähemmän muutoksenhakuja.

Kiireellinen hakemus pitäisi edelleen ratkaista samana tai seuraavana arkipäivänä. Normaalin käsittelyajan pidentäminen saattaisi lisätä tarvetta käsitellä hakemuksia kiireellisenä.

5.2 Asumismenojen maksaminen vuokranantajalle

Voimassa olevan oikeuskäytännön mukaan Kansaneläkelaitos voi maksaa toimeentulotuen osuuden hakijan asumismenoista vuokranantajalle, jos hakija on antanut siihen suostumuksen. Hakija voi milloin tahansa peruuttaa suostumuksensa. Erityisen syyn perusteella tuki voidaan maksaa vuokranantajalle myös ilman hakijan suostumusta. Tällainen syy voi olla esimerkiksi vuokramaksun laiminlyönti kokonaan tai osittain yhden kuukauden ajan nykyiseen tai aiempaan vuokra-asuntoon. Kansaneläkelaitos kuulee hakijaa ennen maksun siirtämistä vuokranantajalle.

Tilanteissa, joissa vuokra-asunnon vuokravakuus on myönnetty toimeentulotuesta, voisi olla perusteltua maksaa toimeentulotuen osuus vuokrasta vuokranantajalle heti alusta alkaen. Tämä voisi suojata sitä, ettei asunnon vuokra

jäisi maksamatta yhtään kuukautta, ja siten osaltaan turvaisi toimeentulotuen saajien asumisen pysyvyyttä.

Työryhmä arvioi, että toimeentulotuen maksamista koskevaa 16 §:n 2 momenttia olisi mahdollista muuttaa seuraavasti (muutokset kursivilla):

Toimeentulotuki voidaan erityisestä syystä maksaa tuen hakijan perheenjäsenelle tai tuen saajasta huolehtivalle henkilölle käytettäväksi tuen saajan elatukseen tai muutoin käyttää hänen toimeentulostaan aiheutuvien menojen suorittamiseen. *Toimeentulotuen osuus asunnon vuokrasta maksetaan kuitenkin aina suoraan vuokranantajalle, jos asunnon vuokravakuus on myönnetty osana perustoimeentulotukea.*

Muutos tarkoittaisi sitä, että jos asunnon vuokravakuus olisi myönnetty perustoimeentulotuesta, toimeentulotuen osuus kyseisen asunnon vuokrasta maksettaisiin aina suoraan vuokranantajalle.

6 Suomen Kuntaliiton eriävä mielipide

Suomen Kuntaliitto on jättänyt eriävän mielipiteen kohtaan 3.6 Kunnan rahoitusosuuden kasvattaminen nuorten osalta:

Sote-uudistuksen myötä vuoden 2023 alussa sosiaalihuollon tehtävät siirtyivät kokonaisuudessaan kunnista hyvinvointialueille. Kunnille kuitenkin jäi rahoitusvastuu perustoimeentulotuen menojen puolikkaaseen. Kuntien rahoitusvastuu on suuruudeltaan 350–400 miljoonaa euroa vuosittain. Rahoitusosuus vähennetään kuntien valtionosuudesta.

Kuntien rahoitusosuus perustoimeentulotukeen tulisi poistaa kokonaan

Kuntien rahoitusvastuu perustoimeentulotukimenojen puolikkaaseen tulisi poistaa kunnilta mahdollisimman nopeasti kokonaan. Sote-uudistuksen jälkeen kunnilla ei ole juuri lainkaan keinoja vaikuttaa toimeentulotuen myöntämiseen, joten rahoitusperusta on irrallinen käytännön työstä. Hallitusohjelman mukaan ”hallitus käy läpi kuntien ja hyvinvointialueiden tehtävät siten, että kuntien ei enää tarvitse rahoittaa sellaisia lakisääteisiä tehtäviä, jotka kuuluvat hyvinvointialueiden vastuulle”.

Kuntaliitto vastustaa nyt esitettyä 18–25-vuotiaiden perustoimeentulotuen rahoituksen korotusta 50 prosentista 100 prosenttiin. Kuntien rahoitusvastuuta toimeentulotuesta tai sen osasta ei tule kasvattaa vaan koko rahoitusosuus tulisi poistaa. Esitys kuntien rahoitusvastuun lisäämisestä on myös vastoin hallitusohjelman kirjausta, sillä sosiaalituki kuuluu lakisääteisessä tehtäväjaossa hyvinvointialueiden vastuulle.

Täysimääräinen rahoitusosuus poikkeaisi nykyjärjestelmästä

Nuorten työllistyminen on kunnille tärkeä asia, johon kunnilla on myös selkeät taloudelliset kannusteet. Taloudellinen kannustin on suora ja kaksinkertaisen positiivinen. Kun henkilö työllistyy, etuusmeno poistuu ja verotulojen kertyminen kunnalle alkaa. Talouden kannustin korostuu nuorten kohdalla, joilla ikänsä puolesta on pitkä ura veronmaksajina vielä edessään.

Kunnilla on jo runsaasti keinoja aktivoida nuoria työelämään, tämä korotus ei toisi siihen uutta. Nykyinen järjestelmä mahdollistaa riittävästi kunnille nuorten työelämään kannustamisen erityisesti yhdistettynä myös työttömyysturvan rahoitusvastuiden kasvuun. Taloudelliset kannusteet ovat jo nyt riittäviä nuorten ollessa elinvoiman sekä veromaksajanäkökulman kannalta merkittävä väestöryhmä.

Muutos tulee rahoittaa hallitusohjelman mukaisesti täysimääräisesti

Hallitusohjelman mukaisesti "valtio sitoutuu kompensoimaan kunnille asetettavat uudet tehtävät ja velvoitteet sekä mahdolliset tehtävien laajennukset rahoittamalla ne täysimääräisesti tai purkamalla muita velvoitteita".

Kuntaliitto painottaa, että mikäli kyseessä oleva muutos toteutuisi, tulisi siitä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset kompensoida kunnille osana valtionosuusrahoitusta täysimääräisesti tämän hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti. Täten uudistus ei tuottaisi säästöjä valtiontalouteen.

SUOMEN KUNTALIITTO

Olli Riikonen

Maria Salenius

Erityisasiantuntija

Kehittämispäällikkö