

Toimeentulotuen kokonaisuudistus - Toimeentulotukilain kokonaisuudistusta valmisteleavan työryhmän loppumuistio

Liisa Siika-aho
Osastopäällikkö
3.2.2024

Toimeentulotukilain kokonaisuudistusta valmisteleva työryhmä



- Sosiaali- ja terveysministeriön asettaman virkamiestyöryhmän toimikausi oli 15.1.–31.12.2024.
- Työryhmän puheenjohtajana toimi Liisa Siika-aho, STM.
- Työryhmän jäsenet edustivat seuraavia tahoja: STM, TEM, VM, Kela, THL, Satakunnan hyvinvointialue ja Suomen Kuntaliitto. Työryhmällä oli lisäksi sihteerit STM:stä ja Kelasta.
- Asettamispäätöksen mukaan työryhmän tehtävänä oli valmistella luonnos hallituksen esitykseksi toimeentulotuen ja siihen läheisesti liittyvään lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista toimeentulotukea koskevien hallitusohjelmakirjausten toteuttamiseksi. Muutosten tulee vahvistaa toimeentulotuen luonnetta viimesijaisena ja väliaikaisena sekä syrjäytymistä ehkäisevänä etuutena.
- Työryhmällä asetettu tavoite hallituksen esitysluonnoksesta osoittautui haastavaksi aikataulusyistä, minkä vuoksi työryhmä päätyi tekemään arvionsa loppumuistion muodossa.
- Muistio sisältää johtopäätöksiä siitä, miten toimeentulotuen kokonaisuudistukselle asetettuihin tavoitteisiin voitaisiin päästä.

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjauksia toimeentulotuen kokonaisuudistukseen liittyen



- Toimeentulotukilain kokonaisuudistukselle on hallitusohjelmassa asetettu lukuisia tavoitteita, muun muassa:
 - Henkilön itsenäisen selviytymisen vahvistaminen, pitkäaikaisen toimeentulotukiriippuvuuden vähentäminen, toimeentulotuen roolin selkeyttäminen viimesijaisena harkintaa vaativana perusturvaan kuuluvana rahaetuutena .
 - Toimeentulotukea tarvitsevien määrän puolittaminen ja julkistaloutta 70 miljoonalla säästävä vaikutus.
 - Lisätään toimeentulotuen velvoittavuutta laajentamalla ja sujuvoittamalla alentamismenettelyä laissa.
 - Toimeentulotuen saamisen edellytyksenä on ensisijaisen työttömyysturvaetuuden, kuten työmarkkinatuen, hakeminen ensin. Hakematta jätetty työmarkkinatuki ja työttömyysturvan moitittavat menettelyt otetaan 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.
- Sairausvakuutuksen lääkekorvausjärjestelmää ja lääkkeiden maksamista toimeentulotuesta arvioidaan kokonaisuutena ja uudistetaan.



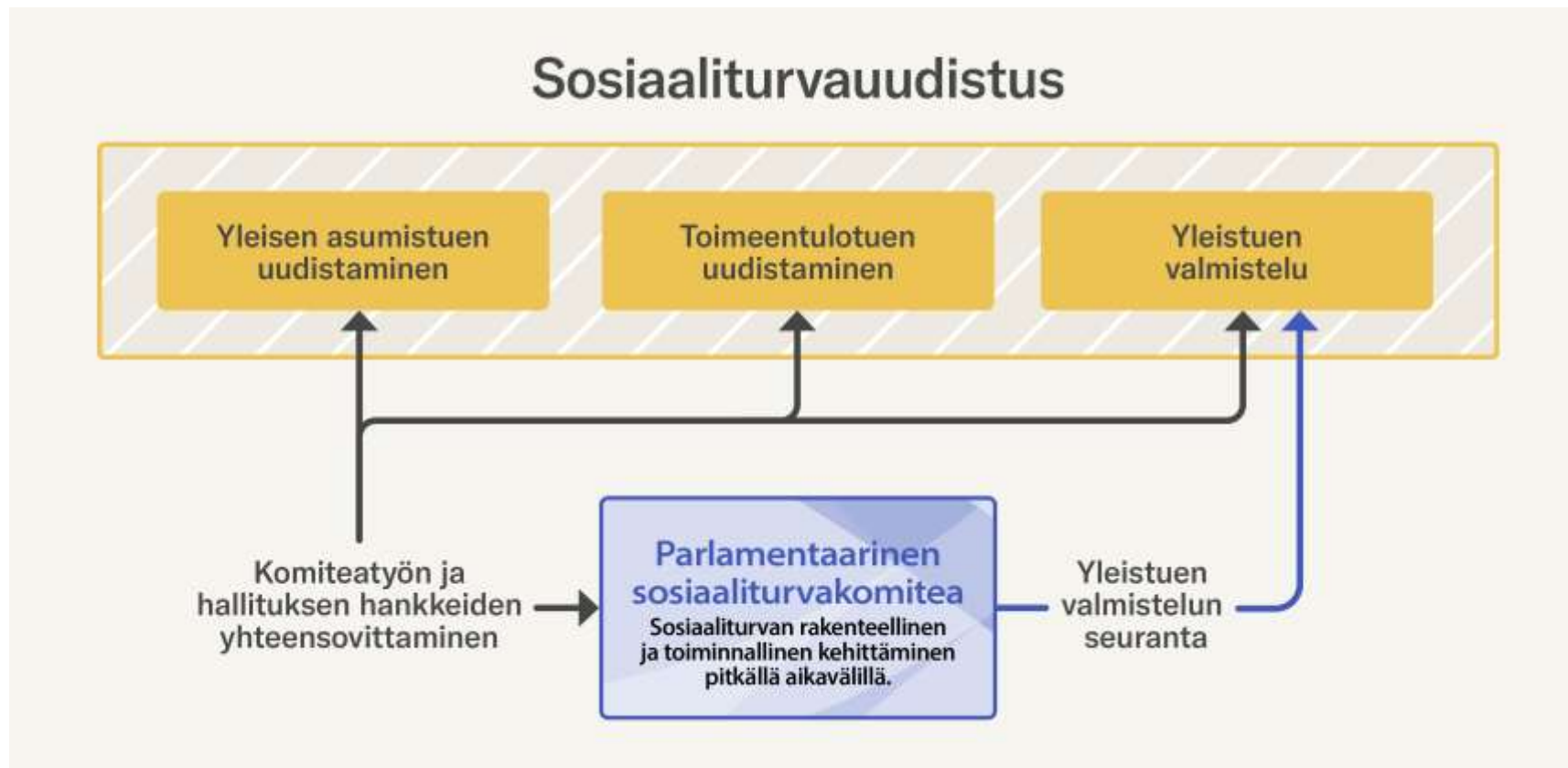
Muistiota hyödynnetään toimeentulotuen kokonaisuudistuksen valmistelussa

- Työryhmän muistiota on tarkoitus hyödyntää toimeentulotuen kokonaisuudistuksen valmistelussa. Hallitus tekee päätökset etenemisestä muistiota hyödyntäen.
- Työryhmän muistiossa on kyse työryhmän työstä, jonka pohjalta poliittisessa käsittelyssä päätetään hallituksen esityksenä edistettävät asiat.



Toimeentulotuen kokonaisuudistus on osa sosiaaliturvauudistusta

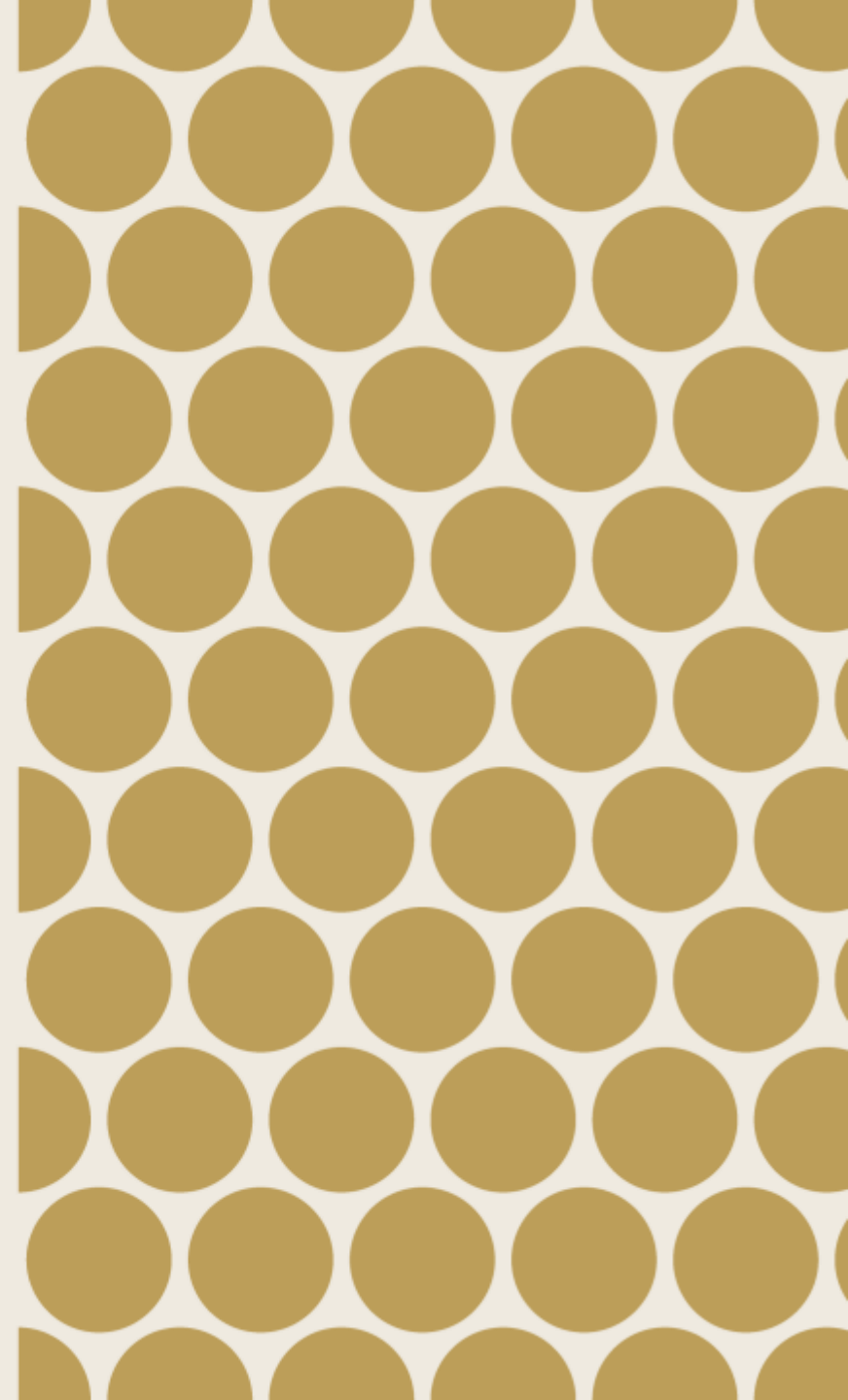
- Sosiaaliturvaa uudistetaan kuluva vaalikauden aikana **hallituksen hankkeiden sekä parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean työn kautta.**





Sosiaali- ja
terveysministeriö

Työryhmän johtopäätöksiä



Toimeentulotukilain rooli viimesijaisena etuutena ja velvoittavuuden vahvistaminen



Henkilöiden tulisi ensisijaisesti pyrkiä turvaamaan oma ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva itse, ja toimeentulotuen tulisi olla viimesijainen etuus niille, jotka eivät tähän kykene.

Vaikka toimeentulotukeen sisältyy velvoite hakea ensisijaisia etuuksia ja ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, työryhmän työssä havaittiin tarpeita selkeyttää lainsäädäntöä ja mahdollistaa velvoitteiden parempi toimivuus.

Työryhmän arvioimat keinot vahvistaa velvoittavuutta:

- Ensisijaisten etuuksien hakematta jättäminen perusteeksi alentaa perusosaa
- Kokoaikatyön hakemiseen velvoittamisen tiivistäminen
- Perusosan alentamisen perusteiden selkeyttäminen
- Perusosan alentamisen menettelyiden yksinkertaistaminen

Näistä keinoista tarkemmin seuraavilla dioilla



Ensisijaisten etuuksien hakeminen

Toimeentulotukilaissa todetaan nykyisellään, että jokaisella on 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. Sikäli ensisijaisten etuuksien hakemista voidaan pitää jo nyt velvoittavana. Käytännössä Kela ohjaa asiakasta päätösten yhteydessä laittamaan vireille niitä etuuksia, joihin hän voisi olla oikeutettu. Varsinaista sanktiota ei kuitenkaan seuraa asiakkaalle siitä, mikäli hän ei näin kehotuksesta huolimatta toimi.

- Työryhmä arvioi, että toimeentulotukilakia olisi mahdollista muuttaa siten, että tuen hakijan tulisi aina ensin hakea muut hänelle mahdolliset niin sanotut ensisijaiset etuudet kuten työttömyysturva, työkyvyttömyysetuudet, opintotuki.
- 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.

Kokoaikatyön hakeminen



Toimeentulotukilaissa säädetään siitä, että työkäisen työttömän henkilön tulee ilmoittautua työnhakijaksi. Mikäli hän ei näin toimi, voidaan hänen perusosaa alentaa 20% ja toistuvasta kieltäytymisestä 40%. Velvollisuudesta ilmoittautua on laissa mainittu 5 poikkeusta, joita on tullut soveltaa pysyttäytyen suppeassa tulokinnassa. Siten velvoite edistää työllistymistä on ollut selvä. Työryhmä on työssään käsitellyt niitä havaittuja aukkoja, jotka ovat voineet johtaa siihen, että työttömäksi ilmoittautuminen ei ole kaikissa tilanteissa ollutkaan velvoittavaa ja välttämättä johtanut työttömyysturva-oikeuteen, joka on työllistymisen lisäksi lainkohdan tavoite.

- Velvoite ilmoittautua työvoimaviranomaiseen voitaisiin työryhmän arvion mukaan jatkossa kohdistaa kokoaikatyön hakemiseen, jolloin se olisi jatkossa velvoittavaa myös esimerkiksi:
 - Osa-aikatyöntekijälle, joka työskentelee vähemmän kuin 30 tuntia viikossa.
 - Yrittäjälle, joka ei saa välttämätöntä toimeentuloaan yritystoiminnasta – vähintään määrää, joka työmarkkinatuesta jää ennakonpidätyksen jälkeen maksettavaksi (vuonna 2024 noin 595 euroa).
 - Opiskelijalle, joka ei opiskele päätoimisesti saaden opiskeluunsa opiskelun aikaista toimeentuloa turvaamaan tarkoitettua ensisijaista etuutta. Ensimmäiseen ammattiin valmistavien opintojen kohdalla työryhmä arvioi, että enintään vuoden määräaika voi olla tarpeen, jos opinnot etenevät riittävästi ja opinnot on mahdollista suorittaa loppuun määräajassa.
 - Henkilölle, joka ei ole työkyvytön työttömyysturvalaissa tarkoitetun määritelmän mukaisesti.
 - Henkilölle, joka hoitaa kotona lasta, mutta ei saa siihen kotihoidon tukea.



Toimeentulotuen perusosan alentaminen nykytila

Perusosan suuruutta voidaan alentaa enintään 20 (tai laiminlyöntien toistuesssa 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.

Yleisimmät syyt perusosan alentamiselle ovat tällä hetkellä työnhaun laiminlyöntiin liittyvät syyt. Muusta työttömyysturvan saajan moitittavasta menettelystä ei käytännössä tällä hetkellä voida tehdä perusosan alentamisia, johtuen pykälän aikarajasta ja tiedon saannin ongelmista.

Perusosan alentamista 40%:lla harkitessaan Kelan tulee nykyisen lain mukaan ohjata asiakas hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon sosiaalihuoltolain 36 §:ssä tarkoitettua palvelutarpeen arviointia varten. Työryhmän saaman selvityksen perusteella ohjaukset eivät johda kovin tehokkaasti asiakkaiden tavoittamiseen palveluiden piiriin vaan ohjaus hidastaa perusosan alentamisen toimeenpanoa Kelassa.



Toimeentulotuen perusosan alentaminen

- Työryhmän arvion mukaan toimeentulotuen perusosan alentamisen tulisi olla pääsääntöisesti aina toimeenpantava seuraamus, mikäli tuenhakija on toiminut työvoimapolitiittisesti moitittavalla tavalla. Tämä vahvistaisi tavoitetta, jonka mukaan henkilön tulisi ensisijaisesti hakeutua ensisijaiselle etuudelle ja työnhakijoiksi kuuluvat henkilöt tulisi tavoittaa työvoimapalveluiden piiriin.
- Jos henkilö on menetellyt moitittavasti liittyen työttömyysturvalaissa säädettyihin tilanteisiin, kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettuun kotoutumissuunnitelmaan tai kuntouttavaan työtoimintaan liittyviin tilanteisiin, hänen perusosaansa alennettaisiin ensimmäiseltä alentamiskuukaudelta 20 prosenttia ja sen jälkeen 40 prosenttia niin kauan kuin alentamisen edellytykset edelleen täyttyisivät.
- Jos henkilö ei olisi hakenut kehotuksesta huolimatta etuutta, johon hänellä elämäntilanteensa ja olosuhteet huomioiden todennäköisesti olisi oikeus, taikka jos henkilö ei kehotuksesta huolimatta olisi ilmoittautunut kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi, hänen toimeentulotuen perusosaansa alennettaisiin 50 prosenttia.
- Edellä mainitut alentamiset voitaisiin työryhmän arvion mukaan kuitenkin tehdä jatkossakin vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.



Perusosan alentamisen menettely

- Työryhmän arvion mukaan toimeentulotuen hyvinvointialueen palvelutarpeeseen ohjaaminen voitaisiin erottaa perusosan alentamisesta.
- Perusosan alentamismenettelyä olisi mahdollista sujuvoittaa myös siten, että harkittaessa perusosan alentamista ensimmäisen kerran, kuuleminen olisi mahdollista tehdä jo silloin, kun Kela saa työvoimaviranomaiselta tiedon asiakkaalle tehdystä selvityspyynnöstä. Kun perusosaa olisi jo yhden kuukauden ajan alennettu, saman moitittavan menettelyn takia tehtävien seuraavien kuukausien alentamisten osalta asiakkaan kuuleminen voisi tapahtua osana tuen hakemista.
- Mikäli Kela 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 huoli-ilmoituksen käsittelyyn.
- Kelaa velvoittaa myös vuoden 2025 alusta voimaantullut laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä (381/2023), jonka mukaan Kelan, työvoimaviranomaisen tai hyvinvointialueen on ohjattava työtön monialaiseen palvelutarpeen arviointiin arvioidessaan työttömän työllistymisen edellyttävän monialaisen tuen yhteistoimintamallissa yhteensovitettavien palvelujen yhteensovittamista.

Velvoittavuuden vahvistamista ja perusosan alentamisen sujuvoittamista koskevat säästöt



- Edellä esitettyjen toimeentulotuen velvoittavuutta ja perusosan alentamista koskevien muutosten arvioidaan alustavien laskelmien mukaan vaikuttavan toimeentulotuen menoihin seuraavasti:
 - Jos jatkossa perustoimeentulotuen hakijoilta, jotka ovat saaneet työttömyysetuuden eväävän karessi- tai velvoitelausunnon, alennettaisiin perustoimeentulotukea 20 prosenttia ensimmäiseltä kuukaudelta ja sen jälkeen 40 prosenttia alentamisen edellytysten täyttymistä vastaavan ajan, etuusmenosäästö olisi noin **17 milj. euroa** vuodessa.
 - Perustoimeentulotuessa on keskimäärin kuukaudessa 3 000 asiakasta, jotka eivät ole hakeneet kokoaikatyötä, vaikka heidän olisi kuulunut niin tehdä, ja joilta perusosaa on alennettu 20 prosenttia ja vastaavasti 800 henkilöä, joilla perusosaa 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.
 - Jos kaikki henkilöt, joilla ei ole ensisijaista etuutta ja joilla nuorin lapsi on 3-7 –vuotias, saisivat jatkossa työmarkkinatukea, perustoimeentulotuen menot vähenisivät 17 milj. euroa vuodessa ja työmarkkinatuen menot lisääntyisivät 26 milj. euroa vuodessa.
 - Jos henkilöt, joilla ansiotuloa 1 – 1500 euroa kuukaudessa, saisivat jatkossa soviteltua työmarkkinatukea ensisijaisena etuutena, vähenisivät perustoimeentulotuen menot 14 milj. euroa vuodessa ja työmarkkinatuen menot lisääntyisivät 22 milj. euroa vuodessa.



Velvoitteiden lisääminen ja palveluiden tarjoaminen

- Velvoitteiden tiivistämisen tarkoituksena on saada entistä useampi työtön toimeentulotuen saaja joko työhön tai työllistymistä edistävien palveluiden piiriin.
- Työryhmä arvioi, että kuntien rahoitusosuutta 18-25 –vuotiaiden nuorten perustoimeentulotukimenoista on mahdollista laajentaa 50 prosentista 100 prosenttiin. Kunnat vastaavat jatkossa työvoimaviranomaisina työvoimapalvelujen järjestämisestä. Kunnilla on myös merkittävä rooli koulutuksen järjestäjänä. Muutos lisäisi kuntien osuutta toimeentulotukimenoista 94 miljoonaa euroa, mikä osuus tulisi korvata kunnille täysimääräisesti. Tarkoituksena olisi varmistaa kuntien panostukset myös vaikeimmassa tilanteessa olevien nuorten työllistämiseen mahdollisimman nopeasti, jotta tukikaudet toimeentulotuella jäisivät mahdollisimman lyhyiksi.
- Velvoitteiden tiivistämisen voi työryhmän arvion mukaan jonkin verran lisätä hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvan kuntouttavan työtoiminnan kysyntää. Työryhmä näkee siksi hyvin kannatettavana kuntouttavan työtoiminnan tai vastaavat elementit sisältävän palvelun säilymisen sosiaalihuollon palveluvalikoimassa.



Muita työryhmän arvioimia asioita

- Työryhmä arvioi, että toimeentulotukilain muina perusmenoina huomioitavia terveydenhuoltomenoja koskevaa sääntelyä olisi mahdollista muuttaa siten, että huomioon otettaisiin nykyisen tarpeellisten terveydenhuoltomenojen sijaan vain välttämättömät terveydenhuoltomenot. Kela voisi menon tarpeellista suuruutta ja välttämättömyyttä arvioidessaan ottaa huomioon yleisesti hyväksytyyn hoitokäytännön ja tutkimusnäytön sekä uutena asiana myös kustannusvaikuttavuuden.
 - Muutos koskisi niin lääkemenoja kuin muitakin muina perusmenoina huomioitavia terveydenhuoltomenoja, esim. haavanhoitotuotteita.
- Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman toimeentulotuen asumismenojen huomioimista koskevasta kirjauksista toteuttamatta on vielä kirjaus, jonka mukaan toimeentulotukilaissa määritellään vuokranormit valtakunnallisilla kuntaryhmillä. Työryhmä on arvioinut erilaisia vaihtoehtoja vuokranormien kuntaryhmäpohjaiselle määrittelylle. Tältä osin työryhmä katsoo, että toimeentulotuessa huomioitavien asumismenojen normittamisen osalta tarvitaan lisää tutkimusta, jota esimerkiksi valtioneuvoston asettama parlamentaarinen sosiaaliturvakomitea voisi toteuttaa.

Muita työryhmän arvioimia toimenpiteitä, joista on mahdollista saada säästöä



- Hallitusohjelmaan kirjattu toimeentulotuen uudistamiselle julkistaloutta 70 miljoonalla säästävä vaikutus.
- Nykyisin toimeentulotuessa tulonsaajan ansiotuloista jätetään ottamatta huomioon 150 euroa kuukaudessa. Etuoikeutetun tulon ei ole tutkimuksissa voitu osoittaa lisäävän toimeentulotuen saajien työssäkäyntiä. Suojaosista on luovuttu myös muualla etuusjärjestelmässä. Työryhmä pitää mahdollisena ns. etuoikeutetusta tulosta luopumista toimeentulotuessa.
 - Muutos säästäisi toimeentulotuen menoja n. **20 miljoonaa euroa** vuodessa.
- Työryhmä arvioi, että vähäisiksi katsottavat ansiotulot ja avustukset olisi mahdollista muuttaa kokonaan huomioitavaksi tuloksi. Muutos koskisi mm. veronpalautusten, erilaisten rahalahjojen sekä vanhempien antamien avustusten muuttumista täysimääräisesti huomioitavaksi tuloksi. Työryhmä arvioi kuitenkin, että alle 18-vuotiaiden kesäansiot ja vähäiset lahjat tulisi jättää tulona huomiotta.
 - Muutos säästäisi toimeentulotuen menoja n. **3 miljoonaa euroa** vuodessa (laskelmassa ei ole pystytty huomioimaan veronpalautusten huomioimisen vaikutusta).
- Työryhmä arvioi, ettei perustuslaista välttämättä seuraa ehdotonta estettä toimeentulotuen perusosan vähäiselle leikkaamiselle edellyttäen, ettei se vaaranna oikeutta välttämättömään toimeentulotukeen yksittäistapauksessa.
 - Esimerkiksi perusosan leikkaus yhdellä prosentilla voisi saada aikaan noin **12 miljoonaa euroa** säästöä ja esimerkiksi neljän prosentin alentaminen noin 48 miljoonaa euroa säästöä.



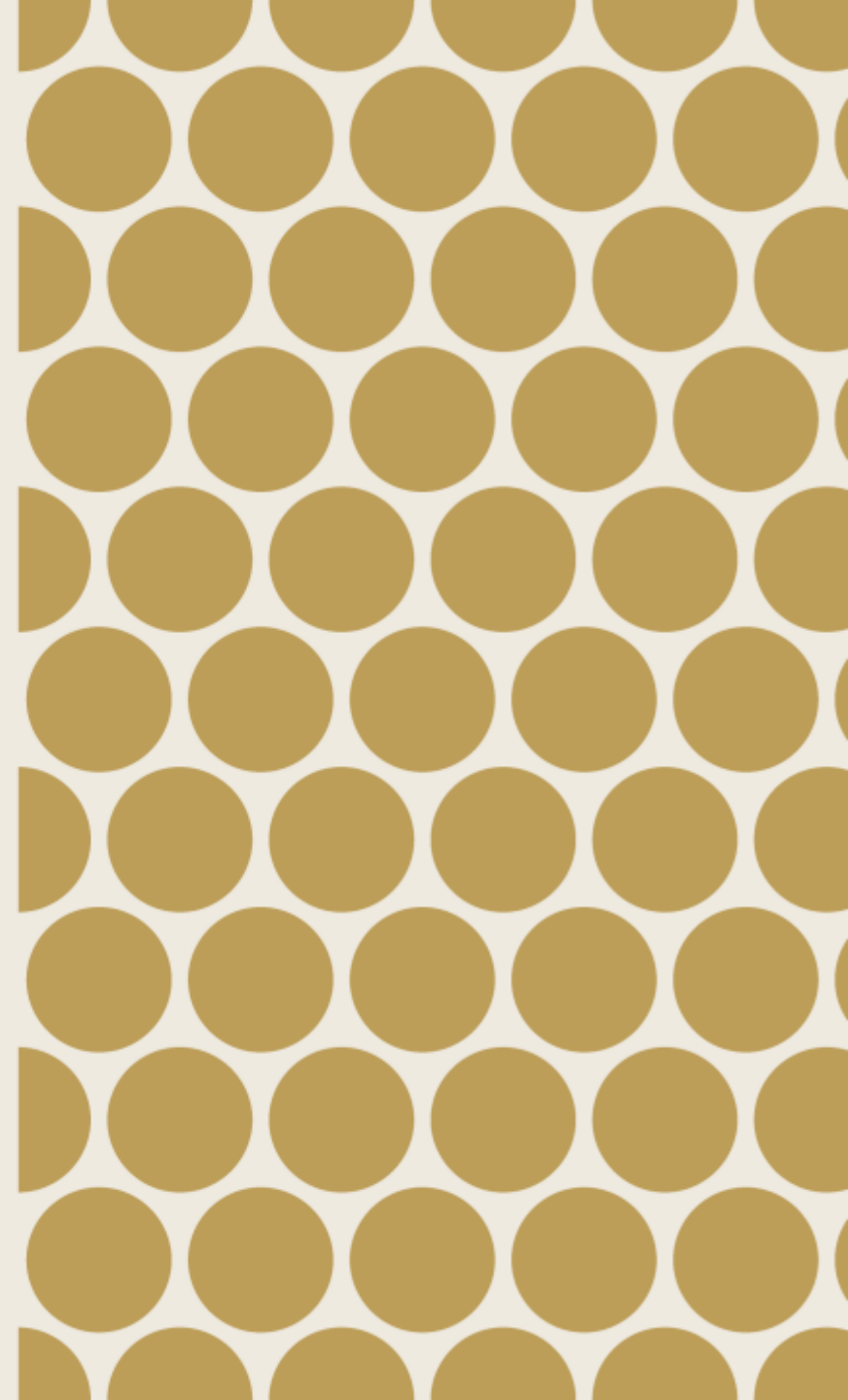
Muita työryhmän arvioimia asioita

- Nykyisin toimeentulotuessa tuki maksetaan lähtökohtaisesti asiakkaalle itselleen. Asiakkaan toiveesta tuki voidaan aina maksaa suoraan esimerkiksi vuokranantajalle. 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. Vakiintuneesti on katsottu, että mikäli asiakas on laiminlyönyt vuokranmaksua, vuokraan maksettava osa maksetaan suoraan vuokranantajalle asumisen turvaamiseksi asiakkaan suostumuksesta riippumatta.
- Työryhmä arvioi, että 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.



Sosiaali- ja
terveysministeriö

Toimeentulotuen kokonaisuudistuksen eteneminen



Toimeentulotukilain kokonaisuudistuksen valmistelun aikataulu



- Toimeentulotukilain kokonaisuudistusta koskeva hallituksen esitys valmistellaan virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä alkuvuonna 2025.
- Sidosryhmäkuuleminen kevään 2025 aikana.
- Kirjallinen lausuntokierros HE-luonnoksesta ajoittuu todennäköisesti loppukevääseen.
- HE annetaan eduskuntaan budjettilakina syyskuussa 2025.
- Laki tulisi voimaan aikaisintaan 2026 aikana.

- Etenemistä voi seurata sosiaali- ja terveysministeriön verkkosivuilla
 - Sosiaaliturvauudistus

Kiitos!