



Hallituksen esitykset eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämisestä ja työttömyysturvaseuraamuksista, yleistuesta sekä toimeentulotuen kehittämisestä; yhteisvaikutusten arviointi

Tässä muistiossa kuvataan kolmen hallituksen esityksen aikaansaamista muutoksista syntyviä, erityisesti samoihin yksilöihin ja ihmisryhmiin kohdistuvia yhteis- ja ristikkäisvaikutuksia ihmisvaikutusten arvioinnin sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Lisäksi muistiossa kuvataan esitysten yhteis- ja ristikkäisvaikutuksia talouteen ja työllisyyteen sekä viranomaisiin.

Muistiossa tarkastelussa ovat sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemat hallituksen esitykset eduskunnalle yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi ja toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta sekä työ- ja elinkeinoministeriön valmisteleva hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi.



Sisällys

1. Johdanto.....	3
2. Hallituksen esityksien keskeiset muutokset.....	4
2.1 Työnhakijaksi ilmoittautuminen ja työnhakijoille tarjottavat palvelut.....	4
2.2 Sosiaaliturva.....	6
3. Mikä ei muutu?.....	8
3.1 Työnhakijan palveluprosessi, palvelut, työnhakuun liittyvät toimet sekä työttömyysturva...8	
3.2 Toimeentulotuen saajan velvollisuus ilmoittautua työttömäksi, hakea ensisijaisia etuuksia ja perusosan alentaminen.....	11
3.3 Yleistuen tarveharkinta.....	11
4. Yhteenveto keskeisistä vaikutuksista	12
5. Vaikutukset julkiseen talouteen, työllisyyteen ja viranomaisiin	13
5.1 Vaikutukset julkiseen talouteen ja työllisyyteen.....	13
5.2 Työvoimaviranomaiset	16
5.3 Kansaneläkelaitos	17
5.4 Hyvinvointialueet.....	18
6. Ihmisvaikutusten yhteisvaikutusten arviointi	18
6.1 Työikäiset työttömät	19
6.2 Vaikutukset lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin	22
6.3 Vammaiset henkilöt.....	23
7. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi.....	25
7.1 Yhdenvertaisuus	29
7.2 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus.....	31
7.3 Oikeus sosiaaliturvaan	31
7.4 Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville.....	33
7.5 Kunnallinen itsehallinto	34
LIITE 1. Yhteisvaikutukset: Toimeentulotuki, yleistuki ja työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä.....	36
LIITE 2. Yhteenveto toimeentulotuen muutosten vaikutuksista.....	39



1. Johdanto

Sosiaali- ja terveysministeriössä ja työ- ja elinkeinoministeriössä on laadittu arviomuistio eri ministeriöissä valmisteltujen hallituksen esitysten ja säädösten yhteisvaikutuksista perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Lisäksi muistiossa kuvataan eri hallituksen esitysten yhteisvaikutuksia talouteen ja työllisyyteen sekä viranomaisiin. Arviomuistio on valmisteltu valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksenteon tueksi.

Arviomuistiossa tarkastelussa ovat sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemat hallituksen esitykset eduskunnalle yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi (jäljempänä HE yleistuesta) ja toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997, jäljempänä toimeentulotukilaki), sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain (703/2023) 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain (189/2001) 10 §:n muuttamisesta (jäljempänä HE toimeentulotuesta) sekä työ- ja elinkeinoministeriön valmisteleva hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (jäljempänä TYKE-esitys).

Hallituksen esityksissä ehdotetut lakimuutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan seuraavasti: HE yleistuesta 1.5.2026, HE toimeentulotuesta pääosin 1.2.2026 ja TYKE-esitys pääosin 1.1.2026 sekä palvelualustaa ja työnhakupiileja koskevilta osin 1.9.2026.

Taustana tämän muistion sisällölle on se, että sekä valtioneuvoston oikeuskansleri että eduskunnan perustuslakivaliokunta ovat kiinnittäneet hallituksen huomiota siihen, että usean hallituksen esityksen ristikkäisvaikutusten kohdistuessa samoihin henkilöihin ristikkäisvaikutuksia olisi aiheellista tarkastella myös esitysten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kannalta (ks. esim. [PeVL 14/2023 vp](#), kappale 18, [PeVL 16/2023 vp](#), kappale 16). Edelleen perustuslakivaliokunta on todennut perusoikeuksien yksilökohtaisuudesta johtuvan, että vaikutusarvioiden laadinnassa erityistä huomiota on syytä kiinnittää niihin tapauksiin, joiden kohdalla negatiiviset vaikutukset ovat suurimmillaan tapausten mahdollisesta vähäisestä lukumäärästä huolimatta ([PeVL 51/2017 vp](#), s. 4).

Muistion tavoitteena on tunnistaa ja arvioida kahden tai useamman edellä mainitun hallituksen esityksen muutosehdotuksista syntyvät yhteiset tai ristikkäiset vaikutukset, jotka saattavat olla merkittävämpiä yhdessä kuin yksittäisten hallituksen esitysten vaikutukset erikseen tarkasteltuina. Tarkoituksena ei ole korvata hallituksen esitysten vaikutusarviointeja eikä toistaa niitä sellaisenaan, vaan täydentää esitysten vaikutusarviointeja ja tarkastella muutosehdotuksista johtuvia ja mahdollisesti johtuvia yhteisvaikutuksia.

Lainsäädännön yhteisvaikutuksille ei ole olemassa tarkkaa määritelmää eikä ohjetta, miten yhteisvaikutuksia pitäisi arvioida. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeessa neuvotaan arvioimaan ja ottamaan huomioon yhteisvaikutuksia, joita voi syntyä eri hankkeiden kanssa tai kumuloituvasti siten, että myöhempi hanke vahvistaa aiempia vaikutuksia.

Perus- ja ihmisoikeusarvioinnille on keskeistä tarkastella haavoittuvassa asemassa olevia ihmisryhmiä ja vaikutuksia heihin. Arvioinnissa on mukailtu tältä osin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin oppaassa mainittua kolmivaiheista arviointia: 1) tunnistetaan oikeudet ja ihmisryhmät, 2) kartoitetaan olennaiset (oikeus)lähteet ja 3) arvioidaan perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia.



1) Tunnistetaan oikeudet ja ihmisryhmät: Luvussa 2 on kuvattu eri hallituksen esityksissä ehdotetut keskeiset muutokset niin, että ne on luokiteltu kokonaisuuksiin hallituksen esityskohtaisesti. Luvussa 3 on kuvattu voimassa olevasta lainsäädännöstä ne arvioinnin kannalta olennaiset säädökset, jotka eivät muutu.

Näiden kokonaisuuksien muutosvaikutukset ihmisten ja ihmisryhmien oikeuksiin ovat arvioinnin kohteena. Ihmisvaikutusten sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten yhteisvaikutuksia tarkastellaan seuraavien ihmisryhmien osalta: työkäiset työttömät, lapset, nuoret ja lapsiperheet sekä vammaiset henkilöt. Muutokset kohdentuvat työkäisiin eli tässä muistiossa tarkasteltuna 18–64-vuotiaisiin. Tarkasteluun otetaan myös sukupuolinäkökulma. Sukupuolivaikutusten tarkastelu liittyy edellä mainittuihin ihmisryhmiin, eikä ole erillinen.

2) Kartoitetaan olennaiset (oikeus)lähteet: Arvioinnin päälähteenä ovat tarkasteltavien muutosten hallituksen esitykset ja niissä hyödynnetyt oikeuslähteet.

3) Arvioidaan perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia: Muistion lopuksi esitetään yhteenveto perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista.

Perus- ja ihmisoikeuksien lisäksi muistiossa on arvioitu hallituksen esitysten vaikutuksia kuntien rahoitusperiaatteeseen sekä esitysten yhteisvaikutuksia talouteen ja työllisyyteen ja viranomaisiin.

Tämän muistion lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö tekee yhteisvaikutusten arviointia sosiaaliturvan ja sosiaali- ja terveyspalveluihin tehtävien lakimuutosten yhteisvaikutuksista. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemissa muistioissa arvioidaan hallituskauden toimeentuloturvamutosten yhteisvaikutuksia toimeentulotuen saajiin ja tulonjakoon sekä eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Arviointimuistiot julkaistaan Hankeikkunassa: Hankeikkuna STM062:00/2025.

2. Hallituksen esityksien keskeiset muutokset

2.1 Työnhakijaksi ilmoittautuminen ja työnhakijoille tarjottavat palvelut

Työnhakijaksi ilmoittautuminen

Työttömällä toimeentulotuen hakijalla olisi lähtökohtaisesti velvollisuus ilmoittautua työttömäksi koko-aikatyön hakijaksi työvoimaviranomaiselle. Ilmoittautumisvelvollisuuden tarkoituksena on ohjata työttömät hakeutumaan ensisijaisten palveluiden ja työttömyyden aikaista toimeentuloa turvaavien ensisijaisten etuuksien (työttömyysturvan ansiopäiväraha ja yleistuki) piiriin. Ilmoittautumisvelvollisuudesta voitaisiin tietyin edellytyksin poiketa. (HE toimeentulotuesta).

Velvollisuus ilmoittautua koko-aikaista työtä hakevaksi työnhakijaksi koskisi jatkossa myös osa-aikatyötä tekeviä, kotona lasta ilman lastenhoidontukea hoitavia, kannattamatonta yritystoimintaa harjoittavia ja päätoimisesti ilman opintoetuutta opiskelevia. Ilmoittautumisvelvollisuus olisi jatkossa myös henkilöllä, jolla olisi lääkärintuuletus työkyvyttömyydestään, mutta hän ei saisi työkyvyttömyyden johdosta maksettavaa etuutta. Sellaisia toimeentulotuen saajia, jotka ovat palkansaajina työssä, jossa työtuntimäärä on alle 30 tuntia viikossa, on noin 34 000. Toimeentulotukea saavia päätoimisesti opiskelevia, jotka eivät saa opintoetuutta on noin 3 400. (HE toimeentulotuesta).



Velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi koskisi vuosittain arviolta noin 60 000 sellaista henkilöä, jotka nykyisin eivät ole olleet työnhakijoina toimeentulotukea saadessaan. Arvioidaan, että heistä noin 44 000 ilmoittautuisi työnhakijaksi. Näille henkilöille maksettaisiin etuuden saamisen edellytysten täyttyessä työttömyysturvan ansiopäivärahaa tai uutta yleistukea. Nämä henkilöt tulisivat myös työvoimaviranomaisen työnhakijalle järjestämän palveluprosessin sekä muiden työnhakua ja työllistymistä tukevien palveluiden ja velvoitteiden piiriin, ja heitä koskisi muun muassa velvollisuus hakea tiettyä määrää työmahdollisuuksia työvoimaviranomaisen asettaman tarkastelujakson kuluessa. (TYKE-esitys, HE yleistuesta ja HE toimeentulotuesta).

Työnhakijan palveluprosessi

Työvoimaviranomaisen työnhakijalle järjestämää palveluprosessia kevennettäisiin. Työnhakijalle järjestettäisiin alkuhaastattelu nykyistä joustavamman määräajan puitteissa ja sen jälkeen nykyistä vastaavasti työnhakukeskustelu kolmen kuukauden välein. Lisäksi työnhakijalle järjestettäisiin kaavamaisen prosessin sijasta täydentäviä työnhakukeskusteluja työnhakijan palvelutarpeen perusteella. Tästä hyötyisivät erityisesti ne työnhakijat, jotka tarvitsevat tukea työnhakuun ja työllistymisen edistämiseen. (TYKE-esitys).

Jos yleistukea saavan työnhakijan työttömyys pitkittyy ja hänelle olisi maksettu ansiopäivärahaa ja yleistukea tietyltä ajalta, työvoimaviranomaisen olisi järjestettävä työnhakijan kolme seuraavaa työnhakukeskustelua ja niiden väliin sijoittuvat täydentävät työnhakukeskustelut lähtökohtaisesti paikan päällä työvoimaviranomaisen toimipisteessä. Alle 25-vuotiaiden nuorten kohdalla lähtökohtaisesti paikan päällä työvoimaviranomaisen toimipisteessä järjestettävä palvelujakso olisi muille työnhakijoille järjestettävää jaksoa ajallisesti pitempi. (HE yleistuesta).

Edellä mainitussa yleistukeen liittyvässä työnhakijan palveluprosessin jaksossa työvoimaviranomainen varmistaisi, että työnhakijan palvelutarvetta koskeva arvio on ajantasainen ja että työnhakija on ohjattu tai ohjataan hänen palvelutarpeensa mukaiseen palveluun. Alle 25-vuotiaan ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta vailla olevan nuoren kohdalla varmistettaisiin, että nuori hakeutuu hänelle sopivaan koulutukseen. Jos työnhakijaa ei voitaisi ohjata mihinkään palveluun tai siihen ei olisi tarvetta, hänen työnhakuaan ja työllistymisen edellytysten parantamista tuettaisiin tehostetusti. Kokonaisuudessaan esitys yleistuen aktivointijaksosta ei kuitenkaan lisäisi työvoimaviranomaisten järjestämien asiakastapaamisten lukumäärää, vaan muutos koskisi vain järjestämistapaa. (HE yleistuesta).

Työvoimaviranomaisen työnhakijan haettavaksi osoittamien työpaikkojen velvoittavuutta lisättäisiin. Lisäksi työvoimaviranomainen asettaa työnhakijalle velvollisuuden hakea lähtökohtaisesti kuukauden tarkastelujakson kuluessa neljää työmahdollisuutta. Hakuvelvollisuutta tiukennettaisiin osa-aikaista työtä tekevien osalta, mutta muutoin hakuvelvollisuus säilyisi pääosin nykyisellään. Hakuvelvollisuuden asettamatta jättämiseen lisättäisiin myös poikkeus osa-aikatyötä tekevien osalta, mikäli muun työn vastaanottaminen samanaikaisesti ei olisi mahdollista henkilön työkyvyn perusteella. (TYKE-esitys).

Työnhakijaksi rekisteröityneellä henkilöllä olisi velvollisuus laatia ja julkaista työnhakuprofiili palvelualustalla määräajassa. Työnhakuprofiilien avulla työnantajat ja yksityiset työnvälitysyrietykset voisivat etsiä sopivia työntekijöitä palvelukseensa ja vastaavasti työnhakijat voisivat etsiä avoimia työpaikkoja. Jos työnhakija ei laatisi tai julkaisi profiilia määräajassa, tästä huolehtisi työvoimaviranomainen. (TYKE-esitys).

Työnhakuprofiilia ei tarvitsisi laatia eikä julkaista muun muassa, jos työnhakijalle ei asetettaisi työnhakuvelvollisuutta, tai jos työvoimaviranomainen arvioisi, että profiilin laatiminen ja



julkaisemisen ei edistäisi työnhakijan työllistymistä työ- tai toimintakykyyn liittyvistä syistä. Näissä tilanteissa myöskään työvoimaviranomainen ei laatisi ja julkaisisi työnhakijan työnhakuprofiilia. (TYKE-esitys).

2.2 Sosiaaliturva

Työttömyysturvaseuraamukset

Työnhakuun, työnhakijan palveluprosessiin sekä työnhakua ja työllistymistä tukeviin palveluihin liittyviä työttömyysturvaseuraamuksia muutettaisiin. Muutokset koskisivat sekä työttömyysturvan ansiopäivärahan että yleistuen saajia. Ensimmäisestä laiminlyönnistä asetettaisiin seitsemän kalenteripäivää kestävä korvaukseton määräaika eli niin sanottu karenssi. Laiminlyöntien toistuessa työnhakija menettäisi oikeutensa työttömyysetuuteen toistaiseksi, eli hänelle asetettaisiin työssäolovelvoite. (TYKE-esitys ja HE yleistuesta).

Työttömyysturvaseuraamuksia asetettaisiin arviolta noin 50 000 työnhakijalle vuosittain. Asetettavista seuraamuksista noin kolmanneksen arvioidaan kohdistuvan ansiopäivärahan saajiin ja kaksi kolmannelle yleistuen saajiin. Keskimääräinen ansiopäiväraha oli vuonna 2024 noin 71,01 euroa päivässä. Tällä perusteella arvioituna seitsemän kalenteripäivää kestävä korvaukseton määräaika tarkoittaisi sitä, että ansiopäivärahan saaja menettäisi etuudesta arviolta noin 355 euroa. (TYKE-esitys).

Asetettujen työttömyysturvaseuraamusten määrän arvioidaan vastaavan nykyistä, mutta korvauksettomien määräaikojen määrän arvioidaan vähenevän ja työssäolovelvoitteiden määrän kasvavan noin 8 000 velvoitteesta 15 000 velvoitteeseen vuodessa. Nykyistä useamman työnhakijan arvioidaan siis menettävän oikeutensa ansiopäivärahaan tai yleistukeen toistaiseksi. (TYKE-esitys ja HE yleistuesta).

Yleistuki

Työttömyysturvan peruspäiväraha ja työmarkkinatuki yhdistettäisiin uudeksi yleistuki-nimiseksi etuudeksi. Pääsääntöisesti yleistuen maksamisen edellytykset vastaisivat nykyisiä työttömyysetuuksia ja selvästi suurimmalla osalla nykyisin työttömyysetuutta saaneista yleistuki vastaisi määrältään peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea. (HE yleistuesta).

Jos työnhakija laiminlöisi työnhakijan palveluprosessiin, työvoimapalveluihin tai työnhakuun liittyviä velvoitteitaan, hän menettäisi oikeutensa yleistukeen määräajaksi tai toistaiseksi. Vuonna 2024 työmarkkinatuen keskimääräinen määrä oli 35,43 euroa päivässä ja peruspäivärahan keskimääräinen määrä 32,28 euroa päivässä. Tällä perusteella arvioituna seitsemän kalenteripäivää kestävä korvaukseton määräaika tarkoittaisi sitä, että yleistuen saaja menettäisi etuudesta arviolta noin 161–177 euroa. (TYKE-esitys ja HE yleistuesta).

Toimeentulotuki

Toimeentulolakiin lisättäisiin uusi pykälä siitä, että toimeentulotuen saajalla on velvollisuus hakea ensisijaista etuutta. Toimeentulotuen hakijan tulisi aina ensin hakea opiskelun, työttömyyden, sairauden, kuntoutuksen, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän, huoltajan menetyksen tai asumisen tuen tarpeen perusteella maksettavia etuuksia, joihin hänen voidaan elämäntilanteensa ja olosuhteidensa nähden olettaa olevan oikeutettu. (HE toimeentulotuesta).

Jos työn perustoimeentulotuen hakija ei ilmoittautuisi työttömäksi kokoaikatyön hakijaksi ja hakisi hänelle elämäntilanteeseensa nähden todennäköisesti kuuluvaa ensisijaista etuutta, hänen toimeentulotuen perusosaansa alennettaisiin 50 prosentilla. Tuen alentaminen jatkuisi vain siihen asti, kunnes henkilö olisi hakenut etuuksia ja ilmoittautunut työttömäksi työnhakijaksi. Alentamisen kesto olisi aina vähintään kuukauden. Alentaminen voitaisiin tehdä kuitenkin vain, jos alentamisen ei voitaisi arvioida vaarantavan ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voitaisi pitää muutenkaan kohtuuttomana. Tämä koskisi vuosittain arviolta noin 8 000 henkilöä. (HE toimeentulotuesta).

Toimeentulotuen hakijan saaman työttömyysetuuden maksun seuraamuksista johtuvia toimeentulotuen perusosan 20 ja 40 prosentin alentamisia sujuvoitettaisiin ja varmistettaisiin, että alentaminen koskisi kaikkia niitä tilanteita, joissa työttömyysetuuden maksu katkeaa tuensaajan työvoimapolitiittisesti moitittavan menettelyn vuoksi. Jos toimeentulotuen saaja menettäisi oikeutensa työttömyysturvan ansiopäivärahaan tai yleistukeen, toimeentulotuen perusosaa voitaisiin alentaa seuraavasti:

- seitsemän tai 30 kalenteripäivän korvaukseton määräaika → 20 prosentin alentaminen kuukaudeksi.
- 45 kalenteripäivän korvaukseton määräaika → 20 prosentin alentaminen kuukaudeksi ja 40 prosentin alentaminen toiseksi kuukaudeksi.
- työssäolovelvoite tai koulutusta vailla olevia alle 25-vuotiaita nuoria koskeva vastaavan kaltainen etuusseuraamus → 20 prosentin alentaminen kuukaudeksi ja sen jälkeen 40 prosentin alentaminen lähtökohtaisesti viiden kuukauden ajalta. Alentaminen voisi näissä tilanteissa lakata kuitenkin jo kahden kuukauden jälkeen, jos työttömyysetuusosoikeus palautuisi tai häntä ei olisi pidettävä enää työttömänä.

Toimeentulotuen alentaminen ansiopäiväraha- tai yleistukioikeuden perusteella olisi lähtökohtana, mutta laissa säädettäisiin tietyistä poikkeuksista. (HE toimeentulotuesta).

Perusosan alentamisen vaikutukset henkilöiden käteen jääviin tuloihin on eritelty eri alennusprosenttien osalta alla olevassa taulukossa.

Taulukko 1. Perusosan 20, 40 ja 50 prosentin alentamisen vaikutukset kotitaloustyypeittäin vuoden 2025 tasossa:

Kotitaloustyyppi	Perusosan alennus -20 %	Perusosan alennus – 40 %	Perusosan alennus – 50 %
Yksinasuva	118,70 €	237,42 €	296,78 €
Yksinhuoltaja	135,33 €	270,66 €	338,36 €
Yhteistaloudessa asuva yli 18-vuotias	100,90 € (*)	201,81 €	252,26 €
Vanhempansa luona asuva 18-vuotta täyttänyt	86,66 €	173,32 €	216,65 €

*) perusosan alennus koskisi sen henkilön perusosaa, joka on toiminut moitittavasti. Mikäli molemmat aikuiset toimivat moitittavasti, euromäärä tuplaantuisi.

Toimeentulotukilaissa ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuessa huomioitavia tuloja. Toimeentulotuen ansiotulovähennys, jonka suuruus on voimassa olevassa laissa 150 euroa kuukaudessa, poistettaisiin muiden kuin alle 18-vuotiaiden osalta. Myös vähäisiksi katsottavat muut tulot ja avustukset otettaisiin jatkossa huomioon täysimääräisesti muiden kuin alle 18-vuotiaiden osalta. Muutos vaikuttaisi niihin henkilöihin ja perheisiin, joilla on ansiotuloja. Muutos pienentäisi



kotitalouden käteen jäävää tuloa 150 euroa per 18 vuotta täyttänyt henkilö, jolla on sen verran tai enemmän ansiotuloja. Kahden aikuisen perheessä muutos voisi olla siis 300 euroa kuukaudessa. Talouksia, joihin on kohdistunut ansiotulovähennys, on vuonna 2024 ollut 47 000 (134 000 toimeentulotuen maksukuukautta). Lasten vähäiset ansiotulot jätettäisiin edelleen huomioimatta, joten lapsiperheissä muutos kohdistuisi vain perheen aikuisiin. (HE toimeentulotuesta).

Lisäksi toimeentulotukilaissa ehdotetaan toimeentulotuen perusosan leikkausta täysi-ikäisten henkilöiden osalta. Leikkauksen suuruus olisi kolme prosenttia yksinasuvien ja vanhempansa tai vanhempiensa luona asuvien 18 vuotta täyttäneiden osalta, 2,1 prosenttia yksinhuoltajien osalta sekä 1,9 prosenttia muiden yhteistaloudessa asuvien 18 vuotta täyttäneiden kuin vanhempansa luona asuvien osalta. (HE toimeentulotuesta).

3. Mikä ei muutu?

Hallituksen esitysluonnosten lausuntokierroksilla annetuista lausunnoista ilmeni väärinkäsityksiä esitettyjen muutosten sisällöstä. Tässä luvussa kuvataan keskeisiä seikkoja, joihin ei esitetä muutoksia.

3.1 Työnhakijan palveluprosessi, palvelut, työnhakuun liittyvät toimet sekä työttömyysturva

Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023, jäljempänä järjestämislaki) säädetään julkisten työvoimapalveluiden tarjoamisesta asiakkaille heidän palvelutarpeensa perusteella, minkä työvoimaviranomainen arvioi yhdessä työnhakijan kanssa. Tätä lähtökohtaa ei esitetä muutettavaksi. Järjestämislaissa säädetään myös työnhakijalle järjestettävästä palveluprosessista, joka säilyisi käytännössä nykyistä vastaavana alkuhaastattelun ja työnhakukeskustelun järjestämisen osalta. Lisäksi järjestämislaissa säädetään työnhakuvelvollisuudesta, jota ei myöskään esitetä heikennyksiä työkyvyttömyyteen liittyvien työnhakuvelvollisuutta poikkeuksien huomioimiseen.

Työttömyysturvalaissa (1290/2002) säädetään työttömyysetuuden ja jatkossa yleistuen saamisen edellytyksenä olevasta velvollisuudesta hakea kokoaikatyötä sekä niin sanottuista pätevästä syistä, joiden perusteella työnhakijalle ei aseteta korvauksetonta määräaikaa eli niin sanottua karenssia tai työssäolovelvoitetta työnhakijan palveluprosessiin, palveluihin ja työnhakuun liittyvien laiminlyöntien takia. Näitä säännöksiä ei ole esitetty sisällöllisesti muutettavaksi siltä osin, kun ne koskevat esimerkiksi työnhakijan työkyvyttömyyttä, työstä maksettavaa palkkaa sekä lastenhoidon järjestämiseen varattavaa aikaa.

Jäljempänä käsitellään **tarkemmin** työnhakijan **työkyvyttömyyden vaikutusta** hänelle tarjottaviin palveluihin, työnhakuun ja työttömyysturvaseuraamuksiin.

Työnhakijan palveluprosessi ja palvelut sekä työnhakuun liittyvät toimet

Työnhakijan palvelutarpeen arviossa huomioidaan aina myös työnhakijan työnhakuun ja työllistymisen edellytyksiin vaikuttava työ- ja toimintakyky. Jos asiakkaan palvelutarve edellyttää muita kuin työvoimaviranomaisen järjestämiä palveluja, asiakkaalle on annettava tietoa muista palvelumahdollisuuksista sekä tarvittaessa ohjattava asiakas muun viranomaisen tai



palvelunjärjestäjän palvelujen piiriin, tarvittaessa yhteistyössä tämän kanssa. Työvoimaviranomaisen on tarvittaessa tehtävä yhteistyötä muun palvelunjärjestäjän kanssa palveluiden yhteensovittamisessa. Työnhakijan työ- ja toimintakyvyn vaikutus työnhakuun, työllistymiseen sekä hänelle tarjottaviin työvoimapalveluihin ei siis jää arvioimatta, vaikka työnhakijan työkyky olisi tilapäisesti tai pysyvästi heikentynyt. Näitä järjestämislain peruslähtökohtia ei muutettaisi.

Työnhakijalle järjestettäisiin alkuhaastattelu ja työnhakukeskustelu pääsääntöisesti nykyistä palveluprosessia vastaavasti. Alkuhaastattelu järjestettäisiin 10 arkipäivän (nykyisin viisi arkipäivää) kuluessa työnhaun alkamisesta ja työnhakukeskustelu kolmen kuukauden kuluttua alkuhaastattelun järjestämisestä sekä tämän jälkeen aina kolmen kuukauden välein. Järjestämistavassa ja työnhakukeskusteluiden yhteydessä jatkuvassa palvelutarpeen arvioinnissa huomioitaisiin nykyistä vastaavasti työnhakijan tosiasiallinen työkyky.

Työttömän ja työttömyysuhan alaisen työnhakijan työllistymissuunnitelmaan sisällytettäisiin edelleen kolme sellaista kuukauden kestävää tarkastelujaksoa, jonka aikana työnhakijan olisi haettava neljää työmahdollisuutta.

Nykyistä vastaavasti työvoimaviranomaisen tulisi alentaa (pientää) työnhakijan tarkastelujaksolla haettavien työmahdollisuuksien määrää, jos se arvioi, ettei työnhakijan työssäkäyntialueella olisi haettavissa neljää sellaista työmahdollisuutta, joihin työnhakija voisi työllistyä. Arviossa otettaisiin huomioon työnhakijan työkokemus, koulutus ja muu osaaminen, työkyky sekä mahdollinen ammattitaitosuoja. Käytännössä alentaminen tarkoittaisi sitä, että kuukauden tarkastelujaksolla työnhakijan tulisi hakea kolme, kahta tai yhtä työmahdollisuutta neljän työmahdollisuuden sijasta. Lisäksi työvoimaviranomaisen tulisi jatkossakin jättää työhakuvelvollisuus asettamatta, jos se arvioisi, ettei edellä mainittuja työmahdollisuuksia olisi lainkaan. Työhakuvelvollisuuden pienentäminen tai asettamatta jättäminen ei nykyistä vastaavasti sisältäisi työvoimaviranomaisen harkintaa, vaan pienentäminen tai asettamatta jättäminen olisi suoritettava, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyisivät. Työvoimaviranomaisella olisi kuitenkin edelleen harkintavaltaa työhakuvelvollisuuden pienentämisen määrässä tarkastelujaksojen aikana.

Nykyistä vastaavasti työhakuvelvollisuutta ei asetettaisi, jos työnhakija ei luotettavana pidettävän lääketieteellisen selvityksen mukaan olisi työkykyinen ammattitaitosuojansa aikana työkokemustaan ja koulutustaan vastaavaan työhön ja ammattitaitosuojan päätyttyä mihinkään työhön ja hän noudattaisi työllistymissuunnitelmaansa tai sitä korvaavaa suunnitelmaa siltä osin, kuin suunnitelmassa olisi sovittu työkyvyttömyyden perusteella myönnettävän etuuden hakemisesta ja hakeutumisesta työ- ja toimintakykyä parantavaan kuntoutukseen. Edellä mainittujen edellytysten lisäksi edellytetään, että työnhakijan tilanne kokonaisuutena arvioiden olisi sellainen, ettei työllistyminen avoimille työmarkkinoille olisi mahdollista. Arvion kokonaisuudesta suoritaisi työvoimaviranomainen.

Työvoimaviranomainen osoittaisi työnhakijan hakemaan hänelle sopivia työpaikkoja. Osoittamisella tarkoitettaisiin nykyistä lainsäädäntöä vastaavaa toimea. Työvoimaviranomaisen tulisi työpaikan sopivuutta arvioidessaan nykyistä vastaavasti huomioida työnhakijan työkokemus, koulutus, muu osaaminen ja työkyky. Arvioiminen tarkoittaisi käytännössä sitä, että työvoimaviranomainen ei osoittaisi työnhakijaa hakemaan tiettyä hänelle sopimatonta työpaikkaa, jos työvoimaviranomainen arvioisi, että esimerkiksi työnhakijan työkyky ei riittäisi työpaikkaan.

Järjestämislaissa säädettäisiin pääsääntöisesti sisällöltään nykyistä vastaavasti työttömyysetuutta hakevan työnhakijan velvollisuuksista, jotka koskisivat yhtä lailla kaikkia. Näitä olisivat muun muassa velvollisuus hakea aktiivisesti työtä ja koulutusta, velvollisuus osallistua palveluprosessiin kuuluviin toimiin, kuten alkuhaastatteluun, työnhakukeskusteluun ja täydentävään työnhakukeskusteluun sekä velvollisuus osallistua palveluihin, jotka tukevat työnhakijan työnhakua ja edistävät hänen



työmarkkinavalmiuksiaan ja työllistymistään. Lisäksi työnhakija olisi velvollinen ilmoittamaan työvoimaviranomaiselle työllistymissuunnitelman toteutumisesta. Velvollisuuksien vastaisen menettelyn vaikutuksista työttömyysetuuteen ja niihin liittyvistä niin sanotuista pätevistä syistä, kuten työkyvyn vaikutuksesta, säädettäisiin nykyistä vastaavasti työttömyysturvalaissa.

Työttömyysturva ja työnhakijan työkyky

Ansiopäivärahan ja yleistuen saaminen edellyttäisi nykyistä vastaavasti, että työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavia lukuun ottamatta henkilö ilmoittaa työvoimaviranomaiselle hakevansa kokoaikatyötä. Työttömyysturvalain voimassa olevan säännöksen mukaan kokoaikatyön hakemisella tarkoitetaan sitä, että työnhakijan työnhaun ja mahdollisen työllistymissuunnitelman tavoitteena on työllistyminen kokoaikatyöhön.

Edellytys kokoaikatyön hakemisesta koskee myös esimerkiksi lääketieteellisen selvityksen perusteella osittain työkyvyttömiä työnhakijoita. Heidänkin kohdallaan työttömyysturvalla korvataan työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä, ei työkyvyttömyyden aikaista toimeentuloa. Kokoaikatyön hakeminen on työttömyysturvajärjestelmän keskeisiä periaatteita.

Edellä mainitut kokoaikatyön hakemiseen liittyvät edellytykset säilyisivät nykyisellään. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi lääketieteellisen selvityksen perusteella osittain työkyvyttömän työnhakijan työnhaun tavoitteena tulee olla työllistyminen hänelle sopivaan kokoaikatyöhön, eikä työkyvyttömyyttä (pois lukien työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavat työnhakijat) oteta huomioon tätä edellytystä sovellettaessa.

Tavoitteena oleva työllistyminen kokoaikatyöhön on eri asia kuin se, mitä työnhakijalta edellytetään tarjottaessa työnhakijalle hänen palvelutarpeensa mukaisia palveluja, osoitettaessa hänet hakemaan tiettyä työpaikkaa ja harkittaessa työnhakuvelvollisuuden sisällyttämistä hänen kanssaan laadittavaan työllistymissuunnitelmaan. Näissä tilanteissa työnhakijan tosiasiallinen työkyky otetaan huomioon järjestämislain mukaisesti.

Tavoitteena on, että työnhakijalta edellytettäisiin ainoastaan sellaisia toimia, joista hän kykenee suoriutumaan. Käytännössä näin ei aina tapahdu esimerkiksi sen vuoksi, ettei työvoimaviranomaisella ole ollut riittäviä ajantasaisia tietoja työnhakijan työkyvyttömyydestä tai tiettyyn hänen haettavakseen osoitettuun työpaikkaan hakemisen estävistä terveydellisistä rajoitteista. Tämän vuoksi työttömyysturvalaissa on säädetty niin sanotuista pätevistä syistä, joiden perusteella työnhakijalle ei aseteta työttömyysturvaseuraamusta työnhakijan palveluprosessiin tai palveluihin taikka työnhakuun liittyvistä laiminlyönneistä. Näitä puutteelliseen työkykyyn liittyviä päteviä syitä ei ole esitetty muutettavaksi.

Työnhakijalla olisi jatkossakin nykyistä vastaavasti mahdollisuus etuusoikeutta menettämättä jättää hakematta työvoimaviranomaisen hänen haettavakseen osoittamaa työtä ja kieltäytyä tästä työstä, jos työtä ei voida pitää hänelle sopivana hänen työkykynsä huomioon ottaen. Työttömyysturvalaissa säädetään lisäksi, että työnhakija voi jättää etuusoikeutta menettämättä hakematta työllistymissuunnitelmassa edellytettyä määrää työmahdollisuuksia, jos suunnitelmaan sisältyvä työnhakuvelvollisuus ei vastaa järjestämislain säännöksiä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos työnhakijan puutteelliseen työkykyyn liittyviä seikkoja ei ole otettu huomioon järjestämislaissa tarkoitetulla tavalla asetettaessa työnhakijalle työnhakuvelvollisuutta, hakuvelvollisuuden laiminlyönti ei johda korvauksettoman määrärajan tai työssäolovelvoitteen asettamiseen.

Työnhakijalla on työttömyysturvalaissa tarkoitettu pätevä syy jättää saapumatta järjestämislaissa tarkoitettuun alkuhaastatteluun, työnhakukeskusteluun ja täydentävään työnhakukeskusteluun, jos saapumatta jääminen johtuu sairaudesta tai tapaturmasta taikka henkilöstä itsestään



riippumattomasta syystä. Käytännössä työnhakijaa suojaa myös säännös, jonka mukaan korvauksetonta määräaika tai työssäolovelvoitetta ei aseteta, jos työnhakija on etukäteen ilmoittanut työvoimaviranomaiselle olevansa estynyt saapumasta ja työvoimaviranomainen hyväksyy työnhakijan esittämän syyn alkuhaastattelun, työnhakukeskustelun, täydentävän työnhakukeskustelun tai alkukartoituksen järjestämiseksi myöhemmin.

Edellä mainittuja palveluprosessiin liittyviin tapaamisisiin saapumatta jäämistä koskevia työttömyysturvalain säännöksiä ei esitetä muutettavaksi sisällöllisesti, ei myöskään säännöstä, jonka mukaan työnhakijalla on pätevä syy kieltäytyä muista palveluista ja keskeyttää palvelu, jos palvelu ei ole hänen terveydentilansa tai työ- ja toimintakykynsä huomioon ottaen hänelle sopivaa.

Yleistukeen ei esitetä nykytilaan verrattuna muutoksia siihen, miten työkyvyttömyys vaikuttaa oikeuteen saada työttömyyden perusteella etuutta. Yleistukeen sovellettaisiin, mitä työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:ssä säädetään työkyvyttömyydestä, minkä johdosta työkyvyttömällä henkilöllä ei olisi oikeutta yleistukeen, ja työkyvyttömänä pidettäisiin henkilöä, joka saisi etuutta täyden työkyvyttömyyden perusteella.

3.2 Toimeentulotuen saajan velvollisuus ilmoittautua työttömäksi, hakea ensisijaisia etuuksia ja perusosan alentaminen

Toimeentulolain voimaantulosta lähtien muuttumattomana on säilynyt lähtökohta siitä, että jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elatuksestaan sekä puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta. Laki on myös sen voimaantulosta lukien pitänyt sisällään mahdollisuuden alentaa perusosaa tilanteissa, joissa henkilö kieltäytyy työstä tai työvoimapolitiisesta toimenpiteestä. Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi on tuotu toimeentulotukilakiin vuonna 2001. Siten voidaan sanoa, että velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, hakea ensisijaisia etuuksia ja perusosan alentaminen velvollisuuksien laiminlyöntien tilanteissa ovat kuuluneet toimeentulotuen viimesijaiseen luonteeseen aina. Esitys kuitenkin sisältää näitä velvollisuuksia tarkentavia ja tiukentavia elementtejä, joiden takia joitakin uusia henkilöryhmiä velvoitettaisiin jatkossa ilmoittautumaan työttömäksi kokoaikatyön hakijaksi ja myös seuraamukset yksilölle siitä, ettei hän noudata ohjauksia ensisijaisten järjestelmien piiriin, tiukkenisivat monilta osin. Toimeentulolaissa säilyy niin ikään muuttumattomana se, että perusosaa ei alennettaisi, jos alentamisen arvioitaisiin vaarantavan toimeentulotukea saavan kotitalouden ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömän toimeentulon tai muuten olevan kohtuutonta.

3.3 Yleistuen tarveharkinta

Yleistukeen ehdotettu tarveharkinta koskisi niitä yleistuen saajia, joilla itsellään on jatkuvaluonteisia muita tuloja kuin työtuloja turvaamaan toimeentuloa. Yleistuen saajan työttömyysaikaiset ansiotulot soviteltaisiin. Yleistuen tarveharkinnassa otettaisiin huomioon yleistuen saajan omat tulot, mutta ei varallisuutta. Yleistuen tarveharkinnassa ei otettaisi huomioon puolison tai muun kotitalouden jäsenten tuloja tai varallisuutta. Edellä mainittu vastaa nykyisen työmarkkinatuen tarveharkinnan määräytymisperusteita. Samoin nykytilaa vastaavasti tarveharkintaa ei sovellettaisi yleistukeen, jota maksettaisiin työllistymistä edistävän palvelun ajalta. Nykytilasta poiketen tarveharkinnan tulorajaa ei korotettaisi puolison tai lapsen perusteella, vaan tuloraja olisi samansuuruinen kaikille. Lisäksi nykytilasta poiketen tarveharkinta koskisi työssäoloehdon täyttäneitä henkilöitä.



4. Yhteenvedo keskeisistä vaikutuksista

Toteutuessaan esitysten yhteisvaikutukset kohdistuisivat työttömään työvoimaan, joka on hyvin heterogeeninen ihmisryhmä. Esitysten yhteisvaikutukset työttömien henkilöiden toimeentuloon riippuisivat pääosin heidän käyttäytymisvaikutuksistaan, joiden tarkempaan arviointiin sisältyy kuitenkin merkittäviä epävarmuuksia. Seuraamusten ja niiden uhan tavoitteena on myös ohjata henkilön käyttäytymistä. Työttömyyden ikäryhmittäisen rakenteen ja työttömien ja toimeentulotuensaajien sukupuolijakauman vuoksi esitysten yhteisvaikutusten arvioidaan kohdistuvan eniten nuoriin ja miehiin. Yhteisvaikutukset kohdistuisivat todennäköisesti myös matalasti koulutettuihin, maahanmuuttajiin ja pitkäaikaistyöttömiin. Keskeinen yhteisvaikutus olisi vaikutus yksilön toimeentuloon.

Perusoikeuksista esitysten kannalta keskeisiä ovat perustuslaissa turvatut yhdenvertaisuus, oikeus työhön ja elinkeinovapaus sekä oikeus sosiaaliturvaan. Lisäksi muistiossa on arvioitu Suomen kansainvälisesti sitovia velvoitteita, kuten YK:n yleissopimusta vammaisten henkilöiden oikeuksista.

Eri vammat vaikuttavat eri tavoin toimintamahdollisuuksiin, joten kaikkia vammaisia henkilöitä koskevia yleistyksiä vaikutuksista ei voida tehdä. Toimeentulotuen saajien terveydentila on keskimäärin muuta väestöä heikompi, joten toimeentulotukea saavien henkilöiden siirtymiseen toimeentulotuen piiristä työttömyysturvan piiriin voi liittyä haasteita, jos henkilön työ- ja toimintakyky on heikko. Työ- ja toimintakyvyn parempaa huomioimista työvoimaviranomaisessa ja työvoimaviranomaisten mahdollisuutta kohdistaa resursseja enemmän tukea tarvitseviin työnhakijoihin kuitenkin edistettäisiin TYKE-esityksessä. Ehdotukset edistäisivät tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Esityksissä ehdotetut muutokset eivät myöskään johtaisi siihen, että vammainen henkilö esimerkiksi menettäisi oikeutensa työttömyysturvaan sen vuoksi, että hän kieltäytyisi työstä, jota hän ei kykenisi vammansa vuoksi tekemään tai henkilön toimeentulotuen perusosaa alennettaisiin osatyökykyisyyden tai vamman vuoksi. Yleistuen katsotaan turvaavan vammaisten henkilöiden työttömyyden aikaista perustoimeentuloa ja toteuttavan YK:n vammaisyleissopimuksen Suomea sitovia velvoitteita.

Esitysten ei katsota olevan muutoinkaan ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksen kanssa. Toimeentulotukiesitykseen sisältyvä velvoite ilmoittautua kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen koskisi vain henkilöitä, joilla ei olisi hyväksyttävää syytä olla vastaanottamatta työtä. Lisäksi TYKE-esityksessä huomioidaan myös työnhakuprofiilin julkaisuvelvollisuudessa esimerkiksi henkilöiden työkyky ja kielitaito. Yhteisvaikutuksena näillä olisi myönteinen vaikutus myös toimeentulotuelta siirtyvien henkilöiden tilanteissa yhdenvertaisuuden toteutumiseen.

Oikeutta sosiaaliturvaan heikentäisivät vain toimeentulotuen ansiotulovähennyksen poisto ja perusosaan esitetty tasomuutos. Muilta osin työttömät ja työvoimaviranomaiseen työnhakijaksi ohjattavat toimeentulotukea hakevat henkilöt voisivat omalla menettelyllään toimia siten, etteivät he menettäisi oikeuttaan työttömyysetuuteen tai toimeentulotuen määrää ei alennettaisi. Sellaisia uusia työnhakijoita, joille muutosten yhteisvaikutuksena asetettaisiin työssäolovelvoite ja jotka olisivat toimeentulotukeen liittyvän perusosan alentamisen harkinnan piirissä, arvioidaan olevan vuosittain noin 4 200. Esitysten yhteisvaikutuksena lisääntyvien toimeentulotuen perusosan alentamisten arvioidaan alentavan toimeentulotuen menoja noin viidellä miljoonalla eurolla vuodessa. Lisäksi yhteisvaikutuksen arvioidaan hieman vahvistavan uudistusten itsenäisiä työllisyysvaikutuksia.

Muutokset, joissa toimeentulotukea saavat henkilöt siirtyisivät syyperusteisen etuuden eli työttömyysturvan piiriin puolestaan tukisivat perustuslaissa tarkoitetun sosiaalietuuksien



etusijajärjestyksen toteutumista. Lisäksi kaikkien kolmen esitysten on arvioitu muodostavan kokonaisuuden, joka tukisi perustuslaissa turvattua oikeutta työhön.

Kaikkien kolmen esityksen vaikutus työvoimaviranomaisen työmäärään olisi selvästi laskeva. Vaikka toimeentulotukiesityksessä ja yleistukiesityksessä ehdotettujen muutosten arvioidaan lisäävän työvoimaviranomaisen työmäärää, niin TYKE-esityksessä ehdotetut muutokset vähentäisivät työmäärää niin paljon, että esitysten yhteisvaikutuksena työmäärä vähenisi noin 450 henkilötyövuotta vastaavalla määrällä. Esitysten yhteisvaikutusten ei katsottaisi myöskään olevan ristiriidassa perustuslaissa turvatun kuntien itsehallinnon kanssa tai vaarantavan rahoitusperiaatteen toteutumista.

Toimeentulotukiesityksen ja yleistukiesityksen ehdotukset lisääisivät Kelan työmäärää 10 miljoonan euron verran, johtuen muun muassa toimeentulotuen perusosan alentamisen lisääntymisestä, ensisijaisten etuuksien (pääasiassa yleistuen) hakijamäärän kasvusta ja oikaisuvaatimusten määrän kasvusta. Kaikkien kolmen esityksen yhteisvaikutus hyvinvointialueisiin olisi välillinen, koska hyvinvointialueille ei esitettäisi lisää tehtäviä. Vaikutus perustuisi parempaan ja nopeampaan palveluohjaukseen.

5. Vaikutukset julkiseen talouteen, työllisyyteen ja viranomaisiin

Jaksossa on arvioitu hallituksen esitysten yhteisvaikutuksia julkiseen talouteen ja työllisyyteen sekä viranomaisiin.

Kuntien talouteen kohdistuvat vaikutukset liittyvät olennaisesti perustuslaista johdettavaan niin sanottuun rahoitusperiaatteeseen. Tämän vuoksi näitä vaikutuksia on selostettu jäljempänä kappaleessa 7.5.

5.1 Vaikutukset julkiseen talouteen ja työllisyyteen

Taulukossa 2 esitetyt vuositasen vaikutukset kuvaavat tilannetta, jossa esitetyt muutokset ovat täysimääräisesti voimassa.

Taulukko 2

	TYKE- esitys (TEM)	HE yleistuesta (STM)	HE toimeentulotuesta (STM)	Esitykset yhteensä
Voimaantulo	1.1.2026 (pääosin)	1.5.2026	1.2.2026 (pääosin)	Muutokset tulevat voimaan vuoden 2026 aikana. Vuonna 2027 esitysten vaikutukset ovat täysimääräiset.
Vaikutus julkiseen talouteen yhteensä (ilman työllisyysvaikutuksia) (milj. euroa)	- 16,0	-4,2	-52,4	Esitykset vahvistavat julkista taloutta ilman työllisyysvaikutuksia yhteensä noin 78 miljoonalla eurolla, kun huomioidaan esitysten itsenäiset vaikutukset ja yhteisvaikutuksena tuleva säästö toimeentulotukeen (ks. toimeentulotuen rivi alla).



Työllisyysvaikutus (työllisiä)	400	175	1200	Työllisyysvaikutusten arviointiin liittyy epävarmuutta. Esitysten yhteisvaikutuksesta arvioidaan saavutettavan 1 775 lisätyöllistä. TYKE-esityksessä esitetyt työttömyysturvaseuraamusten muutokset ja toimeentulotukeen liittyvät muutokset voivat lisäksi yhteisvaikutuksena lisätä työllisyyttä arviolta vajaalla 200 työllisellä. On mahdollista, että eri esitysten työllisyysvaikutusarvioihin sisältyy henkilöitä, jotka kuuluvat useamman esityksen kohderyhmiin, joihin työllisyysvaikutukset kohdentuvat. Koska yksi henkilö voi työllistyä vain kerran, työllisyysvaikutusten osalta yhteisvaikutusarvion kokonaissumma saattaa olla todellista työllisyysvaikutusta korkeampi. Tämän epävarmuuden arvioidaan kuitenkin olevan mittaluokaltaan vähäinen. Esitykset voivat yhdessä vaikuttaa myös niin, että tietyn henkilön todennäköisyys työllistyä voi kasvaa.
Työllisyyden muutoksen vaikutus julkiseen talouteen (milj. euroa)	-9,7	-4,0	- 29,0	Esitysten yhteenlaskettu julkista taloutta vahvistava työllisyysvaikutus on noin 48 milj. euroa, kun otetaan huomioon esitysten yhteisvaikutuksena syntyvä edellä mainittu noin 200 työllisen kasvu.
Erittely menolajeittain (milj. euroa):				
Työttömyysturvan perusturva yhteensä -josta valtionosuus (33.20.52)	- 25,4 - 17,3	- 4,2 - 3,0	+ 148,0 + 99,0	Työttömyysturvan perusturvan (peruspäiväraha, työmarkkinatuki ja yleistuki) kulujen muutokset jakaantuvat valtiolle ja kunnille
Työttömyysturvan ansiopäiväraha yhteensä -josta valtionosuus (33.20.50)	- 26,0 - 10,8	0	0	Ansioturvan kulujen muutokset jakautuvat valtiolle, kunnille ja Työllisyysrahastolle (työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettava osuus)
Asumistuki (33.10.54)	+ 2,3	0	Vähäinen	
Toimeentulotuki (valtio 33.10.57)	+ 21,8	0	-188,0	Kunnat rahoittavat puolet perustoimeentulotuen kulujen muutoksesta valtionosuuksien kautta kahden vuoden viiveellä. Koko muutos huomioidaan kuitenkin talousarviossa momentilla 33.10.57. Esitysten yhteisvaikutuksena toimeentulotuen kulujen arvioidaan vähenevän noin 171 milj. euroa. Vaikutus syntyy toimeentulotuen esityksen ja TYKE-esityksen erillisistä vaikutuksista ja näiden yhteisvaikutuksesta. Yhteisvaikutusta syntyy, kun TYKE-esityksen arvioidaan lisäävän työttömyysetuus etuuteen asetettavia seuraamuksia, jotka johtavat perusosan alentamiseen perustoimeentulotuessa.



				Toimeentulotuen saajilla on vuoden 2024 aikana ollut voimassa yhteensä noin 17 000 työttömyysturvan porrastetun seuraamusjärjestelmän lausuntoa. Näiden lausuntojen on toimeentulotuen uudistuksen yhteydessä arvioitu lisäävän perusosan alentamisia noin 40 000 maksukuukauden osalta (tämä vaikutus on huomioitu toimeentulotuen esityksessä). Seuraamusjärjestelmän muutosten on arvioitu TYKE-esityksessä lisäävän työttömyysturvassa asetettavia työssäolovelvoitteita. Toimeentulotuen saajille toimeentulotuki kompensoi työttömyysetuuden laskua (tämä vaikutus on huomioitu TYKE-esityksessä). Jatkossa työssäolovelvoitteiden lisääntyminen voi johtaa toimeentulotuen saajilla perusosan alentamisiin. Perusosan alentamisten on arvioitu lisääntyvän noin 26 000 maksukuukauden osalta, mikä alentaa toimeentulotuen menoja noin 5 miljoonalla eurolla.
Verotulot (negatiivinen luku kuvaa verotulojen kasvua)	+12,4	+1,2	-30,0	Muutokset työttömyysetuuksiin vaikuttavat verokertymiin. Esitysten yhteisvaikutuksesta verotulojen arvioidaan kasvavan noin 16 miljoonalla eurolla.
Valtion rahoitus kuntien peruspalveluihin	- 1,08		+68,0	Toimeentulotuen uudistuksen yhteydessä korotetaan kuntien rahoitusosuus 18–24-vuotiaiden toimeentulotuesta sataan prosenttiin vuodesta 2027 alkaen. Tämä kompensoidaan kunnille valtionosuuksien kautta.
Työvoimaviranomaisen kulujen kasvu (kunnat)			+7,0	Toimeentulotuen esityksen arvioidaan lisäävän työvoimaviranomaisen työ määrää, kun työnhakijoiden määrä kasvaisi toimeentulotuen muutosten vuoksi. Tämän ei kuitenkaan arvioida olevan uusi tai laajeneva tehtävä kunnille.
Kertaluonteiset menot Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden toimintamenot (valtio) Digitalisaation kehittäminen työvoimahallinnossa (valtio)	+ 2,0 + 2,0			Yleistuesta ja toimeentulotuesta aiheutuvat KEHA-keskuksen tietojärjestelmäkustannukset sisältyvät taulukossa TYKE-esityksen arvioituihin kustannuksiin.
Kelan toimintamenot	0	+0,5	+10,0	Esitysten yhteisvaikutus Kelan toimintakuluihin on noin 10,5 milj. euroa.



				Yleistuen osalta työmäärä lisääntyy tarveharkinnan laajentuessa koskemaan aikaisempaa useampaa. Toimeentulotuen osalta työmäärää lisää erityisesti perusosan alentamisen lisääntyminen ja niihin liittyvä harkinta. Lisäksi kasvua tulisi ensisijaisten etuuksien hakijamäärän kasvusta ja oikaisuvaatimusten määrän kasvusta.
--	--	--	--	---

5.2 Työvoimaviranomaiset

TYKE-esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työnhakijoiden palveluprosessia siten, että työvoimaviranomaisten harkintavaltaa täydentävien työnhakukeskustelujen järjestämisessä lisättäisiin. Muiden palveluprosessiin sisältyvien asiakastapaamisten (alkuhaastattelu, työnhakukeskustelu) järjestämiseen ei esitetä harkintavallan lisäämistä. Palveluprosessiin ehdotettavalla harkintavallan lisäämisellä arvioidaan olevan merkittävä työvoimaviranomaisten lakisääteisiä tehtäviä vähentävä vaikutus. TYKE-esityksen muista osakokonaisuuksista työvoimaviranomaisten osoittamiin työtarjouksiin sekä työnhakupiirien laatimiseen ja julkaisemiseen, työnhakupiirien tietovarannon rekisterinpitäjyyteen sekä palvelualustan käytön valvontaan ehdotettavat muutokset tulisivat lisäämään työvoimaviranomaisten lakisääteisiä tehtäviä vähäisessä määrin. Kokonaisuutena TYKE-esityksessä ehdotettavien muutosten arvioidaan vähentävän 572 henkilötyövuotta vastaavan määrän työvoimaviranomaisten lakisääteisiä tehtäviä. Työnhakijan näkökulmasta harkintavallan lisääminen palveluprosessin toimeenpanoon mahdollistaa kunkin asiakkaan yksilöllisen työnhakutilanteen nykyistä paremman huomioimisen, jolloin niiden asiakastapaamisten määrän arvioidaan vähenevän, joille ei asiakkaan tilanne huomioden ole merkittävää tarvetta. Lisäksi harkintavallan lisääminen mahdollistaa työvoimaviranomaisten resurssien kohdentamisen paremmin niiden asiakkaiden palvelemiseen, jotka siitä eniten hyötyvät.

Yleistukiesityksessä esitetään työnhakijan palveluprosessiin eräitä muutoksia, joilla on vaikutuksia työvoimaviranomaisiin. Esityksen mukaan työvoimaviranomaisten tulee järjestää yleistukea saaville asiakkaille yleistuen saajan aktivointijakso työttömyyden pitkittyessä. Aktivointijakson aloittaa ensimmäinen työnhakijan palveluprosessiin sisältyvä työnhakukeskustelu, joka tulisi järjestettäväksi yleistuen aktivointijakson käynnistymisen määrittävien määräaikojen ylittyttyä. Myös seuraavat palveluprosessiin sisältyvät työnhakukeskustelut järjestettäisiin aktivointijaksoon kuuluvina asiakastapaamisina aina kolmen kuukauden välein nykytilan ja TYKE-esityksen mukaisesti. Yleistuen saajan aktivointijakson asiakastapaamisten rakentuessa nykytilan ja TYKE-esityksen mukaisesti järjestettävien työnhakukeskustelujen varaan, ehdotetut muutokset eivät vaikuta aktivointijaksoon sisältyvien työnhakukeskustelujen osalta työvoimaviranomaisten järjestämien asiakastapaamisten määrään.

Nykytilasta ja TYKE-esityksestä poiketen yleistuen saajan aktivointijaksoon sisältyvät työnhakukeskustelut tulisi yleistukiesityksen mukaan järjestää aina lähtökohtaisesti kasvokkaisina tapaamisina. Nykytilassa ja TYKE-esityksen mukaan työnhakijan palveluprosessista ainoastaan prosessin aloittava alkuhaastattelu tulee järjestää lähtökohtaisesti kasvokkaisena tapaamisena, ja muut asiakastapaamiset tulee järjestää työnhakijan palvelutarve ja olosuhteet huomioon ottaen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Näin ollen yleistukiesityksessä ehdotettavat muutokset työnhakijan palveluprosessiin tulisivat lisäämään kasvokkain järjestettävien asiakastapaamisten määrää. Tällä arvioidaan olevan korkeintaan vähäinen työvoimaviranomaisten työmäärää kasvattava vaikutus. Ehdotettavat muutokset lisäävät työvoimaviranomaisten kasvokkain järjestettävälle asiakastapaamisille kohdennettujen toimitilojen käyttöä, joka kasvattaa



työvoimaviranomaisten toimitilaresurssien tarvetta. Työnhakijoiden kannalta yleistukiesityksessä ehdotettavat muutokset edellyttävät lisääntyvää asiointia työvoimaviranomaisten toimipisteissä, millä on vähäisiä vaikutuksia asiakkaiden ajankäyttöön sekä viranomaisasiointiin liittyviin matkakustannuksiin. Toisaalta kasvokkaisten tapaamisten lisääntymisen voidaan katsoa tarjoavan lisäarvoa asiakkaan palveluun läheisemmän kontaktin muodostuessa viranomaisen kanssa.

Toimeentulotukiesityksessä ehdotettavien muutosten arvioidaan lisäävän työttömien työnhakijoiden määrää keskimäärin 44 000 henkilöllä vuoden aikana. Arvioon liittyy huomattavaa käyttäytymisoletuksiin liittyvää epävarmuutta. Lisäksi osa arvioidusta kohderyhmästä voi jo olla työvoimaviranomaisen asiakkaita. Vuonna 2024 TE-hallinnossa oli yhteensä 793 000 eri asiakasta, jolloin esityksen vaikutuksesta työvoimaviranomaisten asiakasmäärä kasvaisi arvion mukaan noin 5,5 prosenttia. Työnhakijan palveluprosessi on ainoa lakisääteinen tehtävä, jota työvoimaviranomaisten on asiakkaita palvellessaan noudatettava. Toimeentulotukiesityksen myötä työvoimaviranomaisten palveltaviksi tulevien 44 000 asiakkaan palveluprosessin toimeenpano edellyttää arvion mukaan 118 henkilötyövuotta vastaavaa työpanosta nykyisten asiakkaiden palveluprosessin toimeenpanon lisäksi. Tästä 44 000 asiakkaasta osan tulisi jo nykyisin ohjautua työvoimaviranomaiseen ja työttömyysetuudelle ja osan osalta ohjautuminen työvoimaviranomaiseen aikaistuisi nykyisestä. Tämän vuoksi arvioidaan, etteivät nämä henkilöt kuitenkaan muodosta varsinaista uutta tai laajenevaa tehtäväryhmää työvoimaviranomaiseen.

Kela alkaisi ohjaamaan toimeentulotuen hakijoita työttömiksi työnhakijoiksi maaliskuussa 2026. Vuoden 2026 loppuun mennessä työnhakijaksi olisi ohjautunut arviolta noin 44 000 henkilöä. Vuonna 2026 työttömien työnhakijoiden määrän arvioidaan kasvavan keskimäärin 10 000 henkilöllä ja seuraavana vuonna 16 000 henkilöllä. Sen jälkeen työttömien työnhakijoiden määrän ei arvioida enää kasvavan. Tämä perustuu oletukseen työttömyys- ja työnhakujaksojen päättymisten määrän kasvamisesta.

TYKE-esityksen, yleistukiesityksen ja toimeentulotukiesityksen yhteisvaikutus työvoimaviranomaisten työmäärään on selvästi laskeva. Vaikka toimeentulotukiesityksen arvioidaankin osaltaan lisäävän työvoimaviranomaisten työmäärää ja yleistukiesityksessä ehdotettavat muutokset saattavat vähäisessä määrin lisätä työvoimaviranomaisilta edellytettävää työtä kasvokkaisten tapaamisten lisääntymisen myötä, TYKE-esityksessä täydentäviin työnhakukeskusteluihin ehdotettavan harkintavallan lisääminen vähentää arvioiden mukaan työvoimaviranomaisten työmäärää niin suuressa määrin, että kokonaisuutena työvoimaviranomaisten lakisääteiset tehtävät vähenevät esitysten vaikutuksesta noin 450 henkilötyövuotta vastaavalla määrällä. Esitysten yhteisvaikutuksesta työvoimaviranomaiset tapaavat asiakkaita nykytilaa useammin kasvokkain, joka perustuu yleistukiesityksessä esitettyihin muutoksiin. Muissa esityksissä ei ehdoteta muutoksia, jotka lisäisivät kasvokkaisten tapaamisten määrää. Kasvokkaisten tapaamisten määrän kasvulla on suora lisäävä vaikutus tapaamisiin käytettävissä olevien toimitilaresurssien tarpeeseen.

5.3 Kansaneläkelaitos

Yleistuen toimeenpanosta vastaisi Kansaneläkelaitos. Tämä vastaisi nykytilaa peruspäivärahan ja työmarkkinatuen osalta. Yleistuen saajia olisi arviolta 220 000 henkilöä kuukaudessa, arvioon liittyy epävarmuuksia suhdanteiden kehityksen vuoksi. Työmarkkinatuen ja peruspäivärahan yhdistämisen myötä Kansaneläkelaitos toimeenpanisi yhtä työttömille tarkoitettua perusturvaetuutta kahden sijaan. Ehdotetuilla muutoksilla on arvioitu olevan Kansaneläkelaitoksen työmäärää lisäävä vaikutus edellä todetusta huolimatta sekä siitä huolimatta, että yleistuen saamisedellytykset ja määräytymisperusteet ovat pitkälti samanlaisia kuin nykyisissä työttömyysetuuksissa. Tarveharkinnan ja ammatillista koulutusta vailla olevia henkilöitä koskevan odotusajan

määräytymisperusteet pitäisi selvittää jokaiselta yleistuen hakijalta, mikä lisäisi Kansaneläkelaitoksen työmäärää, koska nykytilassa mainittuja määräytymisperusteita ei selvitetä peruspäivärahan saajilta. Tarveharkinnan ei arvioida lisäävän toimeentulotuen tarvetta, koska tarveharkinnassa huomioitavat tulot vähentävät myös toimeentulotuen tarvetta. Yleistuen odotusajan aikana henkilö voi hakea toimeentulotukea, jos henkilö ei työllisty eikä voi turvata toimeentuloaan muilla tuloillaan.

Toimeentulotukiesityksen arvioidaan lisäävän työttömien työnhakijoiden määrää keskimäärin vuodessa noin 16000 henkilöllä. Tämän arvioidaan lisäävän myös yleistuen saajien määrää enemmän kuin mitä yleistukiesityksessä on arvioitu. Toimeentulotukea koskevassa esityksessä on arvioitu Kelan toimintamenojen lisäystä sekä toimeentulotuen käsittelyn, että työmarkkinatuen/yleistuen ja muiden ensisijaisten etuuksien kannalta. Kelan arvio työmäärän lisäyksestä on kokonaisuutena 10 miljoona euroa. Kustannukset koostuisivat perusosan alentamisen lisääntymisen aiheuttamasta lisätyöstä, työttömyysetuuden ratkaisutyön lisäyksestä ja oikaisuvaatimusten määrän kasvusta. Lisäksi toimeentulotuen piiriin tulevien uusien henkilöiden ohjaamista ensisijaisten etuuksien hakemiseen sekä asiakaspalvelun työmäärään ennakoidaan lisäpainetta, mutta niille ei kuitenkaan ole arvioitu kustannusvaikutuksia.

Kansaneläkelaitoksen työmäärän kehitystä sekä määrärahojen riittävyyttä momentilla 33.10.60 tulee seurata ja tarvittaessa tarkastella vuotuisissa valtion talouden kehys- ja talousarvioprosesseissa.

5.4 Hyvinvointialueet

Vaikutukset (yleistuen saajan aktivointijakso ja ohjaus työvoimapalveluista sote-palveluihin, toimeentulotuen saajia ohjataan aiempaa enemmän työvoimapalveluista sote-palveluihin) ovat välillisiä, koska hyvinvointialueille ei esitetä lisää tehtäviä. Välillinen vaikutus riippuu työttömien työnhakijoiden palvelutarpeista.

Toimeentulotukiesityksen osalta on tavoitteena, että toimeentulotukea ns. tulottomina saaneita asiakkaita ohjataan aikaisempaa nopeammin ja kattavammin työttömiksi työnhakijoiksi heti tukijakson alussa. Tämä voi kasvattaa työllistymistä edistävien palvelujen ja monialaisen yhteistoiminnan (TYM) kysyntää. Sillä on vaikutusta hyvinvointialueiden tarjoamien työkyvyn tuen ja kuntoutuspalveluiden kysynnälle. Hyvinvointialueille tehdään jatkossa aikaisempaa vähemmän, mutta laadultaan vaativampia ohjauksia Kelasta perusosan alentamisen yhteydessä. On myös oletettavaa, että sosiaalityön kysyntä sekä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen hakeminen lisääntyvät erityisesti niissä tilanteissa, joissa asiakkaiden perusosien alentamiset jatkuvat pitkään.

6. Ihmisvaikutusten yhteisvaikutusten arviointi

Ihmisvaikutusten sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnille on keskeistä tarkastella haavoittuvassa asemassa olevia ihmisryhmiä ja vaikutuksia heihin. Seuraavissa luvuissa on käsitelty työttömyysturva- ja toimeentulotukijärjestelmään tehtävien muutosten ja erityisesti niiden seuraamusten vaikutuksia eri ihmisryhmille.

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Työttömyysturva korvaa työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Työttömyysetuuteen on oikeus koko-aikatyötä hakevalla työttömällä työnhakijalla.



Toimeentulotukilain 2 §:n mukaan jokaisella on 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. Toimeentulotuen saajalla on velvollisuus turvata elatusensa. Jokaisella on velvollisuus kykynsä mukaan pitää huolta itsestään ja omasta elämästään sekä, siinä laajuudessa kuin muussa lainsäädännössä säädetään, puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elämästä.

Työvoimapolitiittiset seuraamukset ja toimeentulotuen sanktiot kohdistuvat verrattain samaan ryhmään: työttömiin työnhakijoihin, joilla voi olla entuudestaan vaikeuksia työllistyä tai muuten heikko toimintakyky. Todetaan kuitenkin, että arvioinnin kohteena oleva ihmisryhmä on heterogeeninen iältään, työmarkkina-olosuhteiltaan, osaamistasoltaan, kielitaidoltaan (maahanmuuttajat), tuloiltaan sekä varallisuudeltaan.

Suomalaistutkimusten mukaan työvoimapolitiittiset seuraamukset eli niin sanotut karenssit jakautuvat epätasaisesti eri väestöryhmien välillä. Seuraamukset ovat erityisen yleisiä nuorilla, matalasti koulutetuilla ja maahanmuuttajilla. Tutkimusten mukaan työttömän toimintakykyä selvästi heikentävät terveysongelmat eivät alenna seuraamuksen riskiä.

Pitkäaikaistyöttömät ovat ylliedustettuina useamman karenssin saaneiden joukossa. Tutkimuksista tiedetään, että pitkäaikaistyöttömyyden taustalla on usein monimutkaisia, toisiinsa yhteydessä olevia ongelmia ja haasteita. Taustatekijöitä ovat usein heikko terveydentila (joko diagnosoitu sairaus tai ilman diagnoosia alentunut työkyky), ikääntyminen, alhainen koulutustaso, heikko sosioekonominen asema, työkokemuksen ja koulutuksen vanheneminen, heikko opiskelukyky tai opiskeluhalu, pitkittyneeseen työttömyyteen liittyvät sosiaalisesti syrjäyttävät tekijät sekä yksilölliset tekijät.

6.1 Työikäiset työttömät

Hallitusten esitysten tavoitteena on yksilön käyttäytymisen muokkaaminen. Käyttäytymisvaikutusten arviointiin sisältyy kuitenkin merkittäviä epävarmuuksia. Esimerkiksi yksilöiden henkilökohtaiset toimintavalmiudet vaikuttavat siihen, miten hän toimii. Onkin tärkeää huomioida työikäisten ihmisten hyvin erilaiset taustat ja taustavaikuttajat. Erilaiset taustat vaikuttavat eri tavoin toimintamahdollisuuksiin. Vaikka työikäiset eivät ole niin sanotusti perinteinen haavoittuvassa asemassa olevien ihmisryhmä, voivat useat tekijät rajoittaa työikäisten toimintamahdollisuuksia ja -edellytyksiä sekä lisätä haavoittuvuuksia.

Hallituksen esitysten vaikutukset toteutuessaan kohdistuvat työttömään työvoimaan. Työttömyysturvan seuraamukset kohdistuvat nuoriin, matalasti koulutettuihin ja maahanmuuttajiin. Tutkimusten mukaan työttömän toimintakykyä selvästi heikentävät terveysongelmat eivät alenna seuraamusten riskiä. Pitkäaikaistyöttömät ovat ylliedustettuina useamman karenssin saaneiden joukossa. Toimeentulotuen sanktiot tulevat suurella todennäköisyydellä kohdentumaan näihin samoihin ryhmiin, jos ja kun, toimeentulotuen saajalle asetetaan velvollisuus ilmoittaa koko-aikatyötä hakevaksi työnhakijaksi.¹

¹ Busk H. Sanctions and the exit from unemployment in two different benefit schemes. Labour Econ 2016;42:159–176. doi: 10.1016/j.labeco.2016.09.001

Aho S, Pitkänen S, Vanttaja M. Nuorten työmarkkinatukioikeus ja koulutukseen hakeutuminen. Työmarkkinatuen saamisen edellytyksenä olevan kouluttautumisvelvoitteen arviointitutkimus. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 3/2012, Työ- ja elinkeinoministeriö; 2012

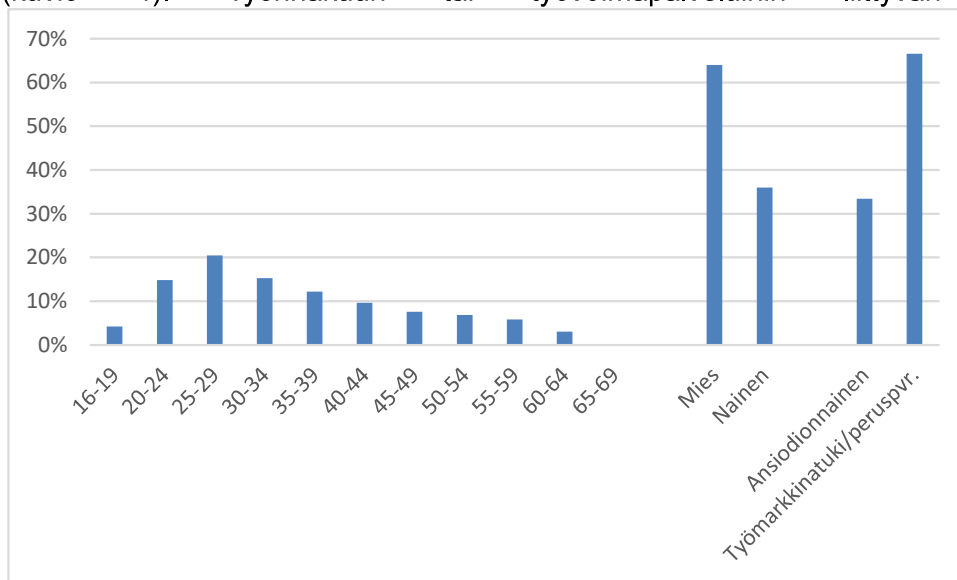
Heikkilä M, Lahti T. Työttömyysturvan karenssista ja karenssin saaneista. Tilastollinen selvitys. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2000:7, Sosiaali- ja terveysministeriö; 2000



Sanktioiden ja seuraamusten vaikuttavuudesta on tehty tutkimuksia, mutta tulokset ovat hyvin ristiriitaisia. Sanktioiden ja seuraamusten vaikutus riippuu niin tuesta, johon se kohdistuu kuin sanktion tai seuraamuksen suuruudesta sekä kestästä. Työttömyysturvaan liittyvät seuraamukset saattavat kannustaa työttömiä työllistymään², mutta esimerkiksi toimeentulotukeen liittyvät sanktiot saattavat pahentaa toimeentulovaikeuksia, lisätä köyhyyttä sekä materiaalista puutetta³.

Toimeentulotuen saajissa korostuvat tyypillisesti yksinasuvat miehet ja yksinhuoltajanaiset. Kaikkiaan yhden aikuisen perheet ovat hyvin yleinen perhemuoto. Toimeentulotuen saanti on yleisintä nuorten aikuisten ikäluokissa. Erityisesti 18–24-vuotiaat ovat yliedustettuina tuen saajissa. Toisaalta nuoret saavat yleensä tukea vain lyhyen aikaa, kun taas vanhempien työikäisten joukossa tuen tarve voi usein pitkittyä. Erityisesti työttömillä, mutta myös yksin asuvilla, lapsiperheillä sekä vanhempain- tai hoitovapaalla olevilla toimeentulotuen saajilla toimeentulotuen tarve usein pitkittyy. Etuoikeutetun tulon vähennysten poistuminen vaikuttaa enemmän naisiin kuin miehiin, koska ansiotulojen saaminen on ollut yleisempää naisilla. Yleisintä ansiotulojen saaminen on kahden huoltajan ja yksinhuoltajien perheissä. Myös yksinhuoltajista enemmistö on naisia. Perusosan alentaminen on ollut yleisintä nuorilla miehillä. Uudistuksen myötä sanktioiden riskissä ovat entistä useammin myös naiset, jotka tekevät enemmän osa-aikatyötä tai äidit, jotka hoitavat lapsia kotona.

Työttömyysetuuksien saajina on enemmän nuoria kuin ikääntyneitä ja enemmän miehiä kuin naisia (kuvio 1). Työnhakuun tai työvoimapalveluihin liittyvän laiminlyönnin takia



Kuvio 1. Vuosina 2018–2024 työnhaun tai työvoimapalveluihin liittyvän laiminlyönnin takia työttömyysturvaseuraamuksen saaneiden eri henkilöiden jakauma iän ja sukupuolen mukaan

työttömyysturvaseuraamuksen saaneista eri henkilöistä vuosien 2018–2024 aikana keskimäärin 64 prosenttia on ollut miehiä. KEHA-keskuksen Työnvälitystilastosta ilmenevien tietojen mukaan vuoden aikana 2024 työttömänä työnhakijana olleista noin 388 000 eri henkilöstä noin 55 prosenttia oli miehiä ja noin 45 prosenttia naisia. Miehillä on siten asetettu työttömyysturvaseuraamuksia hieman enemmän kuin heidän suhteellinen osuutensa on työttömistä työnhakijoista.

Perustoimeentulotukea sai vuonna 2024 yhteensä 14 413 ikäluokkaan 60–64-vuotiaat kuuluvaa, kun ikäluokassa 20–24-vuotiaat sama luku oli 42 509 henkilöä. Tuen saajista kaikki eivät ole työttömiä.

² Henna Busk, Kansantaloudellinen aikakauskirja – 111. vsk. – 1/2015

³ Mäkinen & Ojala. SOSIAALILÄÄKETIETEELLINEN AIKAKAUSLEHTI 2024: 61:122–143



Perusosan alentamisia Kansaneläkelaitoksen tilaston mukaan ajalla 03/2023–08/2024 tehtiin 60–64-vuotiaille 183 kertaa ja 20–24-vuotiaille 2612 kertaa. Voikin todeta, että toimeentulotuen saanti on vanhemmissa työikäisissä harvinaisempaa ja heihin kohdistuu sanktioita myös harvemmin kuin nuoriin. Ikääntyneiden työikäisten toimeentulotuen saajien osalta on mahdollista, että heidän kohdallaan velvollisuus ilmoittautua työttömäksi tiivistyy sen johdosta, että pelkkä lääkärinlausunto työkyvyttömyydestä ei enää riitä perusteeksi olla edellyttämättä tätä.

Työnhakuvelvollisuuden määrällisessä laajuudessa on nykyisin sukupuolijakaumaan perustuvia eroja. Vuoden 2024 lokakuun lopun TE-hallinnon asiakastietojärjestelmän tietojen mukaan miehistä 36 prosentille työnhakuvelvoite on asetettu täytenä, kun taas naisista työnhakuvelvoite on asetettu täytenä 27 prosentille. Suurin selittävä syy tähän naisten ja miesten väliseen eroon johtunee siitä, että naisten osuus osa-aikatyötä tekevästä on huomattavasti suurempi kuin miesten.

Työnvälitystilaston mukaan vuoden 2024 syyskuun lopussa osa-aikatyössä olevia oli yhteensä 42 192 TE-palvelujen asiakasta. Heistä miehiä 13 413 (31 prosenttia) ja naisia 28 779 (69 prosenttia). TYKE-esityksessä ehdotetun muutoksen mukaan osa-aikatyötä tekevien työnhakuvelvollisuutta koskeva poikkeus (velvollisuus hakea yhtä työmahdollisuutta kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana) poistuisi ja osa-aikatyötä tekevät tulisivat normaalin (velvollisuus hakea neljää työmahdollisuutta kuukauden tarkastelujakson aikana) työnhakuvelvollisuuden piiriin. Ehdotettu muutos työnhakuvelvollisuuteen vaikuttaisi siis arviolta enemmän naisiin kuin miehiin. Tämän lisäksi muutoksen pitäisi pienentää sukupuolijakamaan perustuvaa eroa työnhakuvelvollisuuden määrällisessä laajuudessa.

Työnhakuvelvollisuutta koskevan muutoksen perusteella voidaan arvioida, että työttömyysturvaseuraamuksien lukumäärä työnhakuvelvollisuuksien laiminlyönneistä voisi kasvaa varsinkin, kun työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää ehdotetaan muutettavaksi kaksiportaiseksi. Koska työnhakuvelvollisuutta koskeva muutos vaikuttaa enemmän naisiin kuin mieheen, voidaan myös arvioida, että naisiin kohdistuvat työttömyysturvaseuraamukset työnhakuvelvollisuuden laiminlyönnin osalta voisivat muutoksien myötä kasvaa, vaikkakin edellä esitetyn tilaston (kuvio 1) perusteella miehille asetetaan keskimäärin enemmän työttömyysturvaseuraamuksia.

Työnhakuvelvollisuuden määrän kasvattaminen osa-aikatyötä tekevien osalta voisi myös näkyä toimeentulotukea saavien henkilöiden tulotasossa, sillä työttömyysturvaseuraamukset vaikuttavat toimeentulotuen perusosan alentamiseen. Työnhakuvelvollisuuteen ehdotetulla muutoksella voisi siis olla vaikutuksia yksilön toimeentuloon enemmän naisten kuin miesten osalta, mutta arvioon liittyy kuitenkin merkittäviä epävarmuuksia, sillä edellä arvioidut yhteisvaikutukset ovat erityisen riippuvaisia työnhakijan omasta menettelystä työnhakuvelvollisuuden täyttämistä kohtaan.

Esitysten keskeinen välitön yhteisvaikutus on vaikutus yksilön toimeentuloon. Jos yleistuen saajalla on tarveharkinnassa vaikuttavia tuloja, joilla hän pystyy turvaamaan toimeentuloaan, hänen yleistukeaan vähennetään ja samat tulot vähentävät toimeentulotuen tarvetta.

Esitysten yhteisvaikutus toimeentuloon ja toimeentulovaikutusten laajuus riippuu pääosin työttömien henkilöiden käyttäytymisvaikutuksista (sosiaaliturvan vastikkeellisuus ja velvoittavuus). Käyttäytymisvaikutusten arvioimista varten ei ole ollut käytettävissä luotettavana pidettävää taustatietoa.

Sanktioiden ja seuraamusten sekä niiden uhan tavoitteena on muuttaa henkilön käyttäytymistä. Työllistymisen näkökulmasta keskeinen ja tavoiteltu käyttäytymisen muutos olisi työnhaun ponnistelun lisääminen tai työn vastaanottamisen kynnyksen madaltaminen tai muu työllistymistä edistävä ponnistelu, esimerkiksi palveluun osallistuminen.

Sanktioiden ja seuraamusten vaikuttavuudesta on tehty tutkimuksia, mutta tulokset ovat hyvin ristiriitaisia. Sanktioiden ja seuraamusten vaikutus riippuu niin tuesta, johon se kohdistuu kuin sanktion tai seuraamuksen suuruudesta sekä kestästä.

Työttömyysturvaan liittyvät seuraamukset saattavat kannustaa työttömiä työllistymään⁴, mutta esimerkiksi toimeentulotukeen liittyvät sanktiot saattavat pahentaa toimeentulovaikeuksia, lisätä köyhyyttä sekä materiaalista puutetta.

Esitysten vaikutukset tulevat mahdollisesti kohdentumaan samoihin työttömiin ihmisryhmiin kuin mihin työttömyysturvan seuraamukset tällä hetkellä kohdistuvat eli nuoriin, matalasti koulutettuihin, maahanmuuttajiin sekä pitkäaikaistyöttömiin.

Esitysten yhteisvaikutusten arvioidaan kohdistuvan enemmän nuoriin ja miehiin, mitä selittää työttömien ja toimeentulotuen saajien sekä työttömyysturvaseuraamusten saajien ikä- ja sukupuolijakauma.

6.2 Vaikutukset lapsiin, nuoriin ja lapsiperheisiin

Tässä tarkastelussa huomioidaan muutoksia, jotka kohdistuvat lapsiperheisiin, sillä niillä on välillisiä vaikutuksia lapsen oikeuksien toteutumiseen. Lapsiin kohdistuvat vaikutukset ovat sellaisia, jotka syntyvät muista tekijöistä riippuvien vaikutusketjujen kautta ja ovat usein luonteeltaan välillisiä. Tämä korostuu erityisesti nyt tarkastelussa olevien muutosten vaikutuksia arvioitaessa.

Lapsi on jo ikänsä vuoksi haavoittuvassa asemassa. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat ne lapset, joilla on lisäksi muita eriarvoistumisen riskiä lisääviä tekijöitä, kuten perheen köyhyys, lapsen vammaisuus tai kuuluminen vähemmistöryhmään. Lapsiperheköyhyys koskettaa nykyisin noin 11,7 prosenttia lapsista. Yhden aikuisen lapsiperheistä joka kymmenes on pitkittyneesti pienituloinen. Etenkin pitkittynyt pienituloisuus on haitallista perheille. Lapsuuden perheen toimeentulo-ongelmat myös periytyvät ja lisäävät todennäköisyyttä muiden ongelmien kasautumiseen elämänkulussa, jolloin lasten ja nuorten syrjäytymisen riski voi kasvaa. Syrjäytymisen riski voi kasvaa etenkin niissä tilanteissa, joissa vaikuttavia ja oikea-aikaisia palveluita ei ole saatavilla. Tämä koskee erityisesti yhden aikuisen perheitä ja perheitä, joissa on monta lasta.

Yleistuen tarveharkinta ei kohdistu pienituloisiin lapsiperheisiin. Jos yleistuen saajalla on tarveharkinnassa vaikuttavia tuloja, henkilö pystyy näillä muilla tuloillaan turvaamaan toimeentuloaan. Tarveharkinta ei koskisi kaikista vähävaraisimpia ja pienituloisimpia lapsiperheitä eikä lasten elatukseen tarkoitetut tulot olisi tarveharkintatuloa.

Alle 25-vuotiaille yleistuen saajille läsnäolotapaamiset toteutettaisiin aikaisemmassa yleistuen saamisen vaiheessa kuin vanhemmille yleistuen saajille ja pidemmäksi ajanjaksoksi. Alle 25-vuotiaiden osalta tavoitteena on vähentää työttömyydestä johtuvaa nuorten syrjäytymisriskiä sekä nuorisotyöttömyyttä.

Kuntien osuutta toimeentulotuen rahoituksessa nostettaisiin 50 prosentista 100 prosenttiin sellaisten 18–24-vuotiaiden toimeentulotuen saajien osalta, joiden perheessä ei asu muun ikäisiä henkilöitä. Rahoitusvastuun kasvattaminen todennäköisesti ohjaisi kuntia kohdentamaan resursseja erityisesti tämän ikäluokan palveluihin.

Työnhakijalla on pätevä syy kieltäytyä hakemasta työvoimaviranomaisen hänen haettavakseen osoittamaa työtä, jos hänelle ei varata kohtuullista aikaa lastenhoidon tai muun hänestä riippuvaisen läheisen hoidon järjestämiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työnhakijan tulee pyrkiä

⁴ Henna Busk. Kansantaloudellinen aikakauskirja – 111. vsk. – 1/2015



järjestämään lastenhoito, mutta jos kunta ei kykene järjestämään hoitopaikkaa, työnhakijalle ei aseteta työttömyysturvaseuraamuksia työpaikan hakemisen laiminlyömisestä. Tähän työttömyysturvain säännökseen ei ole esitetty muutoksia.

Toimeentulotuen osalta ehdotukset, jotka koskevat toimeentulotuen perusosan suuruutta, perusosan alentamista sekä ansiotulovähennyksen poistoa, vaikuttavat huoltajien taloudellisiin mahdollisuuksiin huolehtia lapsista ja esitys on näin ollen merkityksellinen lasten ja nuorten hyvinvoinnin kannalta. Ehdotusten taustalla on valtiontalouden säästötavoite tilanteessa, jossa julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitsee pitkäaikainen rakenteellinen epätasapaino. Lapsiin kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia on pyritty ehkäisemään jättämällä lasten perusosat säästöjen ulkopuolelle sekä ehdottamalla, että lasten ansiotulot ja vähäiset lahjat jäisivät edelleen sellaisiksi tuloiksi, jotka jätetään huomioimatta tulona toimeentulotuen laskelmassa. Lapsiperheisiin kohdistuisi kuitenkin negatiivisia vaikutuksia vanhempien talouteen aiheutuvien heikennysten ja niistä mahdollisesti seuraavien muiden haitallisten muutosten kautta ja ne osaltaan voisivat aiheuttaa myös lapselle hyvinvoinnin vajetta ja toimintamahdollisuuksien kapeutumista, heikentymistä tai puutetta. On mahdollista arvioida, että vaikutukset kertautuisivat erityisesti silloin, kun perheessä on kaksi aikuista. Toimeentulotuen perusosaan tehtävän leikkauksen vaikutuksia perheiden elinkustannuksista selviämiseen voidaan katsoa lieventävän se seikka, että täydentävässä toimeentulotuessa on mahdollista tukea lasten harrastusmenoissa sekä välttämättömissä lasten hankinnoissa.

Toimeentulotuen perusosan alentamiseen liittyy aina kohtuusharkinta. Perusosaa ei voida alentaa, jos alentaminen vaarantaisi ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa tai alentamista voitaisiin muutoin pitää kohtuuttomana. Tämä kohtuusharkinta olisi tehtävä jokaisessa yksittäisessä tilanteessa, jossa yhdenkin perheenjäsenen perusosan alentamisen edellytykset täyttyvät, jokaisena kuukautena erikseen. Alentamista ei tulisi tehdä, jos hakijan tai perheenjäsenen terveyden tai elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön ravinto tai asuminen taikka itsenäinen selviytyminen vaarantuu. Tarvittaessa Kansaneläkelaitoksen olisi tehtävä voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti lastensuojelulain (417/2007) 25 §:n perusteella ilmoitus hyvinvointialueelle, jos tehtävien hoidossa on saatu tietää lapsesta, jonka hoidon ja huolenpidon tarve, kehitystä vaarantavat olosuhteet tai oma käyttäytyminen edellyttää mahdollista lastensuojelun tarpeen selvittämistä.

Toimeentulotukea koskevien kokoaikatyön hakemiseen velvoittamista ja perusosan tason alentamista työvoimapolitiittisten seuraamusten perusteella koskevien ehdotusten taustalla on se tavoite, että mahdollisimman moni työkykyinen ja työikäinen henkilö osallistuisi täysimääräisesti työmarkkinoille tai sinne tähtääviin palveluihin ja saisi heille kuuluvat ensisijaiset etuudet. Toteutuessaan se voisi vähentää perheiden tarvetta viimesijaiselle turvalle, mikä olisi lapsiköyhyyden näkökulmasta tavoiteltavaa.

Keskeinen välillinen yhteisvaikutus kohdistuu lasten huolenpidosta vastaavien yksilöiden toimeentulovaikutusten myötä lasten hyvinvointiin. Negatiiviset toimeentulomuutokset heikentävät lasten hyvinvointia. Kuitenkin vanhempien työllisyyttä tukemalla voidaan vähentää lasten hyvinvointiin kohdistuvaa kielteistä vaikutusta. Lapsiperhevaikutukset riippuvat pääosin lapsen elatuksesta vastaavan vanhemman käyttäytymisvaikutuksista.

6.3 Vammaiset henkilöt

Suomessa ei ole käytössä yhtä vammaisen henkilön määritelmää tai määriteltyä vammaisstatusta. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) mukaan vammaisiin henkilöihin kuuluvat ne, joilla on sellainen pitkäaikainen ruumiillinen, henkinen, älyllinen



tai aisteihin liittyvä vamma, joka vuorovaikutuksessa erilaisten esteiden kanssa voi estää heidän täysimääräisen ja tehokkaan osallistumisensa yhteiskuntaan yhdenvertaisesti muiden kanssa. Määritelmän mukaan vammaisuus ei siis määrity henkilön diagnoosin kautta, vaan suhteessa ympäristöön ja sen esteisiin. Suomessa ei rekisteröidä tai tilastoida vammaisten henkilöiden kokonaismäärää.

On tärkeää huomioida vammaisten henkilöiden moninaisuus ja se, että vammaisiin henkilöihin kuuluu eri-ikäisiä ja taustaltaan erilaisia ihmisiä. Eri vammat vaikuttavat eri tavoin toimintamahdollisuuksiin ja vammaiset ovat myös toimeentulomahdollisuuksiensa suhteen heterogeeninen ryhmä. Kaikkia vammaisia henkilöitä koskevia yleistyksiä lakimuutosten vaikutuksista vammaisiin henkilöihin ei voida tehdä.

Tutkimusten mukaan vammaiset henkilöt ovat keskimäärin muuta väestöä pienituloisempia ja heidän koulutus- ja työllisyysasteensa on huomattavasti muuta väestöä alhaisempi. Vammaisten henkilöiden tulot perustuvatkin muuta väestöä yleisemmin tulonsiirtoihin. Vammaisilla henkilöillä voi olla myös lisähaasteita toimeentulossa muun muassa vammaisuudesta aiheutuvien kulujen vuoksi ja muita useammin etuuksien varassa eläminen on elämänmittaista. Vammaisten henkilöiden voidaan arvioida käyttävän muuta väestöä enemmän sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita. Vammaiset henkilöt eivät ole työnhakijoina yhdenvertaisessa asemassa rakenteellisten ja asenteellisten esteiden vuoksi.

Työnvälitystilaston mukaan 10,5 prosentilla työttömistä työnhakijoista oli vamma tai pitkäaikaissairaus (7/2025). Luku kertoo ainoastaan sen, kuinka paljon työllisyyspalveluihin oli ilmoittautunut sellaisia työttömiä työnhakijoita, joilla sairaus tai vamma vaikuttaa työntekoon. Järjestelmään kirjataan siis vain sellaiset tiedot, joilla on vaikutusta henkilön työllistymiseen, ja jotka ovat välttämättömiä palvelujen tarjoamiseksi hänelle. Jos julkiset työvoimapalvelut eivät ole ensisijaisia palveluita työnhakijalle, työvoimaviranomainen ohjaa työnhakijan ensisijaisten palveluiden piiriin.

Monilla vammaisilla henkilöillä on vahva halu ja motivaatio työhön, ja he kokevat työelämässä sitoutumisen erityisen vahvaksi. Vammaisjärjestöjen jäsenistä 46 prosenttia totesi haluavansa ja kykenevänsä tekemään työtä ja 26 prosenttia ei halunnut tai ei kokenut kykenevänsä tekemään työtä. Huomion arvoista on, että vammaisten henkilöiden joukko on hyvin heterogeeninen itse kokemansa työkyvyn ja työhalun suhteen. (Laiho 2015)

Esityksissä ei ehdoteta muutoksia vammaisuuden perusteella myönnettäviin rahaetuuksiin ja palveluihin.

Tutkimustulosten perusteella toimeentulotuen saajilla on keskimäärin muuta väestöä heikompi terveydentila. Toimeentulotukea saavien henkilöiden siirtyminen toimeentulotuen piiristä työttömyysturvan piiriin on haasteellista terveydentilan ja työkyvyn ollessa heikkoja. Erityisen haasteellisenä voidaan pitää toimeentulotuen saajien ryhmää, jotka itse kokevat olevansa työkyvyttömiä ja ovat hakeneet ensisijaiseksi etuudekseen työkyvyttömyyseläkettä, sairauspäivärahaa tai kuntoutustukea, mutta saaneet niistä hylkäävän päätöksen. Työkyvyn huomioon ottaminen on velvollisuuksien sekä etuuksien arvioinnissa keskeistä.

Toisaalta henkilön, jolla on vielä työkykyä jäljellä, osalta voidaan työvoimapalveluiden asiakkuuden kautta parhaillaan kartoittaa tarkemmin jäljellä oleva työkyky, lisätä osallisuutta ja kehittää työnhakijan osaamista. Ansiotuloista tehtävän etuoikeutetun tulon poistaminen toimeentulotuesta

⁵ Laiho V, Hopponen A, Latvala T, Rämö A-K (2010). Erityisryhmien työkyky – työttömät ja vammaiset. Pellervon taloustutkimuksen raportteja 225. Helsinki 2010



vähentää osa-aikaisen työn kannusteita. Tämän on arvioitu ainakin osittain kohdentuvan myös henkilöihin, joilla ei ole toimintarajoitteiden johdosta mahdollisuutta kokoaikatyöhön.

Työttömyysturvajärjestelmä korvaa työttömyydestä johtuvaa tulojen puuttumista. Silloin kun henkilö kykenee osa-aikaiseen työhön ja tällaista työtä on tarjolla, hänen edellytetään hakevan ja ottavan osa-aikaista työtä vastaan työttömyysetuuden menettämisen uhalla, siten kuin työttömyysturvalaissa säädetään. Osa-aikainen työ voi tukea henkilön tilannetta kokonaisvaltaisesti ja samalla tarjota väylän myöhempään kokoaikaiseen työllistymiseen.

Yleistuki turvaisi työttömien perustoimeentuloa ja näin ollen myös vammaisten työttömien työnhakijoiden perustoimeentuloa. Yleistuki on siksi merkityksellinen vammaisten henkilöiden työllisyyttä ja toimeentuloa koskevien kysymysten kannalta. Yleistukeen sovellettaisiin työttömyysturvalain 2 ja 2 a luvun säännöksiä yleisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä ja työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä. Näin ollen työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalla työnhakijalla olisi oikeus yleistukeen, vaikka hän ei hakisi kokoaikatyötä. Arvioitaessa työttömyysturvalain 2 a luvun säännösten nojalla, onko henkilöllä ollut pätevä syy menettelylleen, otettaisiin nykytilaa vastaavasti huomioon henkilön työkyky. Lisäksi yleistukeen sovellettaisiin, mitä työttömyysturvalain 3 luvun 3 §:ssä säädetään työkyvyttömyydestä.

Esitysten yhteisvaikutukset vammaisiin henkilöihin ovat välillisiä ja riippuvat vammaisten henkilöiden käyttäytymisvaikutuksista sekä vammasta johtuvasta kyvystä ymmärtää, mitä henkilöltä edellytetään työttömyysturvan ja toimeentulotuen saamiseksi.

Työnhakijalla olisi jatkossakin nykyistä vastaavasti mahdollisuus etuusoikeutta menettämättä jättää hakematta työvoimaviranomaisen hänen haettavakseen osoittamaa työtä ja kieltäytyä työstä, jos työtä ei voida pitää hänelle sopivana hänen työkykynsä huomioon ottaen. Lisäksi työttömyysturvalaissa on säädetty niin sanotuista pätevistä syistä, joiden perusteella työnhakijalle ei aseteta työttömyysturvaseuraamusta työnhakijan palveluprosessiin tai palveluihin taikka työnhakuun liittyvissä laiminlyönteissä. Näitä puutteelliseen työkykyyn liittyviä päteviä syitä ei ole esitetty muutettavaksi.

7. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi

Tässä arvioinnissa tarkasteltavat muutokset ovat merkityksellisiä useiden perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien sekä Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Arviointi kiinnittyy perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen edellyttää usein julkisen vallan aktiivisia toimia edellytysten luomiseksi oikeuksien käyttämiselle ja esimerkiksi erilaisten etuuksien ja palvelujen myöntämistä. Työvoimapalveluihin ja sosiaaliturvaan kohdistuvien muutosten yhteisvaikutusten arvioinnin kannalta erityisen keskeisiä perusoikeuksia ovat perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus, perustuslain 18 §:ssä turvattu oikeus työhön sekä elinkeinovapaus ja perustuslain 19 §:ssä turvattu oikeus sosiaaliturvaan sekä perustuslain 121 §, jossa säädetään kuntien asemasta. Seuraavassa on kokonaiskuvan saamiseksi kuvattu lyhyesti mainittujen säännösten sisältöä ja tarkoitusta.

Perustuslaissa turvatulla **yhdenvertaisuudella** tarkoitetaan muodollista yhdenvertaisuutta, syrjinnän kieltoa ja velvollisuutta edistää sukupuolten tasa-arvoa. Lisäksi lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä. Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen tarkoituksena on turvata oikeudellisen yhdenvertaisuuden lisäksi tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista yhteiskunnassa.



Yhdenvertaisuutta koskeva perustuslain säännös ei edellytä kaikkien ihmisten samanlaista kohtelua, vaan mahdollistaa hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi tarpeellisen positiivisen erityiskohtelun eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavat toimet. Säännös ei muutoinkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia.

Perustuslaissa säädetään julkisen vallan velvollisuudesta **edistää työllisyyttä** ja velvollisuudesta pyrkiä turvaamaan jokaiselle **oikeus työhön**. Työllisyyden edistämistä koskeva säännös on luonteeltaan julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Säännöksessä ei oteta kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan, vaan jätetään julkiselle vallalle merkittävästi liikkumatilaa sen harkitsemisessa, miten työllisyyttä voidaan parhaiten edistää. Työllisyyden edistäminen merkitsee yhtäältä sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön, ja toisaalta sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista.

Perustuslaissa turvataan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, **oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon**. Lisäksi julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, **oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon**. Säännöksen esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän edellytysten vähimmäistaso eli niin sanottu eksistenssiminimi. Säännöksellä on katsottu olevan läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan perustuslain 7 §:n 1 momenttiin. Edellytyksenä säännöksen soveltamiselle on, ettei henkilö kykene itse hankkimaan säännöksessä tarkoitettua turvaa omalla toiminnallaan tai saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä.

Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Säännöksen esitöiden mukaan tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asunnon järjestäminen. Avun saamisen edellytykset tulee selvittää yksilökohtaisella tarveharkinnalla.

Toimeentulotuki on perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeutta konkretisoiva tukimuoto. Perustuslakivaliokunnan mukaan toimeentulotukijärjestelmän avulla turvataan sosiaalisesti hyväksyttävää elintasoa, mikä on useimmissa tapauksissa enemmän kuin perustuslain 19 §:n 1 momentissa taattu oikeus. Valiokunnan mukaan käytännössä toimeentulotuen perusosaa on jouduttu myöntämään täydentämään perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaista oikeutta perustoimeentulon turvaa. Toimeentulotuen (silloista) tasoa ei siten tullut ymmärtää perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaiseksi vähimmäistasoksi. Perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut, että toimeentulotuen saajalle on mahdollista asettaa perustuslain 19 §:n 1 momentin estämättä velvoitteita. Valiokunta on pitänyt toimeentulotuen perusosan (nykyistä) alentamismahdollisuutta 20 tai 40 prosentilla harkitessaan tärkeänä, että



perusosan alentamisen yhteydessä henkilölle on tarjottu todellinen mahdollisuus hankkia toimeentulonsa työtä tekemällä tai työvoimapolitiittiseen toimenpiteeseen osallistumalla. Perusosan suuruutta ei kuitenkaan saa alentaa niin paljon, että sen seurauksena henkilölle ei enää voida taata perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaista välttämätöntä toimeentuloa. Valiokunta on lisäksi todennut, että kun kysymys on julkisen vallan välittömästi rahoittamista perustoimeentuloturvaetuksista, on johdonmukaista, että etuuksien tasoa mitoitettaessa otetaan huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila.

Työttömyysturva on osa perustuslain **19 §:n 2 momentissa** tarkoitettua **syyperusteista sosiaaliturvaa**. Perustuslakivaliokunta on työttömyysturvalakia koskevassa lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut, että seuraamuksena käytetyn etuuden epäämisen pitää kuitenkin olla asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, minkälaisia työllistymisen edistämistä tarkoittavia toimintoja on ollut tarjolla ja mitä työttömänä olevan henkilön syyksi voidaan lukea.

Perustuslain **19 §:n 3 momentin** mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle **riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä**. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännös asettaa julkiselle vallalle tehtävän nimenomaan tukea lapsen huolenpidosta vastaavien toiminta, ja säännös sisältää myös lapsiperheiden aineellisen tukemisen ulottuvuuden. Tästä seuraa, että sosiaaliturvaa koskevissa ratkaisuissa on otettava huomioon tuen tason vaikutus myös tukea saavan lasten hyvinvointiin.

Perustuslain mukaan **kuntien hallinnon** yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Säännöksestä on johdettavissa muun muassa kuntien talouteen liittyvä rahoitusperiaate.

Suomen kansainväliset velvoitteet

Sosiaaliturvaa koskevista ihmisoikeussopimuksista keskeisimmät ovat YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (jäljempänä TSS-sopimus, SopS 6/1976) ja (uudistettu) Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002).

TSS-sopimuksen mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan lukien. Lisäksi sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen.

TSS-sopimuksessa sopimusvaltiot veloitetaan myös tunnustamaan jokaiselle oikeus nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä. Sopimusmääräys sisältää veloitteen luoda sellaiset olosuhteet, jotka ovat omiaan turvaamaan jokaiselle lääkärin ja sairaaloiden palvelukset sairaustapauksissa.

Sopimusvaltiot sitoutuvat TSS-sopimuksen nojalla täysmääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. Oikeuksien toteutumisessa kuitenkin huomioidaan kuitenkin sopimusvaltion



käytettävissä olevat voimavarat, jotka voidaan ottaa huomioon painavimpina syinä sosiaaliturvaetuuksia heikennettäessä.

Euroopan uudistetussa sosiaalisessa peruskirjassa veloitetaan jäsenvaltiota luomaan sosiaaliturvajärjestelmä, joka turvaa kansalaisten toimeentulon työelämän katkoksiin liittyvien riskien varalta. Sopimusmääräyksen perusteella jäsenvaltiot sitoutuvat pitämään yllä sosiaaliturvajärjestelmää ja pyrkimään asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmänsä korkeammalle tasolle.

Peruskirjassa turvataan oikeus sosiaaliavustukseen jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä. Lisäksi peruskirjassa turvataan oikeus terveyden suojeluun ja lääkinnälliseen apuun. Sopimusta valvovan sosiaalisten oikeuksien komitean mukaan mainituista velvoitteista seuraa muun muassa se, että sopimusvaltioiden on taattava kaikille yksilöille pääsy terveydenhuollon piiriin, terveydenhuoltojärjestelmän täytyy olla koko väestön saavutettavissa ja potilaille ei saa aiheutua liiallisia kustannuksia.

Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista erityisen merkityksellisiä nyt tarkasteltavien lainsäädäntömuutosten kannalta ovat myös YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 59–60/1991) sekä YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 27/2016).

Lapsille kuuluvat pääsääntöisesti samat perus- ja ihmisoikeudet kuin aikuisille. Tämän lisäksi lapsille kuuluu YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa ja muissa ihmisoikeussopimuksissa turvattuja erityisiä oikeuksia, joita sovelletaan vain lapsuuden aikana. Lapsen oikeuksia koskevat yleiset periaatteita ovat syrjimättömyys, lapsen edun ensisijaisuus, lapsen oikeus erityiseen suojeluun, oikeus elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen sekä lapsen oikeus tulla kuulluksi sekä osallistuminen yhteisöissä ja yhteiskunnassa.

Lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan kaikissa viranomaisten ja lainsäädäntöelinten toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien sopimuksessa edellytetään, että sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan lapselle hänen hyvinvoinnilleen välttämättömän suojelun ja huolenpidon ottaen huomioon hänen vanhempiensa, laillisten huoltajiensa tai muiden hänestä oikeudellisessa vastuussa olevien henkilöiden oikeudet ja velvollisuudet. Sopimuksessa käsitellään muun muassa oikeutta terveyteen, oikeutta sosiaaliturvaan ja oikeutta riittävään elintasoon.

Myös vammaisille henkilöille kuuluvat kaikki samat perus- ja ihmisoikeudet kuin muillekin ihmisille. YK:n vammaisyleissopimuksessa vahvistetaan muissa ihmisoikeussopimuksissa turvattuja oikeuksia ja asetetaan valtioille velvollisuus edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti heidän ihmisoikeuksiensa ja perusvapauksiensa toteutuminen sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Sopimuksen perusteella vammaisen henkilön saatavilla on oltava palveluja, joita tarvitaan tukemaan elämistä ja osallisuutta yhteisössä. Koko väestölle tarkoitetut palvelut tulee olla vammaisten henkilöiden saatavissa yhdenvertaisesti muiden kanssa. Sopimuksessa käsitellään muun muassa vammaisten henkilöiden oikeutta terveyteen, oikeutta kuntoutukseen, oikeutta työhön ja työllistymiseen ja oikeutta riittävään elintasoon ja sosiaaliturvaan.

Tässä luvussa esitetään kokoava arvio kolmen hallituksen esityksen toimeentuloturvaa ja työvoimapalveluita koskevien muutosten yhteisvaikutuksista eri ihmisryhmien perus- ja



ihmisoikeuksien toteutumiseen. Arvioinnissa keskitytään oikeuksien toteutumisen tasoon ja suuntaan kohdistuviin keskeisimpiin kumuloituviin vaikutuksiin. Yksittäisissä hallituksen esityksissä kuvataan tarkemmin kyseisen esityksen ihmis- ja perusoikeusvaikutuksia ja tässä muistiossa kuvataan edellä kuvattujen muutosten yhteisvaikutuksia eräiden ihmisryhmien kannalta.

Kussakin hallituksen esityksessä on selostettu laajemmin kyseisen yksittäisen esityksen vaikutuksia sekä tarkemmin muun muassa edellä mainittuja perustuslakivaliokunnan lausuntoja lähdeviittauksineen.

7.1 Yhdenvertaisuus

Yleistuki turvaksi työttömyyden aikaista perustoimeentuloa ja näin ollen myös vammaisten henkilöiden työttömyyden aikaista perustoimeentuloa. YK:n yleissopimuksessa vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26–27/2016, vammaisyleissopimus) turvataan vammaisen henkilön oikeutta työhön ja työllistymismahdollisuuksia. Yleistuen katsotaan turvaavan vammaisten henkilöiden perustulossa turvattuja oikeuksia ja toteuttavan YK:n vammaisopimuksen Suomea sitovia velvoitteita.

Edellä selostettu perustuu siihen, että yleistukeen sovellettaisiin työttömyysturvalain säännöksiä yleisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä ja työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalla työnhakijalla olisi oikeus yleistukeen, vaikka hän ei hakisi kokoaikatyötä. Lisäksi arvioitaessa työttömyysturvalain 2 a luvun säännösten nojalla, onko henkilöllä ollut pätevä syy menettelylleen, otettaisiin nykytilaa vastaavasti huomioon henkilön työkyky. Lisäksi yleistukeen sovellettaisiin, mitä työttömyysturvalain 3 luvussa säädetään työkyvyttömyydestä.

HE:een toimeentulotuesta sisältyvä velvoite ilmoittautua kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi työvoimaviranomaiseen koskisi vain henkilöitä, joilla ei olisi hyväksyttävää syytä olla vastaanottamasta työtä. Terveystilan arviointi sen osalta, mille sosiaaliturvaetuudelle henkilö Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä kuuluu, ei kuulu yksin henkilöä hoitavalle lääkärille. Esityksen mukaan Kansaneläkelaitos ei ratkaisisi perustoimeentulotukea käsitellessään sitä, mikä merkitys hoitavan lääkärin lausunnolla on henkilön tosiallisen työkyvyn kannalta, vaan asia tulisi arvioida ensisijaisesti etuuksiin kuuluvien työkyvyttömyysetuuksien ratkaisuprosesseissa.

Jos työtä vailla oleva henkilö on työkyvytön, mutta ei oikeutettu työkyvyttömyysetuuksiin, hänen ensisijainen etuutensa Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä on työttömyysetuus, jonka saaminen edellyttää kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi ilmoittautumista. Ilmoittautuessaan työnhakijaksi henkilö pääsee työvoimapalveluiden piiriin. Työvoimaviranomaisen tehtäviin kuuluu huomioida henkilön työkyky palveluprosessissa ja esimerkiksi selvittää työhakuun ja työllistymisen edellytyksiin vaikuttava työ- ja toimintakyky ja ohjata työnhakija tarvittaessa työkyvyn tutkimuksiin ja arviointeihin sekä muihin asiantuntija-arvioihin. Lisäksi työkyvyn vaikutus työllistymismahdollisuuksiin huomioidaan työnhakuvelvoitetta asetettaessa.

TYKE-esityksessä esitetään, että täydentävät työnhakukeskustelut järjestettäisiin työnhakijoiden palvelutarpeen perustella. Ehdotetut muutokset edistäisivät tosiasiallista yhdenvertaisuutta, kun kaikille työnhakijoille ei järjestettäisi kaavamaisesti samaa määrää täydentäviä työnhakukeskusteluja, vaan niitä järjestettäisiin työnhakijan palvelutarpeen perusteella siten, että kaikki työnhakijat saisivat tarvitsemansa tuen työnhakuun ja työllistymisen edellytysten parantamiseen.

TYKE-esityksessä ehdotetut muutokset mahdollistaisivat rajallisten resurssien kohdentamisen enemmän tukea tarvitseville ja edistäisivät heidän mahdollisuuksiaan työllistyä yhtäläisesti kuin niiden, joilla on paremmat edellytykset itsenäiseen työnhakuun ja työllistymiseen. Toisaalta



palvelutarpeen perusteella järjestettävät täydentävät työnhakukeskustelut voivat järjestämiseen liittyvän harkinnanvaraisuuden takia lisätä tilanteita, joissa samanlaisissa tilanteissa oleville työnhakijoille järjestettäisiin eri määrä täydentäviä työnhakukeskusteluja.

Työnhakuprofiilin julkaisuvelvollisuuteen ehdotetuilla poikkeuksilla huomioitaisiin heikommassa asemassa olevia työnhakijoita. Profiilia ei tarvitsisi julkaista esimerkiksi silloin, jos työnhakijalle ei asetettaisi työnhakuvelvollisuutta. Profiilia ei tarvitsisi julkaista myöskään silloin, jos työvoimaviranomainen arvioisi työnhakijan palvelutarpeen perusteella, ettei työnhakija voisi itsenäisesti hyödyntää palvelualustaa työnhaun ja työllistymisen edistämiseksi. Tällä huomioitaisiin sellaiset heikommassa asemassa olevat työnhakijat, jotka eivät voi itsenäisesti hyödyntää palvelualustaa työnhaun ja työllistämisen edistämiseksi. Heillä voisi olla esimerkiksi puutteita työ- tai toimintakyvyssä, tietotekniikkataidoissa, työnhakutaidoissa tai muissa itsenäiseen työnhakuun ja työllistymiseen liittyvissä taidoissa, kuten kieli-, luku- tai kirjoitustaidossa. Työvoimaviranomainen arvioisi työnhakijan tilannetta kokonaisuutena.

Työnhakuvelvollisuutta ei asetettaisi osa-aikatyötä tekeväälle työnhakijalle, jos hän ei sairauden tai vamman vuoksi kykene työskentelemään kokoaikaisesti tai tekemään samanaikaisesti useaa osa-aikaista työtä. Arvio työnhakijan työkyvystä tehtäisiin käytettävissä olevien selvitysten perusteella.

HE:ssä toimeentulotuesta ehdotetulla tavalla toimeentulotuelta siirtyville työvoimaviranomaisen uusille työnhakija-asiakkaille ei asetettaisi velvoitteita enempää, kuin mitä asiakas pystyy suorittamaan. TYKE-esityksessä ehdotettujen muutosten nojalla työvoimaviranomaisella olisi nykyistä parempi mahdollisuus ottaa työnhakijan osatyökykyisyys työnhakuvelvoitetta asetettaessa. Toimeentulotuen osalta henkilön, joka ei saa välttämätöntä toimeentuloaan palkansaajana tai työllistymällä yrittäjänä tai omassa työssään, tulisi ilmoittautua kokoaikatyön hakijaksi työvoimaviranomaiseen.

Käytännössä edellä mainituissa tilanteissa edellytettäisiin, että henkilö ilmoittuisi työvoimaviranomaiseen kokoaikatyön hakijaksi ja siirtyy työvoimapalveluiden piiriin. Työkykyisenä henkilönä hänen tulisi pyrkiä ansaitsemaan toimeentulonsa ansiotyöllä, jos hän ei käytännössä pystyisi sitä vajaalla työajalla palkansaajana taikka yrittäjätoiminnallaan tai omalla työllään ansaitsemaan, ja työvoimapalvelut palvelujärjestelmänä on palveluiden kokonaisrakenteessa järjestelmä, joka tarjoaa tukea tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Työkykyisten työtä vailla olevien henkilöiden ensisijainen etuus on Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä työttömyysetuus, jonka saaminen edellyttää ilmoittautumista kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi.

Yleistuen saajille järjestettäisiin työnhakijan palveluprosessin mukaiset työnhakukeskustelut ja yleistuki-HE:n mukaisesti palvelutarpeen mukaiset täydentävät työnhakukeskustelut kasvokkain työttömyyden pitkittyessä. Alle 25-vuotiaille työnhakijoille läsnäolotapaamiset toteutettaisiin aikaisemmassa yleistuen saamisen vaiheessa kuin vanhemmille yleistuen saajille ja pidemmäksi ajanjaksoksi. Alle 25-vuotiaiden osalta tavoitteena on vähentää työttömyydestä johtuvaa nuorten syrjäytymisriskiä sekä nuorisotyöttömyyttä.

Koulutusta vailla olevien nuorten siirtymistä opintoihin tuettaisiin lisäksi TYKE-esitykseen sisältyvillä nuorten niin sanottua koulutukseen hakuvelvollisuutta koskevilla muutoksilla. Nämä muutokset koskevat velvollisuuden täyttämistä hakemalla koulutukseen, joka ei ole tutkintoon johtavaa.

Kolmen hallituksen esityksen muodostama kokonaisuus tukisi työttömien yhdenvertaista kohtelua, kun lähtökohtaisesti kaikilta edellytettäisiin työvoimapalveluiden piiriin hakeutumista työttömyysturvan ja toimeentulotuen saamisen edellytyksenä. Työnhakijan palveluprosessi olisi kuitenkin eri työnhakijoilla erilainen työnhakijoiden erilaisen palvelutarpeen takia. Lisäksi työvoimaviranomaisten käytännöt ja esimerkiksi käytettävissä olevat resurssit voivat vaihdella. Myös se, millaisia palveluja eri työvoimaviranomaiset tarjoavat työnhakijoille, voi vaihdella.



TYKE-esityksessä on kuvattu riskiä menettää työttömyysturva-oikeus etuusseuraamuksen asettamisen takia, sekä tähän liittyviä mahdollisuuksia täyttää työssäolovelvoite. Näillä seikoilla on vaikutusta myös työnhakijan mahdollisesti hakeman toimeentulotuen määrään.

7.2 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Henkilön, joka ei saa välttämätöntä toimeentuloaan palkansaajana tai työllistymällä yrittäjänä tai omassa työssään, tulisi toimeentulotuki-HE:n mukaan ilmoittautua kokoaikatyön hakijaksi työvoimaviranomaiseen. Palkansaajien kohdalla tämä tarkoittaisi työskentelyä, joka ei ole kokoaikaista.

Välttämättömän toimeentulon määrällä tarkoitettaisiin yrittäjien osalta vähimmäissuuruisen työttömyysetuuden suuruista määrää. Käytännössä henkilön tulisi ilmoittautua työnhakijaksi, jos hän ei palkansaajana tai omalla työllään taikka yrittäjätoiminnallaan kykene turvaamaan toimeentuloaan.

TYKE-esityksessä esitetty työnhakijan palveluprosessi ja työllistymissuunnitelmaan sisällytettävän työnhakuvelvollisuuden muutokset, samoin kuin työnhakijan työnhakuprofiilin julkaiseminen, tukisivat työnhakijan mahdollisuuksia saada työtä ja parantaa työllistymisen edellytyksiä. Tältä osin on kyse siitä, että julkisten työvoimapalveluiden tarkoituksenmukaista kohdentumista parannettaisiin.

Yleistuki työttömyyden ajan perustoimeentuloa turvaavana tukena ja erityisesti työnhakukeskusteluiden järjestäminen yleistuen saajan työttömyyden pitkittyessä edistäisivät työttömien työnhakijoiden mahdollisuutta saada työtä. Yleistukeen liittyvien työnhakukeskusteluiden vaikutus perustuu siihen, että työvoimaviranomaisella olisi viimeistään tässä vaiheessa tilaisuus ja velvollisuus varmistua siitä, että työnhakija on ohjattu tai ohjataan hänen palvelutarpeensa mukaisiin palveluihin.

Kaikki kolme tässä käsiteltyä hallituksen esitystä muodostavat kokonaisuuden, joka tukisi perustuslain 18 §:ssä turvattua oikeutta työhön.

7.3 Oikeus sosiaaliturvaan

Pelkästään peruspäivärahan ja työmarkkinatuen yhdistämisen yhdeksi yleistueksi ei arvioida aiheuttavan tarvetta perustuslaissa tarkoitettuun viimesijaiseen turvaan, käytännössä toimeentulotukeen. Yleistuen tarveharkinta vaikuttaa vain henkilöihin, joilla on muita tuloja eli muutokset kohdistuvat todennäköisemmin sellaisiin työttömiin, jotka eivät ole lähtökohtaisesti oikeutettuja toimeentulotukeen.

Yleistuen täysimääräinen määrä olisi ansiopäivärahan perusosan suuruinen. Nykyisin ansiopäivärahan perusosa ja täysimääräinen työmarkkinatuki on peruspäivärahan suuruinen. Määrään ei ehdoteta muutoksia. Työttömyyden perusteella yleistukea tai ansiopäivärahaa saavaa henkilöä koskisivat pääosin samat etuuden saamisen työvoimapolitiittiset edellytykset sekä yleistukilain ja työttömyysturvalain mukaiset etuusseuraamukset.

Työttömyysturvaseuraamusten muutosten ei arvioida lisäävän asetettavien seuraamusten määriä. Etuusseuraamuksia kuitenkin asetettaisiin nykyisestä poiketen jo ensimmäisestä työnhakuun, työvoimapalveluihin ja työnhakuun liittyvästä laiminlyönnistä. Lisäksi työssäolovelvoitteiden (eli etuusoikeuden toistaiseksi voimassa olevien lakkautusten) määrä kasvaisi. Tämä voi johtaa siihen, että nykyistä useampi työtön joutuisi turvautumaan toimeentulotukeen, jonka määrää samalla leikattaisiin.



Työttömyysturvaseuraamuksia ei nykyisin eikä esitettyjen muutosten toteutuessa asetettaisi ilman, että työnhakijalle on ollut tarjolla jokin työnhakijan palveluprosessiin kuuluva toimi, jonka hän on laiminlyönyt. Muiden työvoimapalveluiden ja työnhakuun liittyvien toimien osalta työnhakijalta voitaisiin edellyttää muun muassa palveluun hakemista taikka sitä, että työnhakija hakee tiettyä määrää työmahdollisuuksia. Palveluun valitsematta jääminen tai työnhaun tuloksettomuus ei kuitenkaan johtaisi työttömyysetuuden menettämiseen. Työnhakijalla säilyisi edelleen omalla toiminnallaan mahdollisuus vaikuttaa siihen, ettei työttömyysturvaseuraamuksia asetettaisi eikä toimeentulotuen määrää leikattaisi 20 tai 40 prosentilla.

Esimerkki: Yksin asuvalle, muita tuloja ja varallisuutta vailla olevalle, työnhakijalle on maksettu työmarkkinatukea (jatkossa yleistukea) bruttona 800 euroa kuukaudessa (37,21 euroa päivässä x 21,5 päivää). Etuus on verollinen. Koska muita tuloja ja varallisuutta ei ole, henkilö voi kokonaistilanteesta riippuen saada menoihinsa myös toimeentulotukea työttömyysetuuden lisäksi.

Työnhakijalle asetetaan työssäolovelvoite, eli hän menettää etuusoikeutensa toistaiseksi. Henkilön käytettävissä olevat tulot alenevat työttömyysetuuden nettomäärän verran, noin 640 e/kk (20 prosentin ennakonpidätyksellä laskettuna).

Nykyisin toimeentulotuki kompensoi työttömyysetuuden menettämisen täysimääräisesti toimeentulotukeen tehtävässä laskelmassa.

Jatkossa toimeentulotukea saavan työnhakijan toimeentulotuen taso olisi noin 18 euroa kuukaudessa alempi johtuen yksin asuvan 18 vuotta täyttäneen henkilön perusosan tason kolmen prosentin leikkauksesta. Edelleen toimeentulotuki lähtökohtaisesti kompensoi täysimääräisesti työttömyysetuuden menettämisen, mutta työvoimapolitiittisesti moitittavasta menettelystä henkilölle voi seurata toimeentulotuen perusosan alentaminen, ellei se ole henkilön kokonaistilanteen kannalta kohtuutonta. Alentaminen olisi ensimmäisen kuukauden osalta 20 prosenttia (noin 115 euroa kuukaudessa, jolloin käytettävissä olevat tulot olisivat yhteensä noin 132 euroa kuukaudessa nykyistä pienemmät) ja seuraavien kuukausien osalta 40 prosenttia (noin 230 euroa kuukaudessa, käytettävissä olevat tulot noin 248 euroa kuukaudessa nykyistä pienemmät). Alentaminen voi jatkua työssäolovelvoitteen perusteella korkeintaan kuusi kuukautta. Alentaminen päättyy, jos henkilö alkaa purkaa työssäolovelvoitetta esimerkiksi työskentelyllä tai osallistumalla työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun. Näiden palveluiden ajalta työttömyysetuutta maksetaan työssäolovelvoitteen estämättä.

Käytettävissä olevat tulot pienenisivät nykyisestä korkeintaan edellä kuvatusti myös, jos henkilö ei alkutilanteessa saisi toimeentulotukea.

Kuten edellä on todettu, täysimääräinen yleistuki olisi ansiopäivärahan perusosan suuruinen, ja yleistuen tarveharkinta koskisi jatkossakin henkilöitä, joilla on muita tuloja turvaamaan perustoimeentulon tarvettaan. Osittaisen yleistuen vanhempien tuloraja olisi korkeampi kuin nykyisen osittaisen työmarkkinatuen vanhempien tuloraja.

Toimeentulotuki-HE:ssä ehdotetaan tuen perusosan tason 2–3 prosentin leikkauksia täysi-ikäisten toimeentulotuen saajien osalta. Toimeentulotuen tason arvioidaan olevan nykyisin enemmän kuin perustuslain vaatiman eksistenssiniminin ja siten täyttävän 2–3 prosentin leikkausten jälkeenkin perustuslaista johtuvat vaatimukset.



Edellä mainituilla perusteilla arvioidaan, että ehdotettu yleistuki täyttää sekä perustuslaissa julkiselle vallalle asetetun veloitteen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, että Suomea sitovat kansainväliset veloitteet.

Henkilön työkykyisyyttä tai työkyvyttömyyttä on arvioitava sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuudessa. Mikä tahansa lääkärinlausunto, jossa henkilö todetaan työkyvyttömäksi, ei suoraan tarkoita sitä, että henkilöllä olisi perustuslaissa tarkoitettu oikeus viimesijaiseen turvaan ilman, että hän pyrkisi olemassa olevalla työkyvyllään elättämään itsensä. Henkilön, jolla on työkyvyttömyyttä osoittava lääkärinlausunto, ensisijainen etuus olisi sosiaaliturvaetus, jota maksetaan työkyvyttömyyden perusteella, kuten esimerkiksi sairauspäiväraha tai työkyvyttömyyseläke.

Jos edellä tarkoitetun etuuspäätöksen mukaan henkilö on katsottavaksi kykeneväksi tekemään töitä, hänellä olisi myös toimeentulotuen näkökulmasta velvollisuus hakea töitä ja siten edistää omaa työnhakuaan. Ehdotetuissa toimeentulotukea koskevissa muutoksissa tavoitteena on kirkastaa toimeentulotuen roolia viimesijaisena tukimuotona ja tehostaa sitä, että työkykyiset- ja -ikäiset työttömät henkilöt olisivat työvoimapaalveluiden piirissä.

Kolmen esityksen kokonaisuuden arvioidaan heikentävän oikeutta sosiaaliturvaan suoraan vain toimeentulotuen perusosaan esitetyn 2–3 prosentin tasomuutoksen osalta. Muulta osin työttömillä tai työvoimaviranomaiseen työnhakijaksi ohjattavilla toimeentulotukea hakevilla henkilöillä olisi mahdollisuus omalla menettelyllään toimia siten, ettei henkilö menetä oikeuttaan työttömyysetuuteen eikä toimeentulotuen määrään tehdä 20 tai 40 prosentin leikkausta.

Niiden henkilöiden osalta, jotka nykyisin ovat hakeneet toimeentulotukea mutta eivät ole ilmoittautuneet työnhakijoiksi, muutokset johtaisivat siirtymiseen viimesijaiseksi tarkoitettulta toimeentulotuelta syyperusteisen etuuden (työttömyysturvan) piiriin. Muutos tulisi tältä osin perustuslaissa tarkoitetun sosiaalietuuksien ensisijaisuusjärjestyksen toteutumista.

7.4 Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville

Suomea sitoo myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus, jonka 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksien komitea suositti kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä, että Suomi turvaa lapsille riittävän toimeentulon välttämällä sellaisia sosiaaliturvan leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.

Yleistuen tarveharkinnan tulorajan määräytymisperusteilla on vaikutus tarveharkinnassa huomioitavia tuloja saavien perheiden toimeentuloon. Yleistuen tarveharkinta ei kuitenkaan arvioida luovan väliinputoajaryhmiä sosiaaliturvassa, sillä vaikka tarveharkinnalla on vaikutus tuloja saavan henkilön yleistuen määrään, yleistuen saajan huollettavat lapset edelleen olisivat muiden perustuslain 19 §:n 2 ja 3 momentin tarkoittamien etuuksien ja palveluiden piirissä.

Työnhakijan palveluprosessissa arvioidaan työnhakijan palvelutarve, ja työnhakijalle tarjotaan hänen palvelutarpeensa mukaisia palveluja. Lastenhoitoon liittyviä seikkoja voidaan jossain määrin ottaa huomioon palveluprosessiin kuuluvia työnhakijan ja työvoimaviranomaisen välisiä tapaamisia järjestettäessä, koska työnhakija voi vaikuttaa hänelle sopivaan tapaamisaikaan. Varsinaisia palveluita järjestettäessä tällainen vaikutusmahdollisuus voi olla rajallisempi, jos palvelu on esimerkiksi aloitettava tietyssä ajankohtana.



Työttömyysturvalaissa on säädetty, että työnhakijalla on pätevä syy kieltäytyä hakemasta työvoimaviranomaisen hänen haettavakseen osoittamaa työtä, jos hänelle ei varata kohtuullista aikaa lastenhoidon tai muun hänestä riippuvaisen läheisen hoidon järjestämiseen. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työnhakijan tulee pyrkiä järjestämään lastenhoito, mutta jos kunta ei kykene järjestämään hoitopaikkaa, työnhakijalle ei aseteta työttömyysturvaseuraamuksia työpaikan hakemisen laiminlyömisestä. Säännökseen ei ole esitetty muutoksia.

Toimeentulotuen perusosan suuruutta, perusosan alentamista sekä ansiotulovähennyksen poistoa koskevat ehdotukset vaikuttavat huoltajien taloudellisiin mahdollisuuksiin huolehtia lapsista.

Kokonaisuutena arvioiden esitettyjen muutosten ei arvioida työnhakijan palveluprosessin ja työnhakuun liittyvien seikkojen osalta muuttavan merkittävästi nykytilaa suhteessa työnhakijan lastenhoitovelvollisuuksiin. Sen sijaan silloin, kun työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen ja hänen toimeentulotukensa määrää alennetaan, tällä voi edellä mainitulla toimeentulotuen yhteydessä mainitulla tavalla olla vaikutusta siihen, että lapsiperheiden rahallinen tuki vähenee.

7.5 Kunnallinen itsehallinto

Perustuslakivaliokunta on kunnallista itsehallintoa koskevassa lausuntokäytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Valiokunta on katsonut, että kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan. Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että rahoitusperiaatteen toteutumisen kannalta olennaista on, arvioidaanko muutoksen vaarantavan perustuslaissa turvatus kunnallisen itsehallinnon taloudellisen puolen.

TYKE-esityksessä ehdotettujen muutosten ei ole katsottu olevan ristiriidassa PL 121 §:n kanssa. TYKE-esityksen palveluprosessia koskevat muutokset vähentäisivät työvoimaviranomaisen tehtäviä yhteensä 572 henkilötyövuoden edestä. Tämä vastaa 34,3 miljoonaa euroa. Rahoitusperiaatteen toteuttamiseksi kuntien valtionosuusrahoituksesta vähennettäisiin kuitenkin vain 1,08 miljoonaa euroa tehtävien aiemman aliresursoinnin vuoksi.

Yleistukiesityksessä ehdotettujen muutosten vaikutukset työvoimaviranomaisille arvioidaan vähäisiksi.

Toimeentulotuen esityksessä on ehdotettu, että kuntien rahoitusvastuuta perustoimeentulotuen kustannuksista nostettaisiin osan toimeentulotuen saajien osalta. Tältä osin kuntien lisääntyvä rahoitusvastuu korvattaisiin kunnille peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän kautta valtionosuuden pysyvänä lisäyksenä. Koska tämä lisääntyvä rahoitusvastuu korvattaisiin kunnille, rahoitusvastuun lisääminen ei tältä muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

Toisaalta kuntien kuluja kasvattaisi työvoimaviranomaisten kulujen kasvu. Toimeentulotuen esityksen arvioidaan lisäävän työvoimaviranomaisen asiakkaita noin 44 000 henkilöllä ja kuluja noin 7 miljoonalla eurolla vuosittain. Tämä henkilökunta koostuisi suurelta osin tulottomista henkilöistä ja osa-aikaisesti työskentelevistä, joiden jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella pitäisi ohjautua työvoimaviranomaisen asiakkuuteen ja joiden osalta Kansaneläkelaitoksen tehtävänä olisi jo nyt ohjata henkilöt oikealle etuudelle. Pieni osa tästä henkilökunnasta olisi alle kouluikäistä lasta



kotona ilman ensisijaista etuutta hoitavia vanhempia ja päätoimisesti ilman opintoetuutta opiskelevia. Kotona lasta ilman etuutta hoitavien osalta arvioidaan, että heidän siirtymisensä työvoimaviranomaiseen aikaistuisi, mutta että hekään eivät muodosta varsinaista uutta henkilöryhmää työvoimaviranomaiseen. Myös tässä henkilökoukossa mukana olevien opiskelijoiden osalta arvioidaan, että heidän siirtymisensä työvoimaviranomaiseen aikaistuisi eivätkä hekään muodostaisi sinne varsinaista uutta henkilöryhmää. Kyse on opiskelijoista, jotka eivät saa ensisijaista etuutta, kuten opintotukea, opintoihinsa esimerkiksi sen vuoksi, että heidän opintotukikuukautensa ovat loppuneet tai opinnot eivät ole edenneet tavoiteajassa. Esityksessä toimeentulotukilain 2 a §:n 4 momentissa mahdollistettaisiin pitkittyneiden opintojen tukeminen toimeentulotuesta enintään vuoden ajan, jos opintojen loppuun saattaminen on realistista siinä ajassa. Näin ollen henkilöillä, joiden arvioidaan ohjautuvantyövoimaviranomaisen asiakkaiksi, olisi ollut opinnoissaan merkittäviä haasteita tai viivästyksiä.

Edellä mainituilla perusteilla arvioidaan, ettei toimeentulotuen esityksestä aiheudu sellaista uutta asiakasryhmää työvoimaviranomaiseen, joita olisi kuntien rahoitusperiaatteen mukaisesti korvattava kunnille, eikä esityksen siten arvioida muodostavan tältäköön osin ongelmaa perustuslain 121 §:n näkökulmasta.

TYKE-esityksessä ehdotetun mukaan työvoimaviranomaiset voisivat entistä paremmin kohdentaa palveluprosessin resursseja enemmän työnhaun tukea tarvitseviin asiakkaisiin. Tämä mahdollistaisi resurssien kohdentamista myös toimeentulotuelta asiakkaaksi siirtyviin henkilöihin, jotka olisivat sekä uusia asiakkaita että myös ainakin osin enemmän työnhaun tukea tarvitsevia henkilöitä. Ehdotettujen muutosten myötä itsenäiseen työnhakuun työllistyviin asiakkaihin käytettyä resurssia voitaisiin siirtää myös toimeentulotuelta siirtyviin asiakkaisiin, mikä edistäisi työvoimaviranomaisten tosiasiallista mahdollisuutta hoitaa niille lain mukaan kuuluvia työvoimaviranomaisen tehtäviä ja siten edistäisi rahoitusperiaatteen toteutumista.

Edellä esitetyillä perusteilla kolmen esityksen ei yhteisvaikutuksiltaan katsota vaarantavan rahoitusperiaatteen toteutumista.

Lisäksi voidaan todeta, että kolmen esityksen etuuksien ja verotuksen muutosten yhteisvaikutus olisi kuntataloutta vahvistava. Toimeentulotuki-esityksen arvioidaan vahvistavan kuntataloutta noin 56 miljoonaa euroa, TYKE-esityksen vahvistavan noin 0,7 miljoonaa euroa ja yleistuen esityksen vahvistavan noin 0,8 miljoonaa euroa. Vaikutuksia syntyy siis ennen kaikkea toimeentulotuen esityksen kautta. Kunnat rahoittavat perustoimeentulotuesta puolet, mutta työttömyysetuuksista noin kolmanneksen, jolloin toimeentulotuen kulujen lasku ja työttömyysetuuksien kulujen kasvu pienentää kuntien rahoitusosuutta. Verovaikutuksista noin 40 prosenttia kohdistuu kunnille. Lisäksi esitysten yhteisvaikutuksena tulevasta noin viiden miljoonaan euron säästöstä puolet kohdistuisi kunnille⁶.

Etuuksien rahoitusosuuksien huomioimisessa on kuitenkin eriaikaisuutta. Kuntien rahoitusosuus perustoimeentulotuesta huomioidaan valtionosuuksiin tehtävänä vähennyksenä kahden vuoden viiveellä. Työttömyysetuuksien kuntien osuudet laskutetaan kunnilta kuukausittain jälkikäteen. Työttömyysetuuksien rahoitusosuuden kasvu näkyy siis kuntataloudessa nopeammin kuin kahden vuoden viiveellä tuleva toimeentulotuen kulujen lasku.

⁶ TYKE-esityksen perusteella asetettavien työssäolovelvoitteiden määrän arvioidaan kasvavan nykyisestä. Siltä osin, kun seuraamuksia tulee nykyistä enemmän toimeentulotuen saajille, myös toimeentulotuen perusosan alentamisen arvioidaan lisääntyvän. Euromääräisesti tämä vaikutus olisi vuositasona noin viisi miljoonaa euroa toimeentulotuen kuluja pienentävä.



LIITE 1. Yhteisvaikutukset: Toimeentulotuki, yleistuki ja työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä

Vaikutukset työikäisiin					
Toimeentulo	Hyvinvointi	Terveys	Yhdenvertaisuus	Sukupuolivaikutukset	Vaikutukset työikäisten palveluihin
Pääasiallisesti muutokset heikentävät etuudensaajien toimeentuloa lähinnä niillä henkilöillä, joihin kohdistuu sanktiointia. Toimeentuloa heikentävä vaikutus riippuu käyttäytymisvaikutuksista Toimeentulo kohenee niillä, jotka työllistyvät. Muutosten työllisyysvaikutukset on arvioitu vähäisiksi Pienituloisuusaste voi kasvaa	Osalla hyvinvointi voi parantua työllistymisen myötä Joillakin hyvinvointi heikkenee lisääntyneiden velvoitteiden ja sanktioiden sekä heikentyneen toimeentulon myötä Hyvinvoinnin lasku koskee muutosten kohteena olevien työikäisten lisäksi heidän perheitään/lapsiaan Hyvinvointi ja luottamus palvelujärjestelmään sekä motivaatio osallistua palveluihin voivat heikentyä velvoitteiden ja sanktioiden sekä seuraamusten lisääntyessä ja jos henkilö ei näistä huolimatta pääse tarpeenmukaisten etuuksien tai palvelujen piiriin	Mielenterveyden ongelmat, kuten stressi ja ahdistus, voivat lisääntyä. Terveys-eriarvoisuus voi kasvaa	Vaikutukset voivat näkyä vahvimmin heikossa työmarkkina-asetuksessa olevissa ryhmissä, kuten työn ja koulutuksen ulkopuolella olevilla nuorilla, pitkittyneesti työttömillä, työ- ja toimintakyvyn rajoitteita omaavilla työttömillä ja maahanmuuttajilla Sanktioiden ja seuraamusten vaikutukset voivat kasaantua niille, joilla on jo ennestään vaikeuksia työllistyä, kuten työ- ja toimintakyvyn rajoitteita omaaville ja maahanmuuttajille	Työttömyysturvan muutokset kohdistuvat enemmän miehiin Toimeentulotuen muutokset kohdistuvat esimerkiksi yksinhuoltajina oleviin naisiin ja muutoin arviolta enemmän miehiin, koska suurin ryhmä toimeentulotuen saajista on yksinasuvia miehiä Esitysten yhteisvaikutukset kohdistuvat eniten nuoriin ja miehiin	<i>Voi parantaa palvelutarpeiden arviointia ja työllistymistä edistäviin palveluihin ohjautumista</i> <i>Työllistymistä ja työkykyä tukevien palvelujen kysyntä kasvaa</i>

Esitetyissä toimeentulotuen ja työttömyysturvan (yleistuki) muutoksissa tuen tasoon liittyvien muutosten lisäksi keskeisiä ovat työnhakijan palveluprosessin järjestämistapaan (yleistuen aktivointijakso) sekä toimeentulotuen saajien velvoitteisiin ja niiden noudattamatta jättämisestä koskeviin sanktioihin liittyvät muutokset. Näillä esityksillä on myös yhteisvaikutuksia työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan esityksiin, erityisesti työttömyysturvan seuraamusjärjestelmään kohdistuviin muutoksiin.

Kannusteisiin ja velvoitteisiin liittyvien muutosten vaikutusten arviointi ei ole yhtä yksiselitteistä kuin etuuksien tasoon liittyvissä muutoksissa, koska vaikutukset ovat riippuvaisia siitä, miten ihmiset käyttäytyvät muutosten seurauksena. Yleisesti ottaen tutkimukset osoittavat, että työttömyysturvan



seuraamukset lisäävät työttömien työllistymisen todennäköisyyttä. Seuraamuksen vaikutus voi ilmetä joko uhkavaikutuksena ennen seuraamuksen toimeenpanoa tai seuraamuksen toimeenpanon jälkeisenä vaikutuksena. Uhkavaikutuksen on tutkimuksissa todettu olevan jopa suurempi kuin seuraamuksen toimeenpanon vaikutus. Lisäksi seuraamuksien vaikutuksen on todettu olevan tehokkaampi niiden kohdistuessa työttömyysjaksojen alkupäähän.

Esitysten vaikutukset kohdistuvat työikäisistä erityisesti työttömiin työnhakijoihin ja heihin, joiden tulisi ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi. Sekä toimeentulotuen että työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän muutoksista aiheutuisi, että toimeentulotuen sanktiot ja työttömyysturvajärjestelmän seuraamukset kohdistuisivat todennäköisesti samoihin asiakasryhmiin, kuten nuoriin miehiin, matalamman koulutustason omaaviin ja henkilöihin, joilla on erilaisia työ- ja toimintakyvyn rajoitteita sekä maahanmuuttajiin. Nämä asiakasryhmät ovat jo lähtökohtaisesti pienituloisia ja usein heikossa työmarkkina-asemassa, jolloin he tarvitsevat tukea työllistymiseensä. Näissä ryhmissä sanktiot ja seuraamukset voivat työllistymisen sijaan syventää työttömyyttä ja köyhyyttä, heikentää hyvinvointia sekä edesauttaa syrjäytymisen kierrettä.

Esitettyjen sanktioiden ja seuraamusten tavoitteena on parantaa työttömien ohjautumista ja osallistumista työllistymistä tukeviin palveluihin. Esimerkiksi yleistuen saajien aktivointijakso perustuisi kasvokkain työnhakukeskusteluihin.

Kaikki esitykset lisäävät työllistymistä ja työkykyä tukevien palvelujen kysyntää. Esityksissä viitataan työllistymistä edistävään monialaisen tuen yhteistoimintamalliin (TYM) keinona tunnistaa työttömien palvelutarpeita ja vastata niihin. TYM-malli ei kuitenkaan tuo lisäresurssia palvelujärjestelmään, vaan se perustuu työvoimaviranomaisen, hyvinvointialueen ja Kansaneläkelaitoksen palvelujen yhteensovittamiseen.

Luottamus järjestelmään ja motivaatio osallistua palveluihin voivat heiketä, mikäli henkilöllä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta saada tarvitsemaansa tukea ja palvelua sanktioiden ja seuraamusten kiristymisestä huolimatta. Velvoitteiden toteuttaminen ja sanktion sekä seuraamuksen välttäminen edellyttävät muun muassa riittävää tukea ja ohjausta ensisijaisen etuuden tunnistamisessa ja hakemisessa, etuudensaajan uusien velvoitteiden tunnistamisessa ja toteuttamisessa (esimerkiksi työnhakuprofiili, työttömäksi ilmoittautuminen) sekä seuraamusjärjestelmän muutosten tietämyksessä. Näiden asioiden haltuunotto voi olla hankalaa esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn rajoitteita omaaville henkilöille (esimerkiksi oppimisvaikeudet), kielitaidoiltaan heikommille maahanmuuttajille sekä henkilöille, joiden osaaminen ja mahdollisuus digitaaliseen asiointiin on heikko. Asiakkaat tarvitsevatkin ohjausta ja tukea työvoimaviranomaiselta ja Kansaneläkelaitokselta. TYKE-esityksessä ehdotetaan virkailijoille harkintavaltaa määrittää asiakkaan palveluprosessi palvelutarpeeseen perustuen. Tämä mahdollistaisi resurssien kohdentamisen niiden asiakkaiden palveluun ja neuvontaan, jotka siitä eniten hyötyisivät. Lisäksi TYKE-esityksessä työvoimaviranomaisten lakisääteisiä tehtäviä vähennettäisiin VOS-rahoitukseen tehtävää vähennystä enemmän, minkä johdosta työvoimaviranomaisten resursointi suhteessa lakisääteisten tehtävien määrään paranisi.

Velvoitteet ja sanktiouhka sekä seuraamusuhka lisäävät tutkitusti työllistymistä, mutta johtavat toisaalta myös epävakaisiin ja heikompipalkkaisiin työuriin. Lisäksi velvoitteet ja sanktiot sekä seuraamukset vaikuttavat kokonaisvaltaisesti niiden kohteena olevien henkilöiden ja heidän läheistensä hyvinvointiin, mikä voi näkyä esimerkiksi lisääntyneenä ahdistuksena ja stressinä. Tämä voi näkyä lisääntyneenä sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntänä. Lisäksi on mahdollista, että sanktioiden ja seuraamusten toimeenpano kohdistuu usein ihmisiin, jotka ovat jo valmiiksi heikoimmassa asemassa ja jotka tarvitsevat tukea työllistymiseensä. Toisaalta kuitenkin niiden henkilöiden osalta, joiden asema kohenee esitettyjen muutosten seurauksena työvoimapalveluihin pääsyn tai työllistymisen johdosta, vaikutukset ovat päinvastaisia ja hyvinvointia lisääviä.



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET



LIITE 2. Yhteenveto toimeentulotuen muutosten vaikutuksista

Vuoden 2026 toimeentulotukiuudistuksen itsenäinen vaikutus ja yhteisvaikutus vuosien 2024 ja 2025 lakimuutosten kanssa.⁷ Lähde: Tervola, J. & Ollonqvist, J. (2025)

		Taso ennen tarkastelussa huomioituja muutoksia	Toimeentulotukiuudistus 2026, muutos	Muutokset yhteensä 2024–2025 ja totu 2026
Perustoimeentulotuki	Kokonaismenot, M€		-110	65
	Saajataloudet (1000)		-26	-4
	Saajahenkilöt (1000)		-46	-14
	Gini	28,8	0,1	0,7
	Mediaanitulo, €/kul.yks/v	27 318	-3	268
Pienituloisuusaste ⁷	Koko väestö (60)	13,15	0,2	2,2
	Koko väestö (50)	6,04	0,3	2,1
	Alle 18-v. (60)	11,2	0,3	3,0
	Yli 65-v. (60)	13,3	0,0	0,4
	Työlliset (60)	3,7	0,1	1,5
	Ei-työlliset (60)	40,1	0,5	5,6
	Miehet (60)	13,2	0,2	2,1
	Naiset (60)	13,1	0,2	2,2
	Pientuloisuusvaje (60) ⁸	15,1	0,5	3,0
	1.desiilin tulo-osuus	3,7	0,0	-0,3

Arviot osoittavat, että pienituloisuusaste on kasvanut erityisesti lapsiperheissä ja ei-työllisillä. Vuoden 2026 toimeentulotukiuudistus, josta simuloinnissa on pystytty huomioimaan perusosan leikkaus ja ansiotulovähennyksen poisto, vähentäisi toimeentulotuen saajamääriä ja menoja, mutta lisäisi ja syventäisi tuloeroja ja pienituloisuutta. Vuosien 2024–2025 lakimuutokset ja vuoden 2026 toimeentulotukiuudistus nostavat pienituloisuusastetta koko väestössä 2,2 prosenttiyksikköä ja lasten pienituloisuusastetta 3 prosenttiyksikköä. Gini-kerroin kasvaisi muutosten seurauksena 0,7 yksikköä.

⁷Taulukossa esitetyt arviot eivät ole täysin yhteneviä Tulonjakovaikutusten arviointimuiston luvun 3 laskelmien kanssa asumisnormin laskennassa ilmenneen virheen vuoksi. Tämä vaikuttaa erityisesti arvioihin perustoimeentulotuen saajatalouksista/-henkilöistä ja kokonaismenoista. Toimeentulotukiuudistus 2026: -91 (kokonaismenot, miljoonaa euroa), -19 (saajataloudet (1000)), -33 (saajahenkilöt (1000)). Yht. 2024–2025 ja totu 2026: 13, -11, -22.



Lasten pienituloisuusasteen kasvu aikaisemmista arvioista johtuu ensisijaisesti siitä, että aikaisemmin käytössä ollut vuosimalli alisimuloi huomattavasti lapsiperheiden toimeentulotuen saantia. Tämän vuoksi moni lapsiperhe oli lähtötilanteessa virheellisesti pienituloisuusrajan alapuolella. Kun kuukausimallilla perheet ovatkin pienituloisuusasteen yläpuolella, leikkaukset vaikuttavat joukon pienituloisuusasteeseen voimakkaammin. Toisin sanoen arviot pienituloisten lasten määrästä leikkausten jälkeisessä tilanteessa eivät poikkea kuukausimaisilla merkittävästi esimerkiksi STM:n syksynä 2024 vuosimallilla esittämistä arvioista, mutta lähtötilanteen tarkentumisen takia muutos ei kohdistukaan erityisesti jo pienituloisuusasteen alapuolella oleviin lapsiperheisiin (syventäen pienituloisuutta) vaan aiemmin arvioitua yleisemmin pienituloisuusasteen yläpuolella oleviin perheisiin, näkyen näin pienituloisuusasteen muutoksena. Tervola & Ollonqvist (2025) arvioivat, että SISU-malli yliarvioi vuodelle 2026 esitettyjen toimeentulotuen muutosten vaikutuksia myös tarkennusten jälkeen, kun mallin arviota verrataan hallituksen esityksessä kirjattuun Kelan tuottamaan arvioon. Tarkennetulla kuukausimallilla pienituloisten määrä kasvaisi 5 000 henkilöllä (noin 0,1 prosenttiyksikköä), joka sekin lienee yliarvioitu. Tähän vaikuttaa erityisesti se, että toimeentulotuen ansiotulovähennyksen poiston vaikutus tulee yliarvioiduksi. Kuukausimallikin edelleen yliarvioi huomattavasti niiden kotitalouksien määrää, jotka saavat samanaikaisesti työtuloja toimeentulotuen kanssa.