

## Kelan etuudet 2019

- kuvaus Kelan keskeisistä työikäisten etuuksista

27.2.2019

## Sisällysluettelo

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 1     | Johdanto .....   | 3  |
| 1.1   | Toimi-hanke ja Kelan etuuksien kuvaus .....              | 3  |
| 1.2   | Sosiaaliturva Suomessa .....                             | 4  |
| 2     | Perusoikeudet .....                                      | 7  |
| 2.1   | EU-oikeus .....  | 7  |
| 2.2   | Suomen perustuslaki .....                                | 7  |
| 3     | Etuuksien nykytila .....                                 | 9  |
| 3.1   | Opintoetuudet .....                                      | 9  |
| 3.1.1 | Opintotuki .....   | 9  |
| 3.2   | Asumisen tuet .....                                      | 18 |
| 3.2.1 | Yleinen asumistuki .....                                 | 18 |
| 3.2.2 | Opintotuen asumislisä .....                              | 23 |
| 3.3   | Työttömien etuudet .....                                 | 25 |
| 3.3.1 | Ansiopäiväraha, peruspäiväraha ja työmarkkinatuki .....  | 27 |
| 3.4   | Tilapäinen poissaolo työmarkkinoilta .....               | 32 |
| 3.4.1 | Sairauspäiväraha .....                                   | 32 |
| 3.4.2 | Kuntoutusraha .....                                      | 38 |
| 3.4.3 | Ammatillinen kuntoutus ja lääkinnällinen kuntoutus ..... | 47 |
| 3.5   | Lapsiperheiden tuet .....                                | 58 |
| 3.5.1 | Lastenhoidon tuet .....                                  | 58 |
| 3.5.2 | Vanhempainpäiväraha .....                                | 64 |
| 3.6   | Perustoimeentulotuki .....                               | 70 |

# 1 Johdanto

## 1.1 Toimi-hanke ja Kelan etuuksien kuvaus

Sosiaaliturva 2030- uudistustyön tarkoituksena on antaa päätöksentekijöille kokonaiskuva sosiaali- ja perusturvan uudistustarpeista ja erilaisista vaihtoehdoista. Työvälineenä on Sosiaaliturva 2030 -vaihtoehtokartta, jota valmistelelee valtioneuvoston kanslian Toimi-hanke.

Toimi-hankkeen tehtävänä on luoda malleja sosiaaliturvan erilaisista vaihtoehdoista seuraavien hallitusten päätöksenteon tueksi. Sosiaaliturvan uudistamiselle on tunnistettu vahva tarve ja parlamentarisessa, laaja-alaisessa seurantaryhmässä on linjattu peruspilarit, jotka muodostavat uudistuksen pitkän tähtäimen tavoitteet.

Sosiaaliturvan uudistamiselle on määritelty tietyt peruspilarit. Sosiaaliturvan tulee vastata perustuslain mukaisesta huolen pitämisen veloitteesta ja omalta osaltaan vastata ihmisten osallisuuden ja merkityksellisuuden tarpeisiin sekä tukea työllisyyttä, aktiivisuutta sekä elinikäistä oppimista. Sosiaaliturva tukee yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa, joka on sopusoinnussa julkisen talouden kanssa. Lisäksi sosiaaliturvajärjestelmän tulee muodostaa nykyistä selkeämpiä ja ymmärrettävämpiä kokonaisuuksia. Palveluiden ja etuuksien tulee nivoutua paremmin yhteen.<sup>1</sup>

Kelan etuuksien kuvaus on laadittu sosiaaliturvan uudistamistyön tueksi. Kuvauksen tarkoituksena on antaa tietoa tämän hetkisestä etuuslainsäädännöstä, jonka pohjalta tämän hetkistä tilannetta voidaan arvioida ja käyttää pohjana uusien mallien luomisessa. Kuvaus on luotu Toimi-hankkeen tarpeisiin, mutta kuvausta on tarkoitus laajentaa muihinkin Kelan myöntämiin etuuksiin ja ylläpitää Kelan omilla sivuilla.

Nykytilan kuvauksessa ei ole kuvattu kaikkia Kelan myöntämiä etuuksia vaan kuvaus on toteutettu niistä etuuksista, joiden kuvaamisen on katsottu olevan tarkoituksenmukaista hankkeen päämäärien kannalta. Näin ollen kuvaukseen on valikoitunut lähinnä työikäisten etuuksia. Nykytilan kuvaus on tehty keskeisimmistä opiskelijoiden tuista, hankkeen tarkoituksen kannalta merkittävimmistä asumisen tuista, työttömyysetuuksista, kuntoutusrahasta, ammatillisesta kuntoutuksesta, lääkinnällisestä kuntoutuksesta, sairauspäivärahasta, hankkeen tarkoituksen kannalta merkittävimmistä lapsiperheiden tuista sekä perustoimeentulotuesta.

Kuvauksessa on kerrottu tärkeimmistä etuuden ja sen lainsäädännön tavoitteista, etuuslainsäädännön synnystä ja keskeisimmistä lainsäädännön historian vaiheista. Etuuksista on saatavilla tilastot, jotka kertovat muun muassa saajamääristä, saantiajasta ja maksetuista etuusmääristä. Tilastot ovat vuodelta 2017 tai 2018 ja tilastollista vertailua on tehty myös aikaisempiin vuosiin.

Nykytilan kuvauksessa on kerrottu etuuslainsäädännön nykytilan keskeisimmät kohdat. Tekstin pääpaino on neutraalissa nykytilan kuvauksessa, eikä kuvauksessa pääsääntöisesti ole mukana arviointia etuuksien käytännön ongelmakohdista tai muutostarpeista. Jokaisen etuuden lainsäädännön kuvauksessa on pyritty painottamaan keskeisiä säännöksiä ja niiden sisältöä ja tavoitteita on pyritty tuomaan esiin käyttämällä tukena muun muassa hallituksen esityksiä. Kuvauksen pääpaino on lainsäädännön nykytilassa, ei Kelan omassa ratkaisukäytännössä.

---

<sup>1</sup> <https://vnk.fi/toimi/sosiaaliturvan-uudistamisen-peruspilarit>, <https://vnk.fi/toimi/perustiedot>

## 1.2 Sosiaaliturva Suomessa

Sosiaaliturva on yksi sosiaalipolitiikan osa-alue. Se tarkoittaa julkisia toimia, joilla pyritään turvaamaan väestön kohtuullinen elintaso ja turvallisuus. Yksi sosiaaliturvan toimeenpanijoista Suomessa on Kela, jonka hoitamaan sosiaaliturvaan kuuluvat vähimmäiseläkkeet, sairausvakuutus, työttömän perusturva, kuntotus, asumistuet, lapsiperheiden tuet ja opintotuki. Lisäksi Kela huolehtii muun muassa vammaisuuksista ja sotilasavustuksesta. Perustoimeentulotuki siirtyi kunnilta Kelan vastuulle vuoden 2017 alussa.<sup>2</sup>

Suomalaisen sosiaaliturvan historiallinen perusta on hyväntekeväisyyteen perustuvassa auttamistyössä, seurakuntatyössä ja kuntien järjestämässä vaivahoidossa. Ensimmäisiä pula-ajan turvan muotoja olivat työväen suojelu, kansaneläke ja lastensuojelu kun taas toisen maailmansodan jälkeen ensiaskelia sosiaaliturvaan olivat äitiyshuolto, lapsilisät ja sotainvalidien hoito. Nykyaikainen sosiaaliturva on muodostunut työeläkkeen ja sairausvakuutuksen myötä. Hyvinvointivaltion palvelut yleistyivät 1970-luvun Suomessa, kunnes leikkauksia tehtiin 1990-luvun laman aikana.

Sosiaaliturvan ydintä ovat sosiaalisten riskien tasaaminen ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden turvaaminen. Suomalainen sosiaaliturva koostuu palveluista ja toimeentulon turvaavista etuuksista. Sosiaaliturva on muodostunut useista sosiaalisista innovaatioista ja erillisiä järjestelmiä on lisätty osaksi kokonaisuutta yksi kerrallaan eri vaiheissa. Tämä on johtanut moniosaiseen ja pirstaleiseen sosiaaliturvaan, joka ei aina toimi kokonaisuutena. Näin ollen yhteentoimivuutta on kehitettävä vastaamaan ihmisten tarpeita. Suomalaisessa sosiaaliturvassa on kansainvälisesti nähty erityispiirteinä pitkät jaksot, jolloin tukea tarvitsevaa ihmistä ei kohdata eikä hänen tilanteeseensa päästä tarttumaan. Tämä pitkittää ihmisen yksilölliseen tilanteeseen sopivien ratkaisujen löytymistä ja lisää syrjäytymistä.

Suomalainen sosiaaliturva koostuu palveluista ja toimeentulon turvaavista etuuksista. Suomen toimeentuloturvajärjestelmä on pääosin vakuutusperusteinen. Toimeentuloturvaetuudet voidaan sosiaali- ja terveysministeriön määritelmän mukaan jakaa kaheteen ryhmään: toiset perustuvat työskentelyyn ja toiset Suomessa asumiseen.

Asumisperusteisen järjestelmän vahvuutena on sen kattavuus. Järjestelmän piirissä ovat kaikki maassa asuvat ja järjestelmä tarjoaa riittävän turvan niille, jotka kuuluvat järjestelmään. Kattavan järjestelmän kesävyys ja rahoituksen riittävyys on otettava huomioon, kun ihmisten liikkuvuus maiden välillä lisääntyy.

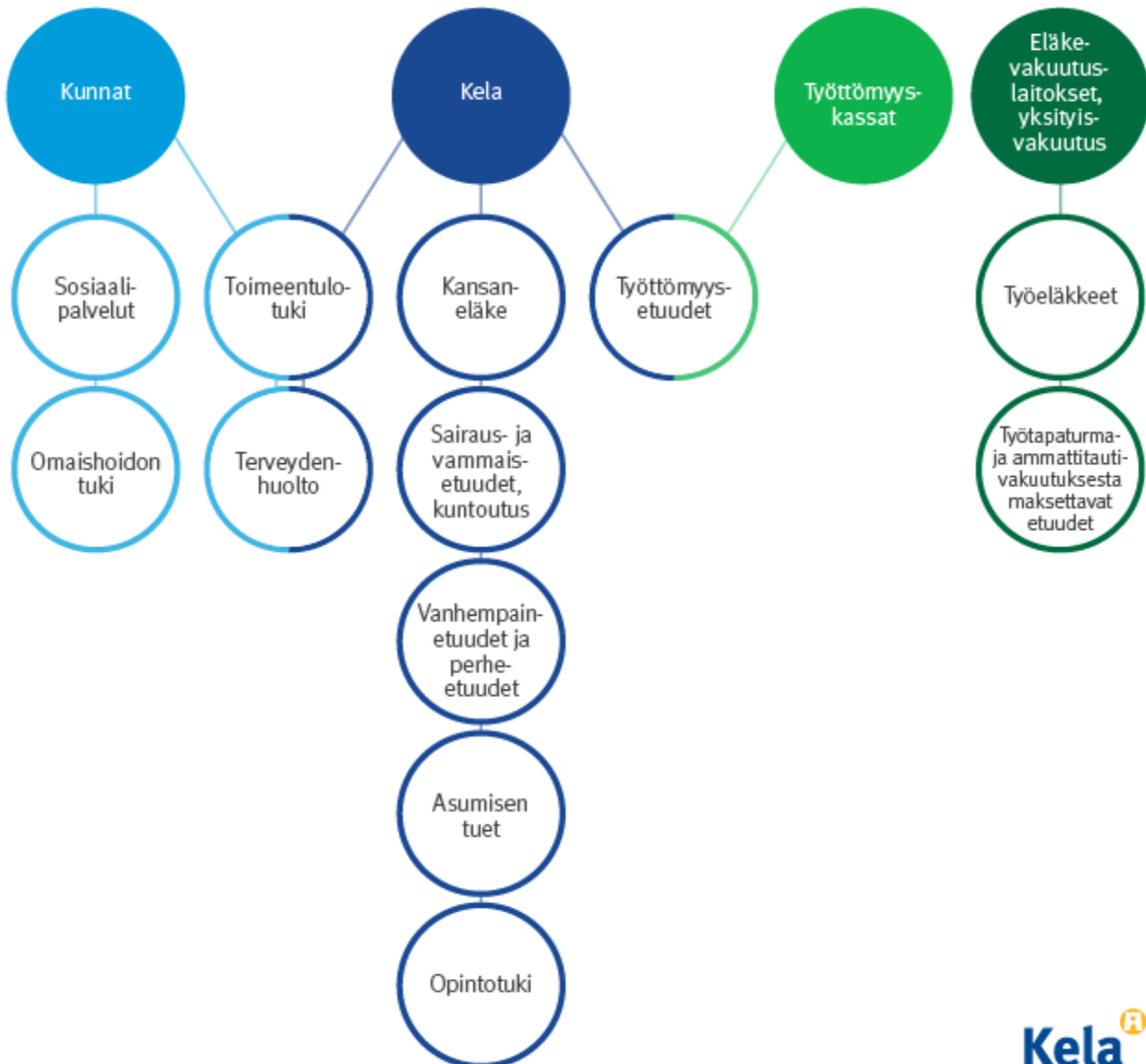
Hallitus on antanut asumisperusteista sosiaaliturvaa koskevan esityksen eduskunnalle 11.10.2018 ja lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.4.2019. Esityksen tavoitteena on pyrkiä huomioimaan EU:n lainsäädännön asettamia vaatimuksia, jotka pohjautuvat työnteon vakuuttamiseen. Suomen nykyinen asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmä soveltuu hyvin tilanteisiin, joissa maahanmuutto ja maastamuutto on vähäistä ja asuminen Suomessa on pysyvää. Hallituksen esityksen tavoitteena on, että asumisperusteinen sosiaaliturva kuuluisi niille, jotka asuvat Suomessa ja osallistuvat järjestelmän rahoittamiseen.

---

<sup>2</sup> Kelan tilastollinen vuosikirja 2017

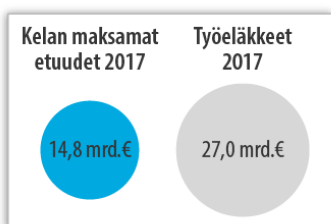
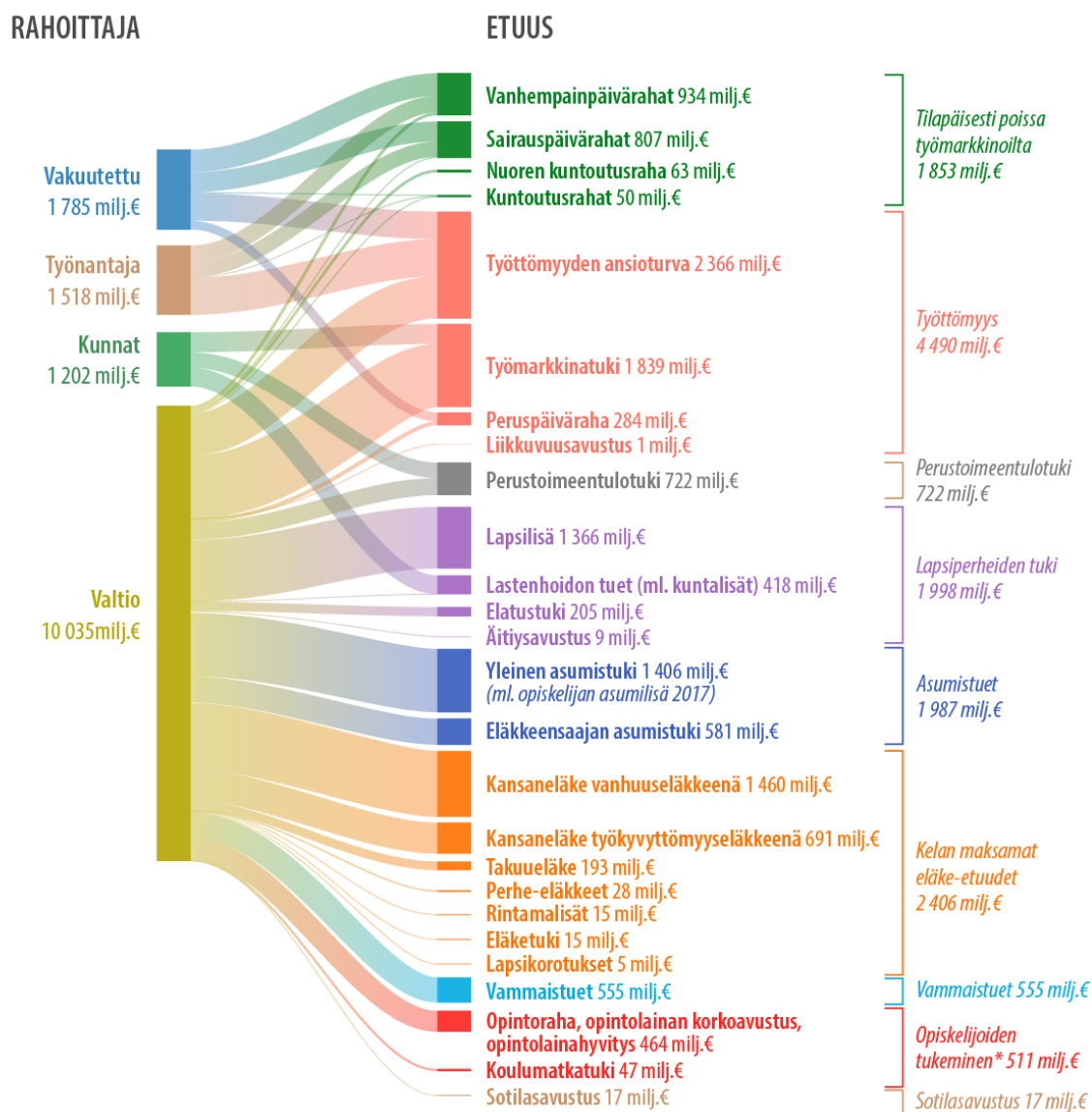
# Suomen sosiaaliturva

●● Asumiseen perustuva sosiaaliturva    ●● Työntekoon perustuva sosiaaliturva



Kuvio 1: Suomen sosiaaliturva

## Kelan keskeiset etuudet ja niiden rahoitus 2017



\*Valtion takaamat opintolainat olivat yhteensä 2,8 mrd.€ 31.12.2017.

Kuvio 2: Kelan keskeiset etuudet ja niiden rahoitus 2017

## 2 Perusoikeudet

### 2.1 EU-oikeus<sup>3</sup>

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (34 artikla) säädetään sosiaaliturvasta ja toimeentuloturvasta. Artiklan mukaan unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalipalveluihin, joilla taataan suoja muun muassa raskauden ja synnytyksen aikana ja sairauden, työtapaturman, hoidon tarpeen ja vanhuuden varalta sekä työpaikan menetyksen yhteydessä unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, sekä kunnioittaa tätä oikeutta. Jokaisella, jolla on asuinpaikka unionissa tai siellä laillisesti liikkuvalla on oikeus sosiaaliturvaetuuksiin ja sosiaalisiin etuihin yhteisön oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen mukaisesti.

Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan (34 artikla) mukaan yhteiskunnallisen syrjäytymisen ja köyhyyden torjumiseksi unioni tunnustaa oikeuden sosiaaliturvaan ja asumistukeen tai sosiaalisesti tuettuun asuntoon ihmisarvoisen elämän varmistamiseksi jokaiselle, jolla ei ole riittäviä varoja, yhteisön oikeuden ja kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti, sekä kunnioittaa tätä oikeutta.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan (12 artikla) mukaan sopimuspuolet sitoutuvat luomaan sosiaaliturvajärjestelmän ja pitämään sitä yllä sekä pitämään sosiaaliturvajärjestelmänsä tyydyttävällä tasolla (vähintään Kansainvälisen työjärjestön sosiaaliturvan vähimmäistasoa koskevan yleissopimuksen nro 102 edellyttämä taso) sekä pyrkimään asteittain nostamaan sosiaaliturvajärjestelmänsä tasoa.

Lisäksi Euroopan sosiaalisen peruskirjan (13 artikla) mukaan varmistaakseen, että oikeutta sosiaaliavustukseen voidaan käyttää tehokkaalla tavalla, sopimuspuolet sitoutuvat varmistamaan, että jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä, etenkin sosiaaliturvajärjestelmän tarjoamista etuuksista, annetaan riittävästi apua. Sopimuksen vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan valtion on turvattava tämä oikeus subjektiivisena oikeutena<sup>4</sup>. Lisäksi sopimuspuolet sitoutuvat varmistamaan, että tällaista apua saavien henkilöiden poliittisia tai sosiaalisia oikeuksia ei tästä syystä rajoiteta.

### 2.2 Suomen perustuslaki<sup>5</sup>

Oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta on säädetty Suomessa perustuslain tasoisesti. Ihmiset ovat lain edessä yhdenvertaisia ja ihmisiä on kohdeltava lainsäädännössä, tuomioistuimissa ja viranomaistoiminnassa samanlaisissa olosuhteissa samalla tavoin. Yhdenvertaisuusperiaatteeseen sisältyy myös mielivallan kieltö.

---

<sup>3</sup> kts. Essi Rentola – Suomen sosiaaliturvan kehittäminen globaalissa maailmassa  
<https://vnk.fi/documents/10616/6520186/Suomen+sosiaaliturvan+kehitt%C3%A4minen+gloaalissa+maailmassa+-+Essi+Rentola+15.11.2018/47224a1c-3430-68ac-ebcb-a7b4392c43a9?version=1.0>

<sup>4</sup> HE 309/1993 vp s. 69

<sup>5</sup> kts. Pentti Arajärvi – Perusoikeuksista sosiaaliturvan uudistuksessa  
<https://vnk.fi/documents/10616/6520186/Perusoikeuksista+sosiaaliturvan+uudistuksessa+12.9.2018+-+Pentti+Araj%C3%A4rvi>

Perustuslain mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka<sup>6</sup>.

Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisen tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Julkisen vallan on perustuslain mukaan edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Perustuslain mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan tällaista turvaa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä<sup>7</sup>. Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Säännös ei kuitenkaan turvaa tätä oikeutta subjektiivisena oikeutena<sup>8</sup>.

Oikeus välttämättömään toimeentuloon on kaikilla ja avun saamisen edellytykset selvitetään yksilökohtaisella harkinnalla. Välttämättömällä toimeentulolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> HE 309/1993 vp, s. 43—44

<sup>7</sup> HE 309/1993 vp s. 69

<sup>8</sup> HE 309/1993 vp s. 72

<sup>9</sup> HE 309/1993 vp s. 69



## 3 Etuuksien nykytila

### 3.1 Opintoetuedet

Opintotuki koostuu opintorahasta, opintorahan huoltajakorotuksesta, opintorahan oppimateriaalilisästä (1.8.2019 alkaen), opintolainan valtioneuvoston takauksesta ja asumislisästä.

Lisäksi opiskelijan etuuksia ovat muun muassa ateriatuki, korkoavustus, koulumatkatuki, opintolainahyvitys ja opintolainavähennys. Näitä etuuksia ei käsitellä tässä kuvauksessa, vaan pääpaino on opintotuessa.

#### 3.1.1 Opintotuki

##### **Etuslain synty ja tavoitteet**

Suomalainen opintotukijärjestelmä on luotu vuosina 1969-1972. Vuonna 1972 voimaan tullut opintotukilaki loi perustan nykytuolle. Valtion takaama opintolainaa alettiin myöntää vuonna 1969. Opintorahaa on myönnetty vuodesta 1972 ja asumislisää vuodesta 1977.

Opintotuki tuli Kelan hoidettavaksi vuonna 1994. Vuonna 1995 tehtiin opintotukileikkauksia, joiden tavoitteena oli leikata opintotukimenoista 10 %.

Opintotukijärjestelmään tehtiin merkittäviä muutoksia 1990-luvulla sekä korkeakouluopiskelijoiden, että toisen asteen opiskelijoiden opintotuen osalta. Opintorahan osuutta kokonaistuesta lisättiin huomattavasti (opintotukilaki 65/1994 ja opintotukiasetus 260/1994). Ennen vuotta 1992 pääosa opintotuesta oli valtion takaama korkotukilainaa. Vuonna 1992 korkeakouluopiskelijoiden opintotutukeen tehtiin uudistus, jossa opintoraha suureni 107,64 eurosta 264,06 euroon kuukaudessa ja muuttui veronalaiseksi. Samalla huoltajakorotus poistettiin ja korkotukilainat muuttuivat markkinaehtoisiksi. Vanhempien ja puolison tuloja ja varallisuutta sekä opiskelijan omaa varallisuutta ei enää otettu huomioon opintotuen myöntämisessä. Vuonna 1992 otettiin käyttöön myös korkeakoulutukikuukaudet.

Opintotukilakia uudistettiin vuonna 1994 siten, että toisen asteen opiskelijoiden opintotukea muutettiin. Toisen asteen opiskelijoiden tuessa otettiin käyttöön samat periaatteet tulojen ja varallisuuden osalta kuin korkeakoulu-uudistuksessa. Opintorahan määrää korotettiin 84,93 eurosta 218,64 euroon kuukaudessa. Lisäksi vanhempien alkoivat vaikuttaa perheettömien alle 20-vuotiaiden opintorahaan ja alle 18-vuotiaiden asumislisään.

Vuonna 2005 tuli voimaan sääntely opintolainavähennyksestä korkeakouluopiskelijoille ja vuonna 2011 siirryttiin kaksiportaiseen yliopistotukeen. Vuonna 2014 voimaan tuli sääntely opintolainahyvityksestä, suuremmasta opintorahasta ja lyhyemmästä enimmäistukiajasta uusille korkeakouluopiskelijoille. Korkeakouluopiskelijoiden opintoraha kuitenkin yhtenäistettiin 1.8.2017 alkaen saman suuruisiksi toisen asteen opiskelijoiden opintorahan (enintään 250,28 euroa/kuukausi) kanssa. Samassa yhteydessä vuonna 2017 korkeakouluopiskelijoiden lainatakauksen määrää korotettiin 650 euroon.

Opintotuen määriin ja ehtoihin tehtiin runsaasti muutoksia 1.8.2014 ja 1.8.2017. Vuonna 2014 opintoraha sidottiin indeksiin, tosin indeksikorotukset tehtiin vain kaksi kertaa (1.8.2014 ja 1.8.2015), jonka jälkeen opintorahan indeksisidonnaisuus poistettiin. Myös korkoavustuksen tulo rajojen indeksisidonnaisuus otettiin käyttöön. Tulorajoja korotetaan joka toinen vuosi.

Vuonna 2014 opintolainan valtiontakauksia korotettiin 100 eurolla/kuukausi. Opintolainahyvitys otettiin käyttöön uusilla korkeakouluopiskelijoilla, jotka aloittivat ensimmäiset korkeakouluopintonsa 1.8.2014 tai sen jälkeen. Uusilla korkeakouluopiskelijoilla oli suurempi opintoraha, mutta vastaavasti heidän enimmäistukiaikansa oli 5 tukikuutta vähemmän.

Vuonna 2014 korkeakouluopintojen kokonaistukiaika muutettiin 70 kuukaudesta 64 kuukauteen. Korkeakouluopiskelijoiden edistymisen seurannassa otettiin käyttöön vähimmäissuoritusvaatimus, vähintään 20 opintopistettä lukuvuodessa. Tukikuukausikohtaisen edistymisen lisäksi säädettiin edistymisestä myös lukuvuositasolla. Vuonna 2014 korotettiin itsenäisesti asuvien 18-19-vuotiaiden toisen asteen opiskelijoiden vanhempien tulo rajoja, mikä tarkoitti kaksia eri rajoja vanhempien tuloille. Lainatakaus oikeutta ilman opintorahaa laajennettiin vanhemman luona asuville 18-19-vuotiaille ja itsenäisesti asuville alle 17-vuotiaille lukiolaisille.

Opintorahan perusmääriä yhtenäistettiin 1.8.2017, eli korkeakouluopiskelijoiden opintorahoja pienennettiin toisen asteen tasolle. Opintolainan kuukausimäärää vastaavasti korotettiin 400 eurosta 650 euroon. Vaikka opintolainan kuukausimäärä nousi, opintolainavähennyksen ja -hyvityksen enimmäismäärät eivät suurentuneet: huomioitava opintolaina on edelleen enintään 400 euroa/kuukausi. Opintolainan myöntämisedellytyksiä muutettiin myös niin, että maksuhäiriö ei enää estä lainatakauksen myöntämistä. Korkeakouluopintojen enimmäistukiaikoja lyhennettiin siten, että tutkintokohtainen tukiaika lyhentyi 2 kuukaudella uusilla korkeakouluopiskelijoilla ja kokonaistukiaika lyhentyi 64:stä tukikuukaudesta 54 tukikuukauteen kaikilla korkeakouluopiskelijoilla. Vuonna 2017 myös suurin osa opiskelijoista alkoi saada asumislisän sijasta yleistä asumistukea.

Opintotuessa otettiin käyttöön 1.1.2018 opintorahan huoltajakorotus, joka on määrältään 75 euroa/kuukausi (koko opintoraha on 325,28 euroa/kuukausi). Huoltajakorotusta voi saada alle 18-vuotiaan lapsen huoltaja. Vanhempien tulot eivät enää 1.1.2018 alkaen vaikuta opintorahaan 18-19-vuotiaille itsenäisesti asuvilla toisen asteen opiskelijoilla ja 1.8.2019 alkaen vanhempien tulot eivät enää alentavasti itsenäisesti asuvilla alle 18-vuotiaille opiskelijoilla. Vuonna 2018 otettiin käyttöön vuositulo rajojen ja takaisinperinnän euromäärien indeksikorotukset kahden vuoden välein alkaen tukivuodesta 2016 (jonka tulovalvonta tehtiin vuonna 2018). Myös tulovalvonnan takaisinperintäkorotuksen määrää alennettiin 15 prosentista 7,5 prosenttiin. Merkittävä muutos Kelan toiminnan kannalta oli opintotuen ratkaisutoiminnan päättyminen yliopistoissa ja korkeakoulujen lakisääteisten tehtävien ja opintotukilautakuntien poistuminen.

Lukuvuoden tukiaikaa täsmennettiin Suomessa 1.8.2018. Tukiaika on 9 kuukautta korkeakoulututkintoa varten ja 10 kuukautta ammatillista perustutkintoa varten. Lukiokoulutuksen enimmäistukiaika täsmennetään 1.8.2019 alkaen 10 tukikuukauteen. Lisäksi 1.8.2018 säädettiin ammatillisen koulutuksen päätoimisuudesta ja palkallisen työssäoppimisen vaikutuksesta opintotukeen (=oppisopimuskoulutus).

Opiskelijan vanhempien tulokäsitemuutos muutettiin 1.1.2019 puhtaista tuloista veronalaisiksi tuloiksi. Muutos liittyi kansallisen tulorekisterin käyttöönottoon. Samassa yhteydessä vanhempien tulo rajoja korotettiin 5-6 prosenttia. Verohallinto päätti, että 1.1.2019 alkaen opintorahasta ei tehdä enää ennakonpidätystä (10 %), jos opiskelija ei sitä erikseen vaadi.

Pienituloisten perheiden ammatillista tai lukiokoulutusta suorittaville lapsille voidaan 1.8.2019 alkaen myöntää opintorahan oppimateriaalilisä, joka on 46,80 euroa kuukaudessa. Vanhempien yhteenlaskettujen vuositulojen tulee olla enintään 41 100, jotta oppimateriaalilisä voidaan myöntää. Lisän voivat saada myös alle 17-vuotiaat lapsilisän piirissä olevat opiskelijat. Lisä on tarkoitettu vanhempansa luona asuville alle 20-vuotiaille tai itsenäisesti asuville alle 18-vuotiaille.

Elokuusta 2019 alkaen vanhempien tulot eivät enää vaikuta alle 18-vuotiaalle myönnettävään opintorahan perusmäärään tai asumislisään, jos opiskelija asuu itsenäisesti.

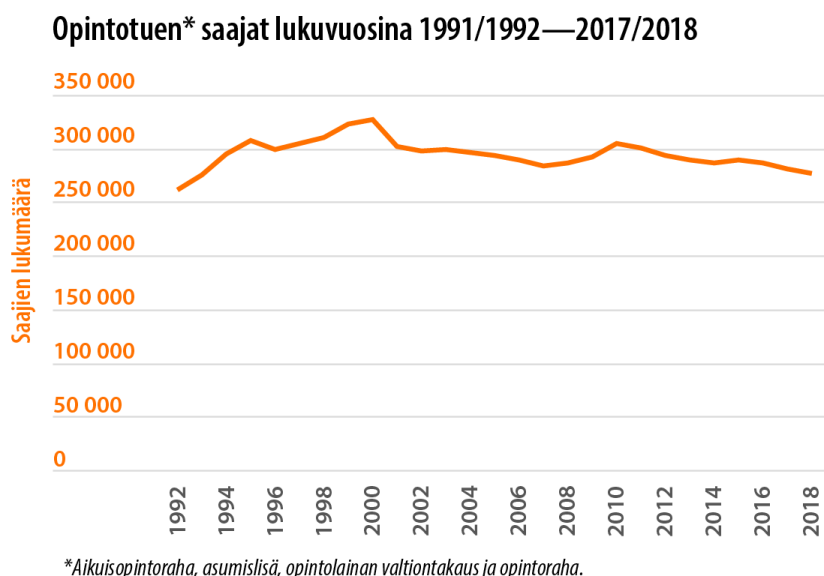
Mikäli opintotuki ei riitä asiakkaan välttämättömiin menoihin, asiakas voi hakea lisäksi Kelasta perustoimeentulotukea.

## Saajamäärät ja tilastot

Lukuvuonna 2017/2018 opintotukea sai 276 264 opiskelijaa, mikä oli 1,4 % vähemmän kuin edellisenä lukuvuotena.

Yliopisto-opiskelijoista 52 % ja ammattikorkeakouluopiskelijoista 59 % sai opintotukea lukuvuoden 2017/2018 aikana. Joulukuussa 2017 keskimääräinen opintotuki, johon kuului opintoraha, asumislisä ja lainantakaus, oli 736 euroa kuukaudessa. Kotimaisissa oppilaitoksissa tutkintoa suorittavilla yliopisto-opiskelijoilla keskimääräinen opintotuki oli 883 euroa kuukaudessa, ammattikorkeakouluopiskelijoilla 876 euroa kuukaudessa, ammatillisessa oppilaitoksessa opiskelevilla 497 euroa kuukaudessa ja lukiolaisilla 213 euroa kuukaudessa.

Vuonna 2017 opintotukea maksettiin yhteensä 631,6 miljoonaa euroa, mikä on 21 % vähemmän kuin vuonna 2016. Summa jakaantuu siten, että opintorahaa maksettiin 461,0 miljoonaa euroa, asumislisää 145,6 miljoonaa euroa, opintolainahyvitystä 3 miljoonaa euroa, maksettuja takausvastuita 13,0 miljoonaa euroa ja ateriatukea 30,7 miljoonaa euroa. Valtaosa opiskelijoista siirtyi yleisen asumistuen piiriin vuonna 2017, joten vuonna 2018 asumislisää maksettiin vain 9,2 miljoonaa euroa.



Kuvio 3: Opintotuen\* saajat lukuvuosina 1991/1992-2017/2018



Kuvio 4: Opintoetuksien\* kustannukset

### 3.1.1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### **Etuuslain tavoite ja oikeus etuuteen**

Opintotuki on päätoimisen opiskelun yleinen tukimuoto. Sen tarkoituksena on turvata päätoimisesti opiskelevan henkilön toimeentulo opintojen aikana. Opintotukea voidaan myöntää Suomen kansalaiselle, joka harjoittaa Suomessa oppivelvollisuuden jälkeisiä opintoja jotka kestävät yhtäjaksoisesti vähintään kaksi kuukautta.

Opintotuen saamisen edellytyksenä on opintojen päätoimisuus ja taloudellisen tuen tarve. Opintotuki on tarkoitettu peruskoulun jälkeisiin opintoihin. Lisäksi edellytetään, että opiskelija on hyväksytty oppilaitokseen ja että hän edistyy opinnoissaan riittävällä tavalla. Opintotuki koostuu opintorahasta, opintorahan huoltajakorotuksesta (1.1.2018 alkaen), opintolainan valtiontakauksesta ja asumislisästä.

Koulutuspoliittisena lähtökohtana on opiskelupaikkojen tehokas hyväksikäyttö ja se, että eri koulutusasteille valikoitumisen tiellä olevat esteet minimoidaan. Tämän vuoksi on tärkeää, että yhteiskunnan järjestämä perusturva opiskelun aiheuttaman tulonmenetyksen aikana on kattava ja kansalaisille selkeä<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> HE 226/1993

## **Etuuden määrätymisperusteet ja määrä**

### **Opintoraha**

Opintorahan määrä on säädetty laissa<sup>11</sup>. Opintorahan määrään vaikuttavat muun muassa hakijan ikä, asuuko hakija itsenäisesti vai vanhempien luona, onko hakija avioliitossa ja onko hakijalla lapsia. Tietyissä tilanteissa myös hakijan vanhempien tulot vaikuttavat opintorahan määrään.

Jos opintotuen hakija on alle 18-vuotiaan lapsen huoltaja, hakija voi saada opintotuen huoltajakorotuksen, joka on 75 euroa/kuukausi. Lasten lukumäärä ja se, kenen luona lapsi asuu, ei vaikuta huoltajakorotuksen määrään.

Opintorahan vähävaraisuuskorotus (ja oppimateriaalilisä 46,80 euroa/kuukausi, vain alle 20-vuotiaille) voidaan myöntää muualla kuin vanhempiensa luona asuvalle 17-vuotiaalle tai vanhemman luona asuvalle perheettömälle opiskelijalle, jos vanhempien yhteenlasketut tulot ovat vuodessa 41 100 euroa tai sen alle. Korotus kasvaa asteittain sitä mukaa, mitä pienemmät tulot vanhemmilla on. Opintorahaan maksetaan täysimääräinen korotus, jonka määrä on 59,01 euroa tai 101,74 euroa kuukaudessa, jos vanhempien yhteenlasketut tulot ovat vuodessa 21 800 euroa tai sen alle.

Vuonna 2014 opintoraha sidottiin indeksiin, tosin indeksikorotukset tehtiin vain kaksi kertaa (1.8.2014 ja 1.8.2015), jonka jälkeen opintorahan indeksisidonnaisuus poistettiin. Myös korkoavustuksen tulo rajojen indeksisidonnaisuus otettiin käyttöön. Tulorajoja korotetaan joka toinen vuosi.

### **Opintolainan valtiontakaus**

Hakija voi saada opintolainan valtiontakauksen, jos hakija saa Kelasta opintorahaa tai Työllisyysrahastolta aikuiskoulutustukea. Opintolainaa voi tietyin edellytyksin saada myös ilman, että hakija saa opintorahaa<sup>12</sup>.

Lainantakausta ei pääsääntöisesti myönnetä, mikäli hakijan aikaisempi opintolaina on Kelan perittävänä. Tällaisissakin tilanteissa lainantakausta voidaan myöntää poikkeuksellisten syiden perusteella, jolloin hakijan tulee tehdä syistä Kelalle selvitys.

### **Tulojen vaikutus etuuden määrään ja etuuden takaisinperintä**

Opiskelijan omat tulot vaikuttavat siihen, kuinka monelta kuukaudelta vuodessa hän voi nostaa opintotukea. Opiskelijan pitää itse huolehtia siitä, etteivät vuositulot ylitä vuositulorajaa. Omaisuuden tuotto, kuten luovutusvoitto tai vuokratulot ovat veronalaista tuloa, jotka huomioidaan tuloina opintotuessa.

**Opiskelijan omina tuloina** huomioidaan veronalaiset bruttotulot sekä veronalaiset apurahat ja ulkomailta saadut tulot. Verovapaita apurahoja ei huomioida tulona, jos apuraha on maksettu vuonna 2019 tai sen jälkeen.

Opiskelijalla on henkilökohtainen vuosituloraja, joka määräytyy sen perusteella, kuinka monelta kuukaudelta opintotukea on nostettu kalenterivuoden aikana. Tulot voi saada milloin tahansa

<sup>11</sup> Opintotukilaki 11 §: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940065#L2P11>

<sup>12</sup> Opintotukilaki 15 §: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940065#L2P15>

kalenterivuoden aikana, kunhan ne eivät ylitä vuositulorajaa. Vuosituloraja lasketaan siten, että tuloja voi olla 667 euroa jokaista tukikuukautta kohti ja 1 990 euroa jokaista tuetonta kuukautta kohti. Jos tulot ylittävät vuositulorajan enintään 222 eurolla (vuonna 2018 ja 2019), opiskelijan ei tarvitse perua tai palauttaa tukea, eikä maksa sitä takaisin myöhemmin opintotuen tulovalvonnassa.

Opiskelijan pitää itse huolehtia siitä, etteivät tulot ylitä vuositulorajaa. Jos opiskelija huomaa tulojen ylittävän vuositulorajan, hän voi nostaa vuositulorajaa hakemalla tukea vain osalle opiskelukuukausista, perumalla tukea etukäteen tai palauttamalla jo maksettua tukea vapaaehtoisesti. Tuki pitää palauttaa seuraavan vuoden toukokuun loppuun mennessä.

Opiskelijan kannattaa perua tai palauttaa maksettu tuki, jos hän huomaa, että tulot ovat ylittämässä vuositulorajan. Muuten Kela perii myöhemmin liikaa maksetun tuen takaisin 7,5 %:lla korotettuna. Korkeakouluopiskelija ei myöskään saa perittäviä tukikuukausia uudelleen käyttöönsä. Opiskelija voi itse valita, minkä kuukausien tuen hän peruu tai palauttaa.

Opiskelijan tulot valvotaan jälkikäteen. Kun tulovalvontavuoden verotus on vahvistettu, Kela saa Verohallinnolta tiedot opiskelijoiden veronalaisista tuloista. Näistä tuloista Kela vähentää opintorahat sekä lisää niihin ulkomailla saadut tulot ja tulovalvontavuoden 2017 tai 2018 aikana saadut verovapaat apurahat. Sen jälkeen Kela vertaa vuoden aikana saatuja tuloja vuositulorajaan, joka määräytyy opiskelijan käyttämien tukikuukausien perusteella. Jos tulot ylittävät vuositulorajan, Kela lähettää opiskelijalle takaisinperinnän päätösehdotuksen. Kela ei tiedä, onko opiskelija saanut tulot opiskeluaikana vai sen ulkopuolella. Jos tulot on saatu kokonaan tai osittain opiskeluaikana ulkopuolella, opiskelija voi tehdä takaisinperinnästä Kelalle uudelleen käsittelypyynnön.

Opiskelijan vanhempien tulot vaikuttavat joissakin tilanteissa opintotuen määrään. Puolison tulot tai omaisuus eivät vaikuta opintotukeen. Myöskään opiskelijan tai hänen vanhempansa omaisuus ei vaikuta opintotukeen.

**Toisen asteen opiskelijoilla** vanhempien tulot voivat vaikuttaa etuuden määrään, jos opiskelija on alle 18-vuotias tai asuu vanhempansa luona. Tällöin vanhempien tulot voivat pienentää tai korottaa opintotuen määrää tai estää sen saamisen.

Vanhempien tulot eivät vaikuta opintotukeen, kun opiskelija on täyttänyt 18-vuotta ja asuu itsenäisesti eli muualla kuin vanhempansa luona tai opiskelija on naimisissa tai hän on alaikäisen lapsen huoltaja.

Vanhempien tulot vaikuttavat alle 18-vuotiailla myös opintotuen asumislisän määrään.

Vanhempien tulojen vaikutus etuuteen muuttuu 1.8.2019 alkaen. Vanhempien tulot eivät enää sen jälkeen pienennä opintorahan perusmäärää ja asumislisää tai estä niiden saamista muualla kuin vanhempansa luona asuvilla opiskelijoilla.

**Korkeakouluopiskelijoilla vanhempien tulot** voivat vaikuttaa opintorahan määrään vain korottavasti. Opiskelija saa korotettua opintorahaa, jos hän on 17-vuotias tai asuu vanhempansa luona ja vanhempien yhteenlasketut tulot ovat enintään 41 100 euroa/vuosi. Korkeakouluopiskelijalla vanhempien tulot eivät voi pienentää opintorahaa eivätkä estää sen saamista. Vanhempien tulot eivät myöskään vaikuta korkeakouluopiskelijalla opintolainan lainantakaukseen eivätkä opintotuen asumislisään.

Kela saa tiedon opiskelijan vanhempien tuloista Verohallinnolta ja tulot huomioidaan viimeksi vahvistetun verotuksen perusteella. Kela tarkistaa vuosittain opiskelijan opintotuen määrän

automaattisesti oikeaksi Verohallinnolta saatujen verotustietojen perusteella. Jos vanhempien yhteenlasketut tulot ovat tarkistushetkellä vähintään 20 % pienemmät kuin viimeksi vahvistetussa verotuksessa, opiskelija voi saada opintotuen muuttuneiden tulojen perusteella. Opiskelijan tulee tässä tapauksessa itse ilmoittaa vanhempien tulojen muutoksesta. Jos vanhempien tulot ovat suuremmat kuin viimeksi valmistuneessa verotuksessa, opiskelijan ei tarvitse ilmoittaa siitä Kelalle.

Opintotukeen vaikuttavat vanhempien tuloverolain mukaiset veronalaiset ansio- ja pääomatulot (tulokäsite on sama kuin opiskelijan omien tulojen tulovalvonnassa) sekä ulkomailta saadut tulot, jos vastaavat tulot olisivat Suomessa veronalaisia.

Opintotukeen vaikuttavat opiskelijan biologisten vanhempien tai adoptiovanhempien tulot. Sijaisvanhempien tai esimerkiksi isovanhempien tulot eivät vaikuta opintotukeen. Jos opiskelijan vanhemmat ovat eronneet tai asuvat pysyvästi erillään välien rikkoutumisen vuoksi, Kela ottaa huomioon sen vanhemman tulot, jonka luona opiskelija asuu tai on asunut viimeksi. Alle 18-vuotiaan osalta vanhempien tuloksi huomioidaan myös vanhemman uuden aviopuolison tulot, jos opiskelija asuu vanhempansa ja tämän aviopuolison luona. Vanhemman uuden avopuolison tulot eivät kuitenkaan vaikuta opintotuen määrään.

## Opintojen edistyminen ja edistymisen seuranta

Opintotuen saamisen perusteena on, että opinnot edistyvät riittävästi. Edistyminen on riittävää, jos päätoiminen opiskeluaika ei tule olennaisesti ylittämään opinnoille määriteltyä tukiaikaa.

**Toisen asteen opintojen** osalta tukiaika on ammatillisessa perustutkinnossa ja lukiokoulutuksessa 4 lukuvuotta. Opintojen edistymistä seuraa oppilaitos.

Jos oppilaitos huomaa, että opinnot eivät edisty riittävästi, se ilmoittaa asiasta Kelalle. Tämän jälkeen Kela lähettää opiskelijalle asiasta selvityspyynnön. Opiskelijan tulee selvittää syyt, joiden vuoksi opinnot ovat hidastuneet. Opintotukea voi edelleen saada, jos opinnot ovat hidastuneet tilapäisesti hyväksyttävästä syystä. Hyväksyttäviä syitä voivat olla esimerkiksi oma tai lähiomaisen sairaus, muuten vaikea elämäntilanne tai erityisen laaja opintokokonaisuus. Hyväksyttävänä syynä voidaan pitää myös sitä, että opinnot on keskeytetty lapsen syntymän tai asevelvollisuuden, siviilipalveluksen tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittamisen vuoksi.

Kela lakkauttaa opintotuen, jos opiskelija ei vastaa selvityspyyntöön tai opiskelija ei esitä hyväksyttäviä syitä opintojen hitaaseen edistymiseen. Lakkauttamisen jälkeen tuen voi saada uudestaan, kun opiskelija on lakkauttamisen jälkeen suorittanut opintoja niin paljon, että pystyy suorittamaan opinnot niiden normaalissa tukiajassa. Kela voi myöntää tuen myös määräajalle jolloin edellytetään, että opiskelija suorittaa tiettyssä ajassa vaaditun määrän opintoja. Tuki voidaan myös periä takaisin, jos opiskelijalla on ollut opintosuorituksia erityisen vähän ja olosuhteista ilmenee, että opiskelijalla ei ole ollut tarkoitukseen opiskella.

**Korkeakouluopiskelijan** tulee suorittaa tukikuukautta kohti keskimäärin vähintään 5 opintopistettä ja jokaisen lukuvuoden aikana vähintään 20 opintopistettä (vähimmäissuoritusvaatimus).

Tukikuukausien määrä ei vaikuta vähimmäissuoritusvaatimukseen. Vaikka opiskelija olisi saanut lukuvuoden aikana opintotukea vain yhdeltä kuukaudelta, suorituksia tulee olla lukuvuodessa vähintään 20 opintopistettä. Vähimmäissuoritusvaatimus ei koske kevätlukukaudella (1.1.–31.7.)



alkavan koulutuksen ensimmäistä lukuvuotta eikä myöskään sitä lukuvuotta, jonka kevätlukukauden aikana suoritetaan korkeakoulututkinto (esim. kandidaatin tutkinto, josta jatketaan maisterin tutkintoon). Jos opiskelija valmistuu ennen kuin seuranta tehdään, on opinnoissa edistytty riittävästi.

Jos opiskelija ei ole suorittanut tukikuukautta kohti vähintään 5 opintopistettä edeltävänä lukuvuotena, tukea voi kuitenkin edelleen saada, jos opiskelijan on koko opiskeluaikana suorittanut opintoja vähintään 5 opintopistettä tukikuukautta kohti. Vähimmäissuoritusvaatimus (20 opintopistettä) pitää kuitenkin tässäkin tilanteessa täytyä.

Kela tekee korkeakouluopiskelijoiden opintojen edistymisen seurannan joka vuosi lokakuussa. Seuranta koskee edeltävää lukuvuotta (1.8.–31.7.) ja korkeakoulussa opiskeltua aikaa. Saman vuoden elokuussa suoritettavat opinnot otetaan huomioon vasta seuraavassa edistymisen seurannassa. Kela ei seuraa yksittäisten kuukausien opintoja. Hyväksi luettuja aiempia opintoja ei oteta huomioon seurannassa.

Kela pyytää korkeakouluopiskelijalta selvitystä opintojen edistymättömyyteen. Jos opiskelija esittää jonkin aikaisemmin mainituista hyväksyttävistä syistä, tuen maksamista voidaan jatkaa tai tarvittaessa myöntää se määräjälle. Maksettua tukea voidaan peritä takaisin samoin perustein kuin toisen asteen opiskelijaltakin.

Vuonna 2018 noin 15 000 korkeakouluopiskelijalle lähetettiin selvityspyyntökirje opintojen edistymättömyydestä johtuen. Noin 12 500 opiskelijaa vastasi selvitykseen. Edistymisen seurannan tuloksena lakkautettiin noin 1 900 korkeakouluopiskelijan opintotuki.

### **Etuuden takaisinperintä**

Mikäli opintotuen vuosituloraja ylittyy, Kela voi periä liikaa maksetun etuuden takaisin 7,5 %:lla korotettuna. Ylityksen jokaista alkavaa 1 310 euroa kohden peritään takaisin yhden tukikuukauden opintoraha ja asumislisä aikajärjestyksessä alkaen kalenterivuoden viimeisestä tukikuukaudesta. Jos tuloraja on ylittynyt enintään 222 eurolla (vuonna 2018 ja 2019), liikaa maksettua tukea ei peritä takaisin.

Takaisinperinnästä voidaan luopua joko kokonaan tai osittain, jos tämä katsotaan kohtuulliseksi eikä aiheeton maksaminen ole johtunut etuuden saajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai jos aiheettomasti maksettu määrä on vähäinen. Lisäksi takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan takaisinperintää koskevan päätöksen antamisen jälkeen myös silloin, kun takaisinperintää ei etuuden saajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai kun perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan etuuden määrään nähden kohtuuttomat kustannukset.

### **Etuuden myöntäminen kansainvälisissä tilanteissa**

Opintotukea voi saada ulkomailla opiskeluun, kun opinnot suoritetaan kokonaan ulkomailla tai kun ulkomailla suoritettavat opinnot tai työharjoittelu sisältyvät Suomessa suoritettaviin opintoihin. Opiskelu- tai harjoittelupaikka voi olla hankittu vaihto-ohjelman kautta tai sen voi hankkia omatoimisesti.



Kun opinnot suoritetaan kokonaan ulkomailla, tulee opintojen olla päätoimisia ja vastata Suomessa tuettavia opintoja. Lisäksi oppilaitoksen pitää olla julkisen valvonnan alainen. Tämä tarkoittaa sitä, että oppilaitos on valtion tukema, opetusviranomaisten valvoma tai akkreditointiorganisaation akkreditoima. Myös yksityinen oppilaitos voi olla julkisen valvonnan alainen.

Suomen kansalainen voi saada opintotukea kokonaan ulkomailla suoritettaviin opintoihin, jos opiskelijalla on ollut kotikunta Suomessa vähintään kaksi vuotta opintojen alkamista edeltäneen viiden vuoden aikana eli opinnot aloitetaan alle kolmen vuoden kuluessa siitä, kun opiskelija on muuttanut asumaan ulkomaille tai opiskelijalla on elinolosuhteiden perusteella muuten kiinteä yhteys Suomeen. Kiinteää yhteyttä arvioitaessa otetaan huomioon perhesuhteisiin, toimeentuloon, ammatillisiin ja muihin vastaaviin elinolosuhteisiin liittyvät seikat. Ulkomaan kansalainen ei voi yleensä muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta saada opintotukea kokonaan ulkomailla suoritettaviin opintoihin.

Ulkomaalainen, joka on tullut Suomeen opiskelemaan, ei voi yleensä saada opintotukea Suomesta. Ulkomaalainen voi kuitenkin saada opintotukea, jos hänelle on myönnetty jatkuva tai pysyvä oleskelulupa, hän asuu Suomessa vakinaisesti ja hän on tullut Suomeen muusta syystä kuin opiskelemaan, esimerkiksi työskentelemään. Vakainainen oleskelu arvioidaan kotikuntalain perusteella.

EU-maan, ETA-maan tai Sveitsin kansalainen, voi saada opintotukea, vaikka henkilö olisi tullut Suomeen opiskelemaan. Tällöin opintotuen saaminen edellyttää, että opiskelija työskentelee Suomessa vähintään neljä kuukautta ja työskentelyn laajuus on keskimäärin vähintään 18 tuntia viikossa. Opiskelijalla tulee olla myös pysyvä oleskeluoikeus Suomessa. Opintotuen voi saada myös, jos opiskelija on Suomessa työskentelevän EU- tai ETA-maan tai Sveitsin kansalaisen perheenjäsen.

## 3.2 Asumisen tuet

Valtio tukee pienituloisten kotitalouksien asumismenoja erilaisten asumistukijärjestelmien kautta. Yleinen asumistuki on tarkoitettu pienituloisen ruokakunnan asumismenojen vähentämiseksi. Eläkkeensaajan asumistuki on puolestaan tarkoitettu pienituloisen eläkkeensaajan asumismenojen vähentämiseksi ja kotona asumisen tukemiseksi. Lisäksi sotilasavustuksella voidaan tukea varusmiesten asumista. Opiskelijat ovat 1.8.2017 alkaen olleet yleisen asumistuen piirissä, mutta opintotuen asumislisää maksetaan tietyille opiskelijoille edelleen.

Vuoden 2017 lopussa yleistä asumistukea sai 381 500 ruokakuntaa, eläkkeensaajan asumistukea 207 300 henkilöä, opintotuen asumislisää 11 500 opiskelijaa ja sotilasavustuksena asumisavustusta 3 700 taloutta. Opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin 2017 kasvatti merkittävästi yleisen asumistuen saajien määrää ja opintotuen asumislisän saajien määrä puolestaan pieneni.

Kela maksoi vuonna 2017 asumisen tukia (yleinen asumistuki, eläkkeensaajan asumistuki, opintotuen asumislisä ja sotilasavustuksen asumisavustus) yhteensä 2,0 miljardia euroa. Maksettujen asumistukien määrä kasvoi 4 % vuodesta 2016.<sup>13</sup>

Asumistukien lisäksi pienituloisimpien kotitalouksien asumista tuetaan yhä enenevässä määrin myös viimesijaiseksi ja tilapäiseksi tarkoitetun toimeentulotukijärjestelmän kautta. Sekä ympäristöministeriön työryhmä että sosiaali- ja terveysministeriön asettama toimeentulotuen uudistamista selvittänyt työryhmä (*Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja 2015:28*) totesivat, että asumistuen hyväksyttäviä enimmäisasumismenoja tulisi nostaa asumismenoihin tarvittavan toimeentulotuen ja toimeentulotukeen liittyvien kannustinloukkujen vähentämiseksi.

Tässä kuvauksessa perusteellisempaan tarkasteluun on otettu yleinen asumistuki ja opintotuen asumislisä.

### 3.2.1 Yleinen asumistuki

#### **Etuuslain synty ja tavoitteet**

Yleisen asumistuen tarkoituksena on alentaa pienituloisten asumismenoja maksamalla valtion varoista asumistukea ja turvata kohtuullinen asumistaso.

Yleistä asumistukea on myönnetty 1940-luvulta alkaen, aluksi perheenasuntoavustuksena osana aravajärjestelmää monilapsisille perheille ja vuodesta 1962 alkaen vuokra-asunnoissa asuville lapsiperheille lapsiperheiden asumistuesta annetun lain (586/1961) mukaisesti. Asumistukilain (408/1974) voimaan tullessa heinäkuussa 1975 asumistuki ulotettiin lapsiperheiden lisäksi nuoriin lapsettomiin aviopareihin, opiskelijoihin ja uusiin omistusasuntoihin. Asumistuki laajeni asteittain 1980-luvulla koskemaan vuokra-asuntojen lisäksi kaikkia asunnon hallintamuotoja ja ruokakuntatyyppejä, kun tuki ulotettiin kaiken ikäisiin omistusasuntoihin ja alivuokra- asuntoihin sekä yksinasuviin, avopareihin ja muihin lapsettomiin ruokakuntiin. Yleinen asumistuki tuli Kelan hoidettavaksi vuonna 1994.

Yleistä asumistukea selkeytettiin ja yksinkertaistettiin vuoden 2015 alusta voimaan tulleella lailla (938/2014). Asumistuen myöntäminen perustuu ruokakunnan koon ja asunnon sijainnin mukaan määräytyviin kokonaisvuokriin ja lineaarisesti määräytyviin bruttotulojen mukaisiin

---

<sup>13</sup> Kelan asumistukitilasto 2017

omavastuuosuuksiin. Myös valintaoikeus eläkkeensaajan asumistuen ja yleisen asumistuen välillä poistui.

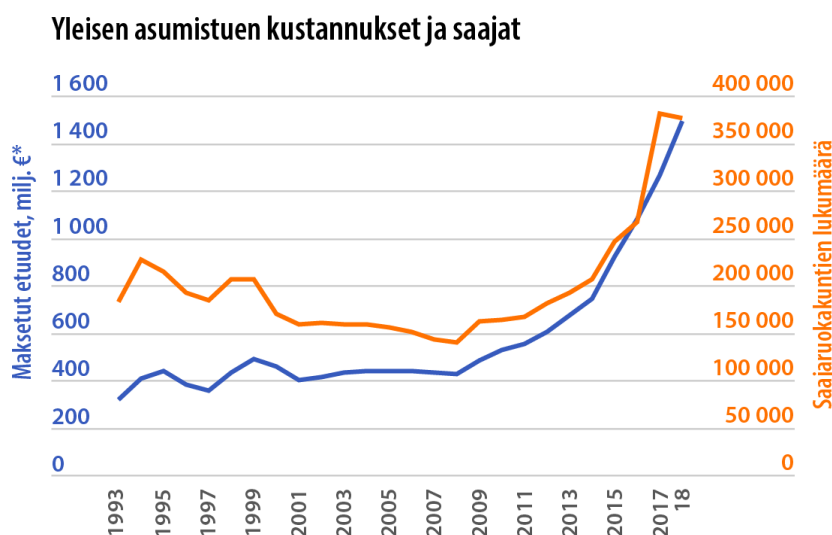
## Saajamäärät ja tilastot

Vuoden 2018 lopussa yleistä asumistukea sai 376 529 ruokakuntaa. Vuoden 2018 lopussa ruokakuntien keskimääräiset tukeen vaikuttavat kuukausitulot olivat 928 euroa. Yleistä asumistukea saavista ruokakunnista noin kaksi kolmasosaa on yhden hengen ruokakuntia. Opiskelijoiden siirtyminen yleisen asumistuen piiriin syksyllä 2017 lisäsi nuorten ja yhden hengen ruokakuntien määrää.

Yleistä asumistukea saaneista ruokakunnista yhteensä noin neljännes asuu Helsingissä (kuntaryhmä I), Espoossa, Vantaalla ja Kauniaisissa (kuntaryhmä II). Puolet asuu muissa suurissa kaupungeissa ja kaupunkiseutujen kehyskunnissa (kuntaryhmä III) ja neljännes muissa kunnissa (kuntaryhmä IV).

Rekisteriaineiston perusteella vuosina 2013–2016 alkaneiden uusien asumistukijaksojen mediaanikesto oli noin 20 kuukautta eli puolet uusista tuensaajista sai tukea enintään 20 kuukautta.<sup>14</sup>

Asumistukia maksettiin yhteensä 2 003,0 miljoonaa euroa vuonna 2017 ja 2 112,3 miljoonaa vuonna 2018. Vuonna 2017 yleisen asumistuen menot olivat 1 261 miljoonaa euroa ja kasvua edelliseen vuoteen oli 17 %. Suurta kasvua selittää se, että valtaosa opiskelijoista siirtyi opintotuen asumislisältä yleisen asumistuen piiriin elokuussa 2017. Vuonna 2018 yleistä asumistukea maksettiin noin 1 490 miljoonaa euroa. Keskimääräinen ruokakunnalle maksettu asumistuki joulukuussa 2018 oli 320 euroa kuukaudessa ja asumismenot keskimäärin 596 euroa kuukaudessa.<sup>15</sup>



\* Vuoden 2018 rahassa

Kuvio 5: Yleisen asumistuen kustannukset ja saajat

<sup>14</sup> Tutkimusblogi: <http://tutkimusblogi.kela.fi/arkisto/4542>

<sup>15</sup> <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/236630>

### 3.2.1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### **Etuuslain tavoite**

Yleisen asumistuen tarkoituksena on alentaa pienituloisten asumismenoja maksamalla valtion varoista asumistukea ja turvata kohtuullinen asumistaso. Yleistä asumistukea voidaan maksaa Suomessa asuvalle pienituloiselle ruokakunnalle.

#### **Oikeus etuuteen**

Asumistukea myönnetään Suomessa sijaitsevan vakinaiseksi asunnoksi katsottavan vuokra-asunnon, asumisoikeusasunnon tai omistusasunnon asumismenoihin. Edellytyksenä on, että asunnon pitää olla kelpollinen asuntona käytettäväksi ja viralliselta käyttötarkoitukseltaan asunnoksi tai muutoin vakinaiseen asuinkäyttöön tarkoitettu. Vuokra-asunnossa edellytyksenä on, että asunnon hallinta perustuu asuinhuoneiston vuokrauksesta annetun lain (481/1995) mukaisen vuokrasopimukseen. Asumistuen saajalla tulee olla käytössään oma asunto, jonka hallinnasta hän määrää ja josta hän maksaa vuokraa. Asumistukea ei myönnetä näin ollen laitoksiin, vapaa-ajan asuntoihin, liikehuoneistoihin eikä majoitusliikkeisiin.

#### **Etuuden määräytymisperusteet ja määrä**

Yleinen asumistuki on koko ruokakunnalle tarkoitettu tuki, joten kaikkien ruokakunnassa asuvien tulot vaikuttavat asumistuen määrään. Asumistuessa sovellettava ruokakuntakäsite lähtee asumistuen perustarkoituksesta, eli asunnossa asuvien asumismenojen alentamisesta. Ruokakunnan muodostavat samassa asunnossa pysyvästi asuvat henkilöt. Asunnossa asuva henkilö voi kuitenkin muodostaa oman ruokakuntansa, jos hänellä on hallinnassaan osa asuntoa erillisen vuokrasopimuksen tai vastaavan hallintasopimuksen perusteella. Avio- ja avopuolisot sekä suoraan etenevässä tai takenevässä polvessa olevat sukulaiset kuuluvat kuitenkin aina samaan ruokakuntaan asunnon hallintasopimuksesta riippumatta.

Asumistuessa on omavastuu, jolla pyritään ohjaamaan asumisvalintoja ja parantamaan työnteon kannustimia. Yleinen asumistuki on 80 prosenttia hyväksyttävän asumismenon ja perusomavastuuosuuden erotuksesta. Hyväksyttävä asumismeno muodostuu asumistuessa huomioon otettavista asumismenoista laissa määriteltävään enimmäismäärään asti. Perusomavastuuosuus on 42 prosenttia niistä tuloista, jotka ylittävät täysimääräiseen tukeen oikeuttavan tulorajan. Tuloraja riippuu ruokakunnan aikuisten ja alaikäisten lasten lukumäärästä: samalla tulotasolla omavastuu pienenee ruokakunnan koon ja alaikäisten lasten lukumäärän kasvaessa. Samaa laskentakaavaa sovelletaan kaikissa kuntaryhmissä, ruokakunnissa ja kaikilla tulotasolla. Täysimääräiseen tukeen oikeuttava tuloraja on sovitettu yhteen työmarkkinatuen tason kanssa. Työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saava yksin asuva henkilö maksaa omavastuuosuutena 20 prosenttia hyväksytyistä asumismenoista.

Yleisessä asumistuessa vuokra- ja osakehuoneistoissa asumismenoina otetaan huomioon vuokra tai vastike, johon lisätään erikseen maksetut lämmitys- ja vesimaksut. Vesi- ja lämmityskustannuksina käytetään ruokakunnan koon mukaan määräytyviä keskimääräisiä arvoja. Muissa omistusasunnoissa hoitomenoina otetaan huomioon asunnon sijainnin ja ruokakunnan koon mukaan määräytyvät hoitomenoerät. Kaikissa omistusasunnoissa asumismenoihin luetaan lisäksi rahoitusmenoina 73 prosenttia henkilökohtaisten asuntolainojen koroista. Tontin vuokraa ja kiinteistövero ei hyväksytä asumismenoiksi.

Yleisessä asumistuessa hyväksyttävät enimmäisasumismenot määräytyvät ruokakunnan koon ja asunnon sijainnin mukaan. Enimmäisasumismenot on sidottu elinkustannusindeksiin. Vuokra-asunnoissa yhden hengen ruokakuntien enimmäisasumismeno on asunnon sijainnista riippuen 349–516 euroa/kuukausi, kahden hengen ruokakunnilla 509–746 euroa/kuukausia, kolmen hengen ruokakunnilla 651–951 euroa/kuukausi ja neljän hengen ruokakunnilla 775–1111 euroa/kuukausi. Osakeasunnoissa enimmäisasumismenon kokonaismäärä on sama kuin vuokra-asunnoissa, mutta se on jaettu hoitomenoihin ja rahoitusmenoihin. Enimmäishoitomeno on 30 prosenttia vuokra-asuntojen enimmäisasumismenon määrästä, loput 70 prosenttia määrästä voidaan hyväksyä enimmäisrahoitusmenoina. Jos omistusasunnon hoitomenot ylittävät hoitomenojen enimmäismäärän, hyväksytään ylimenevästä osasta 73 prosenttia rahoitusmenoina.

Yleistä asumistukea myönnetään ruokakunnalle ruokakunnan täysi-ikäisten jäsenten yhteisten jatkuvien kuukausitulojen perusteella. Jatkuvana pidetään vähintään kolmen kuukauden ajalta saatavaa tuloa. Jos ruokakunnan tulot vaihtelevat, kuukausitulo lasketan keskiarvotulon perusteella. Keskiarvotuloa käytetään, jos tulo ei kestä kolmea kuukautta asumistuen myöntö- tai tarkistushetkestä lukien. Keskiarvotulo lasketaan sen tulon perusteella, jonka ruokakunnan arvioidaan saavan vuoden aikana.

Yleisen asumistuen määrä tarkistetaan vuoden välein. Asumistuen taso voi kuitenkin tulla tarkistettavaksi ennen vuositarkistusta jos esimerkiksi ruokakunnan koko muuttuu, ruokakunnan tulot nousevat yli 400 euroa tai laskevat yli 200 euroa kuukaudessa tai ruokakunnan asumismenot muuttuvat yli 50 euroa kuukaudessa. Syyskuun 2015 alusta alkaen asumistuen määrittelyssä otettiin käyttöön 300 euron suuruinen ansiotulovähennys. Ansiotulovähennys tehdään jokaisen ruokakunnan jäsenen yhteenlasketuista palkka- ja yrittäjätuloista. Ansiotulovähennyksen tavoitteena on alentaa työn vastaanottokynnystä.

### **Etuuden takaisinperintä**

Jos asumistukea on maksettu aiheetta tai määrältään liian suurena, liikaa maksettu tuki on perittävä takaisin. Takaisinperinnästä voidaan luopua joko kokonaan tai osittain, jos se katsotaan kohtuulliseksi eikä aiheeton maksaminen ole johtunut etuuden saajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai jos aiheettomasti maksettu määrä on vähäinen.

Takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan takaisinperintää koskevan päätöksen antamisen jälkeen myös, jos takaisinperintää ei asumistuen saajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai jos perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan asumistuen määrään nähden kohtuuttomat kustannukset. Takaisin perittävä määrä voidaan kuitata Kelan myöhemmin maksamasta asumistuesta tai siihen rinnastettavasta muusta etuudesta. Ilman asumistuen saajan suostumusta kuittaaminen voidaan kuitenkin kohdistaa vain tämän lain mukaiseen tai siihen rinnastettavaan muuhun etuuteen. Perusteettomasti maksettu tuki voidaan periä tietyin edellytyksin takaisin myös vuokranantajalta.

### **Etuuden myöntäminen kansainvälisissä tilanteissa**

Asumistukea voidaan myöntää vain Suomessa sijaitsevan asunnon asumismenoihin.

Yleistä asumistukea saavaan ruokakuntaan voi kuulua vain Suomessa asuva henkilö. Henkilöä pidetään Suomessa asuvana, jos hän asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain (16/2019) mukaisesti asuu Suomessa eli on ns. vakuutettu.

Tietyissä tilanteissa myös ei-vakuutetut henkilöt voivat olla ruokakunnan jäseniä. Jos henkilö vakuutetaan Suomessa työntöön perusteella ja EU-asetuksen 883/2004 nojalla, myös hänen Suomeen saapuvat perheenjäsenensä luetaan ruokakunnan jäseniksi, vaikka heitä ei vakuutettaisi. Taustalla on EU-asetus 492/2011, joka kieltää EU/ETA työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä syrjinnän.

Suomesta ulkomaille muuttava henkilö voi olla ruokakunnan jäsen, jos hän pysyy vakuutettuna Suomessa. Jos koko ruokakunta lähtee ulkomaille yli kolmen kuukauden ajaksi, oikeus asumistukeen päättyy kuitenkin muuttoa seuraavan neljännen kuukauden alusta.

### 3.2.2 Opintotuen asumislisä

#### **Etuuslain synty ja tavoitteet**

Vuonna 1977 opintotuen osaksi rakennettiin erillinen opiskelijoiden asumislisäjärjestelmä, koska perhekohtainen ja asuntoon sekä sen tasoon kiinteästi sidotun asumistuen katsottiin soveltuvan huonosti opiskelijoille, jotka vaihtoivat usein asuntoa. Opiskelijoiden asumislisäjärjestelmän piiriin tulivat aluksi yksin vuokralla asuvat ja myöhemmin myös lapsettomat opiskelijaparit ja muut yhdessä asuvat.

Opintotuen osana olevaa asumislisäjärjestelmää on kehitetty yksilöllisempään suuntaan poistamalla esimerkiksi puolison tuloharkinta vuonna 2009. Omistusasunnossa asuvat opiskelijat ja opiskelijalapsiperheet ovat kuuluneet aina yleisen asumistuen piiriin.

Opintotuen osaksi rakentuneen asumislisäjärjestelmän tavoitteet ovat olleet lähinnä koulutuspoliittisia. Tavoitteena opiskelijoiden siirrossa yleisen asumistuen piiriin oli yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa asumistukijärjestelmää, parantaa korkeita asumismenoja maksavien opiskelijoiden asemaa sekä lisätä kansalaisten yhdenvertaisuutta asumisen tukemisessa. Yleisen asumistuen ja opintotuen asumislisän yhdistämistä on selvityetty useassa yhteydessä alkaen ympäristöministeriön asumistukijärjestelmien vertailuselvityksestä vuodelta 1985<sup>16</sup> ja päättyen ympäristöministeriön asumisen tukijärjestelmien vaikutuksia koskevaan selvitykseen vuodelta 2015<sup>17</sup>. Keskeisenä ongelmana järjestelmien yhdistämiselle kuitenkin pidettiin asumistuen tason eroja eri järjestelmissä, minkä vuoksi yhdistämisestä katsottiin aiheutuvan merkittäviä muutoksia suurelle osalle tuensaajista.

Asumistukityöryhmän selvityksen perusteella opiskelijoiden siirtäminen yleisen asumistuen piiriin johtaisi siihen, että merkittävä osa opiskelijoista menettäisi asumisen tukensa ja osalla tuki säilyisi samalla tasolla tai nousisi jonkin verran. Ne opiskelijat, jotka saisivat yleistä asumistukea, saisivat sitä useammalta kuukaudelta. Lisätukikuukausia tulisi erityisesti kesäkuukausille. Tuen tarve arvioitaisiin ruokakunnan taloudellisen aseman perusteella, kuten muillakin väestöryhmillä.<sup>18</sup>

#### **Saajamäärät ja tilastot**

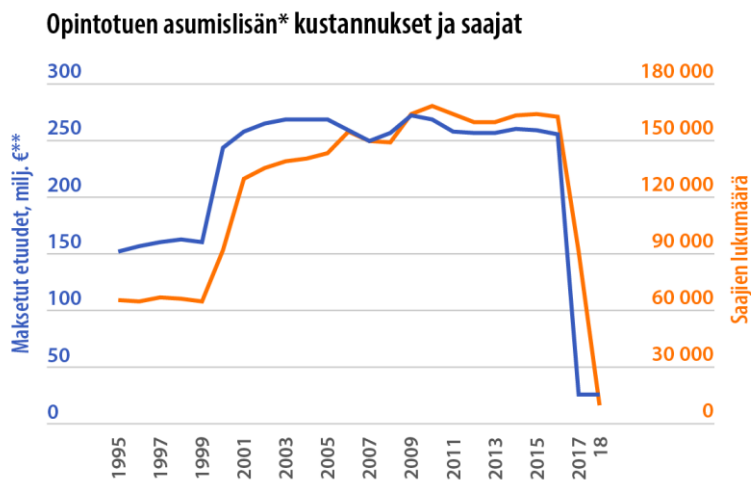
Opiskelijoiden siirtyessä yleisen asumistuen piiriin muutos koski noin 135 000 opiskelijaa. Uudistuksen myötä asumisen tuki loppui noin 42 000 opiskelijalla, pieneni 20 000 opiskelijalla, pysyi vuositasolla aikaisemman suuruisena noin 23 000 opiskelijalla ja suureni 110 000 opiskelijalla. Suurimmat muutokset olivat tulokäsité, tuen ympärivuotisuus ja ruokakuntakohtaisuus. Uudistus paransi erityisesti pienituloisten ja yksinasuvien opiskelijoiden asemaa.

Opintotuen asumislisää sai vuoden 2016 joulukuussa 148 952 henkilöä ja vuoden 2017 joulukuussa 11 501 henkilöä. Opintotuen asumislisämenot olivat 264,6 miljoonaa euroa vuonna 2016, 145,6 miljoonaa euroa vuonna 2017 ja 9,2 miljoonaa euroa vuonna 2018.

<sup>16</sup> Ympäristöministeriö, Helsinki 1985

<sup>17</sup> Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus, ympäristöministeriön raportteja 4/2015

<sup>18</sup> HE 231/2016



\* Suurin osa opiskelijoista siirtyi yleisen asumistuen piiriin elokuussa 2017, josta lähtien opintotuen asumislisää on maksettu ainoastaan tietyissä erityistilanteissa.

\*\* Vuoden 2018 rahassa

Kuvio 6: Opintotuen asumislisän\* kustannukset ja saajat

### 3.2.2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### **Etuuden määräytymisperusteet ja määrä**

Pääsääntöisesti opiskelijat ovat siirtyneet yleisen asumistuen piiriin 1.8.2017 alkaen. Opintotuen asumislisä on kuitenkin edelleen käytössä tietyissä poikkeustapauksissa.<sup>19</sup>

Opintotuen asumislisään on oikeutettu Ahvenanmaan maakunnassa tai ulkomailla vuokralla asuva opiskelija, jolla on asumismenoja. Asumislisän määrä on 210 euroa kuukaudessa.

Suomessa kansanopistossa, liikunnan koulutuskeskuksessa tai Saamelaisalueen koulutuskeskuksessa maksullisella linjalla opiskeleva, oppilaitoksen asuntolassa asuva opiskelija on oikeutettu asumislisään, jonka määrä on 88,87 euroa kuukaudessa.

Edellä mainitusta pääsäännöstä poiketen asumislisään ei kuitenkaan ole oikeutettu sellainen opiskelija, joka asuu Ahvenanmaan maakunnassa tai ulkomailla vanhempansa luona tai vanhempansa tai puolisonsa omistamassa asunnossa, asuu Ahvenanmaan maakunnassa yhdessä oman tai puolisonsa lapsen kanssa, saa eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007) mukaista asumistukea tai asuu samassa asunnossa mainitun lain mukaista asumistukea saavan puolison kanssa.

<sup>19</sup> Opintotukilaki 14 §: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940065#L2P14>



### 3.3 Työttömien etuudet

Työttömälle maksettavia etuuksia ovat työttömyyspäiväraha (ansiopäiväraha ja peruspäiväraha) ja työmarkkinatuki. Näistä Kela myöntämiä ovat peruspäiväraha ja työmarkkinatuki. Ansiopäivärahan myöntää hakijan työttömyyskassa.

#### **Etuuslain synty ja tavoitteet**

Työttömyysturvalain mukaan työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille turvataan korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä.

Alkuperäinen työttömyysturvalaki on vuodelta 1985 ja siinä säädettiin oikeudesta työttömyyspäivärahaan. Vuonna 1994 tuli voimaan erillinen laki työmarkkinatuesta joka oli tarkoitettu niille työttömille, jotka eivät täyttäneet työttömyyspäivärahan edellyttämää työssäoloehtoaa tai jotka olivat jo saaneet enimmäisajan päivärahaa. Määrältään työmarkkinatuki oli ja on edelleen peruspäivärahan suuruinen. Sen saamisen edellytykset poikkesivat kuitenkin osittain päivärahan saamisen edellytyksistä. Erot ovat vähentyneet ajan saatossa, mutta edelleen työmarkkinatuki myönnetään osittaisena vanhempiensa taloudessa asuvalle henkilölle. Lisäksi työmarkkinatukea maksetaan vasta 21 viikon odotusajan jälkeen, ellei hakijalla ole ammatillista tutkintoa.

Työttömyysturvan mittava kokonaisuudistus tuli voimaan vuoden 2003 alusta. Tuolloin koottiin yhteen eri laeissa olevat työttömyyden aikaista toimeentuloturvaan koskevat säännökset. Työttömyysturvaan koskevat säännökset muuttuvat tiheään. Vuoden 2018 loppuun mennessä työttömyysturvalakia oli vuoden 2003 voimaantulon jälkeen muutettu jo 93 kertaa (tämän jälkeen on toteutunut ja esitetty jo lisää muutoksia.) Muutokset ovat heijastelleet aikansa yhteiskunnallista ilmapiiriä, ja niiden suuruusluokka on vaihdellut.

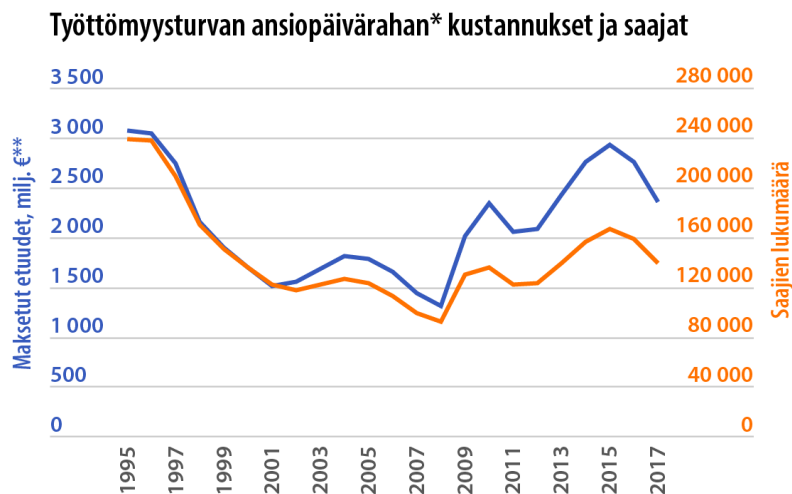
#### **Saajamäärät ja tilastot**

Vuoden 2017 lopussa työttömyysturvan ansioturvaan sai 141 006 henkilöä, peruspäivärahaa 31 460 henkilöä ja työmarkkinatukea 196 452 henkilöä. Vuosina 2012-2015 työttömyysturvan saajien määrä kasvoi heikosta talouskehityksestä johtuen. Ansioturvan saajien määrä kääntyi laskuun vuonna 2016 ja perusturvan saajien määrä vuonna 2017.

Keskimääräinen ansiopäiväraha oli 63,77 euroa/päivä vuonna 2017 ja työmarkkinatuen keskimääräinen korvaus 35,35 euroa/päivä. Lapsikorotusta maksettiin 34,5 prosentille ansiopäivärahan saajista, 36,3 prosentille peruspäivärahan saajista ja 33,2 prosentille työmarkkinatuen saajista. Vuonna 2017 soviteltua päivärahaa sai 31,9 prosenttia ansiopäivärahan saajista ja soviteltua työmarkkinatukea sai 16,2 prosenttia työmarkkinatuen saajista.

Työmarkkinatuen saajista merkittäväällä osalla kausi on pitkäkestoinen. Vuoden 2017 lopussa 35,7 prosentilla työmarkkinatuen saajista meneillään oleva kausi oli kestänyt 105 viikkoa tai enemmän.

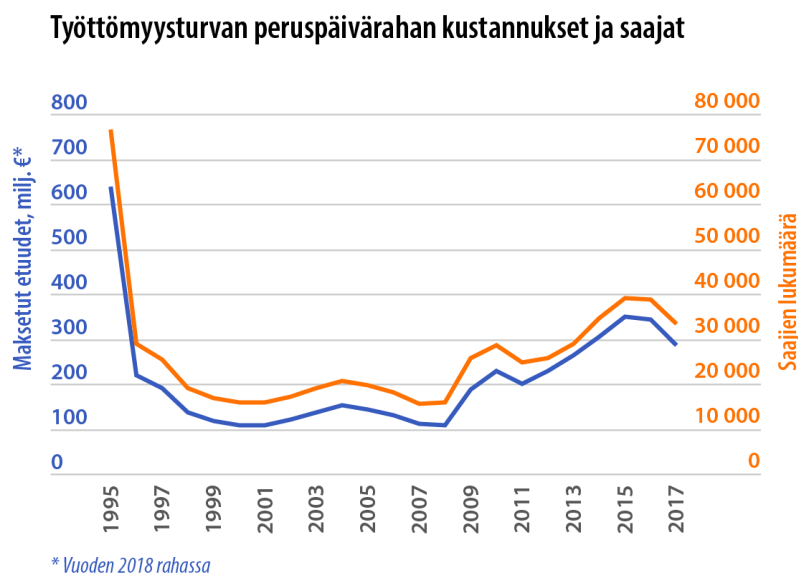
Työttömyysturvaa maksettiin vuonna 2017 yhteensä 4 445,1 miljoonaa euroa. Ansiopäivärahoja maksettiin 2 321,5 miljoonaa euroa, peruspäivärahaa 284,3 miljoonaa euroa ja työmarkkinatukea 1 839,2 miljoonaa euroa.<sup>20</sup>



\* Työttömyysturvan ansiopäivärahan maksuliikenteen hoitavat työttömyyskassat.

\*\* Vuoden 2018 rahassa

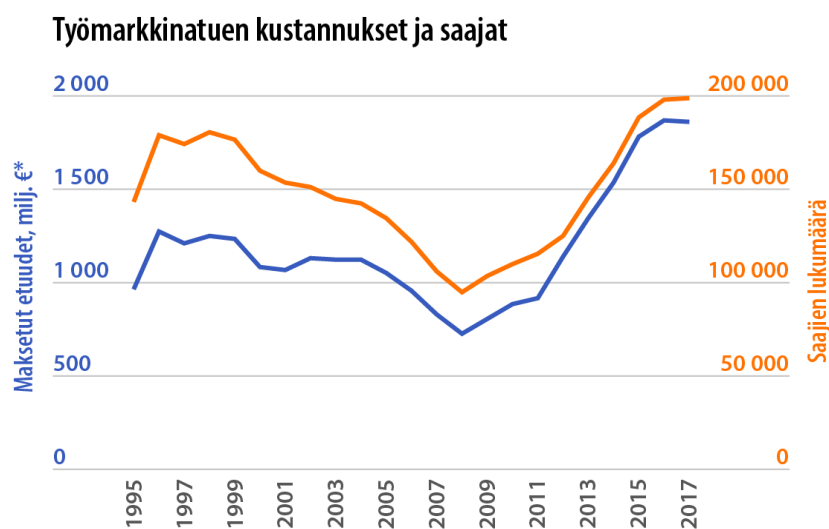
Kuvio 7: Työttömyysturvan ansiopäivärahan\* kustannukset ja saajat



\* Vuoden 2018 rahassa

Kuvio 8: Työttömyysturvan peruspäivärahan kustannukset ja saajat

<sup>20</sup> [https://www.kela.fi/documents/10180/1630873/Tyottomyysturva\\_kuviot.pdf](https://www.kela.fi/documents/10180/1630873/Tyottomyysturva_kuviot.pdf) ,  
[https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/248408/Tilasto\\_Suomen\\_tyottomyysturvasta\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/248408/Tilasto_Suomen_tyottomyysturvasta_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y)



\* Vuoden 2018 rahassa

Kuvio 9: Työmarkkinatuen kustannukset ja saajat

Asiakkaan jäädessä työttömäksi hän saattaa työttömyysetuuden ohella olla oikeutettu myös esimerkiksi yleiseen asumistukeen, opintolainan korkoavustukseen, maksuvapautukseen elatustuesta ja toimeentulotukeen.

### 3.3.1 Ansiopäiväraha, peruspäiväraha ja työmarkkinatuki

Työttömyyskassaan kuuluvilla, työssäoloehdon täyttäneillä työnhakijoilla on oikeus ansiopäivärahaan. Työssäoloehto ja päivärahakauden enimmäisaika ovat vuosien saatossa vaihdelleet. Tällä hetkellä palkansaajan työssäoloehdon täytyminen edellyttää 26 kalenteriviikon työskentelyä ja päivärahakauden enimmäisaika on joko 300, 400 tai 500 päivää.

Eri työttömyysetuuksien rahoituksessa on eroja. Ansioturvassa vakuutusperiaate on keskeinen. Valtio maksaa palkansaajakassan maksamista ansioturvamenoista peruspäivärahaa vastaavan määrän ja työttömyyskassa 5,5 %. Loput ansioturvamenoista maksaa Työllisyysrahasto. Yrittäjäkassan maksamista ansiopäivärahamenoista valtio maksaa peruspäivärahaa vastaavan määrän. Yrittäjäkassoille ei makseta yrittäjäpäivärahoihin Työllisyysrahaston osuutta, vaan yrittäjäkassat maksavat nämä ansioturvamenot itse. Valtion rahoitusosuus katetaan verotuloilla. Työllisyysrahaston osuus katetaan pääasiassa työnantajan ja työntekijän työttömyysvakuutusmaksutuotoilla ja työttömyyskassan osuus pääasiassa jäsenmaksutuloilla.<sup>21</sup>

Työllisyysrahasto tilittää palkansaajien työttömyysvakuutusmaksutulosta Kelalle vuosittain määrän, joka vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien osuutta kaikista palkansaajista. Muutoin peruspäivärahan rahoituksesta vastaa valtio. Työmarkkinatuen rahoituksesta vastaa valtio ja työttömyyden pitkittyessä osittain myös työmarkkinatuen saajan kotikunta.

Mikäli hakija on ennen työttömäksi jäämistään ollut työelämässä ja hän täyttää palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon, hän voi saada Kelalta peruspäivärahaa. Peruspäivärahaa maksetaan enintään 400 päivän ajan. Jos hakijalla on työhistoriaa alle kolme vuotta, päivärahan enimmäiskesto on 300

<sup>21</sup> <https://www.tyj.fi/fin/tyottomyyskassat/rahoitus/>

päivää. Enimmäiskesto on kuitenkin 500 päivää niillä työttömillä, joiden työssäoloehto on täyttynyt hakijan täytettyä 58 vuotta. Viiden päivän omavastuu aika kuuluu kunkin 400 päivän enimmäismaksuajan alkuun. Kun enimmäistukiaika täyttyy, hakija voi hakea sen jälkeen Kelalta työmarkkinatukea.

Työmarkkinatuki on tarkoitettu työttömälle, joka tulee työmarkkinoille ensimmäistä kertaa tai joka ei ole ollut töissä riittävän pitkään eli ei täytä työssäoloehto tai työttömälle, joka ei voi enää saada perus- tai ansiopäivärahaa niiden enimmäisajan täyttymisen vuoksi. Työmarkkinatuessa on viiden päivän omavastuu aika eikä sen kesto ole rajoitettu. Työmarkkinatuki on tarveharkintainen tuki, eli tuen suuruuteen vaikuttavat hakijan omien tulojen lisäksi vanhempien tulot, mikäli hakija asuu heidän kanssaan samassa taloudessa.

### 3.3.1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### **Etuuslain tavoite**

Työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille turvataan työttömyysturvalain mukaan korvaamalla työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Lain mukaan työttömän työnhakijan perustoimeentulo työttömyyden aikana turvataan työttömyyspäivärahalla ja työmarkkinatuella.

Työttömyysturvalailla turvataan perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia. Perustuslain mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Lisäksi lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

#### **Oikeus etuuteen, etuuden hakeminen ja myöntäminen**

Saadakseen oikeuden työttömyysetuuksiin työnhakijan on täytettävä samanaikaisesti sekä työttömyysetuuden työvoimapoliittiset että muut edellytykset. Työvoimapoliittiset edellytykset tutkii TE-toimisto, muut edellytykset puolestaan etuuden maksaja eli Kela tai työttömyyskassa. Keskeinen työvoimapoliittinen edellytys on, että työttömyysetuuden saamiseksi on rekisteröidyttävä työnhakijaksi TE-toimistoon ja haettava kokoaikatyötä. TE-toimisto tutkii myös yritystoiminnan, opiskelun ja työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn vaikutukset työttömyysetuusoikeuteen.

Päätoimisesti yrittäjänä tai opiskelijana toimivalla henkilöllä ei lähtökohtaisesti ole oikeutta työttömyysetuuteen. Työnhakijan omaehtoista opiskelua voidaan kuitenkin tukea työttömyysetuudella enintään 24 kuukauden ajan. Tukemisen tarpeen ratkaisee TE-toimisto. Lisäksi vuoden 2019 alusta työnhakija voi työttömyysetuusoikeutta menettämättä suorittaa lyhytkestoisia, enintään kuuden kuukauden mittaisia ammatillisia valmiuksia antavia tai yritystoimintaa tukevia opintoja. Vuoden 2018 alkaen työttömyysetuutta on voitu maksaa yritystoiminnan estämättä enintään neljän kuukauden ajan toiminnan alkamisesta lukien.

Muut kuin työvoimapoliittiset edellytykset koskevat esimerkiksi työkyvyttömyyttä, työttömyyspäivärahan työssäoloehto ja työmarkkinatuen odotusaikaa.

Peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea haetaan kirjallisesti Kelalta. Ansiopäivärahaa haetaan kirjallisesti siltä työttömyyskassalta, jonka jäsen työnhakija on.

Työttömyysetuuksien erityispiirteenä voidaan pitää sitä, että niitä haetaan maksujaksoittain jälkikäteen ja että niiden maksaminen perustuu siten historiatietoon.

Maksujaksoista on säädetty työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetulla valtioneuvoston asetuksella 1330/2002. Asetuksen mukaan peruspäiväraha ja työmarkkinatuki maksetaan maksukausittain jälkikäteen siten, että ensimmäinen maksukausi on kaksi viikkoa ja kukin seuraava maksukausi neljä viikkoa. Ansiopäiväraha puolestaan maksetaan päivärahaikauden alkamisesta lukien jälkikäteen neljän viikon tai kuukauden maksukausittain, kuitenkin siten, että ensimmäinen maksukausi voi olla edellä mainittua lyhyempi. Työttömyysetuutta ei ilman erityisen painavaa syytä myönnetä takautuvasti pitemmältä kuin kolmen kuukauden ajalta ennen hakemuksen vireilletuloa.

### **Etuuden määrätymisperusteet ja määrä**

Työttömyysetuudet ovat yksilökohtaisia, joskin vanhempien taloudessa asuvan työmarkkinatuen saajan etuuden määrässä otetaan huomioon vanhempien tulot. Työmarkkinatuen ja peruspäivärahan määrä on 32,40 euroa päivässä. Työttömyysetuutta korotetaan, jos hakijan huollettavana on alle 18-vuotiaita lapsia. Lapsikorotus on:

- yhdestä lapsesta 5,23 euroa/päivä
- kahdesta lapsesta yhteensä 7,68 euroa/päivä
- kolmesta tai sitä useammasta lapsesta yhteensä 9,90 euroa/päivä.

Työllistymistä edistävän palvelun ajalta työttömyysetuuteen voidaan maksaa korotusosaa enintään 200 päivältä. Korotusosa on 4,74 euroa/päivä.

Ansiopäivärahan määrä lasketaan työttömyyttä edeltäneen palkan perusteella.

### **Suhde työssäkäyntiin ja etuuden alentaminen**

Täyden työttömyysetuuden saaminen edellyttää aktiivimallin mukaista aktiivisuutta. Aktiivimallisissa työnhakijan aktiivisuutta tarkastellaan 65 työttömyysetuuden maksupäivän jaksoissa. Aktiivisuusedellytys täyttyy, kun henkilö työllistyy riittävästi työssä tai yritystoiminnassa. Aktiivisuusedellytys täyttyy myös, kun työnhakija osallistuu riittävästi työllistymistä edistävään palveluun, muuhun työvoimaviranomaisen järjestämään työllistymisedellytyksiä parantavaan palveluun tai toimintaan taikka työpaikalla tai työllistymiseen liittyen toteutettavaan rekrytointia tukevaan toimintaan. Lisäksi opiskelemalla voi tietyin edellytyksin kerryttää aktiivisuutta. Jos aktiivisuusedellytys ei täyty, työttömyysetuus maksetaan seuraavan tarkastelujakson ajan 4,65 prosentilla alennettuna.

Hakijan tulot vaikuttavat työttömyysetuuden määrään. Palkka- ja muut ansiotulot sovitellaan työttömyysetuuden kanssa. Sovittelussa työttömyysetuudessa on suojaosa (300 euroa kuukaudessa ja 279 euroa neljässä viikossa), jonka alle jäävät tulot eivät vaikuta työttömyysetuuden määrään. Perussääntö on, että jokainen suojaosan ylittävä euro vähentää työttömyysetuutta 50 senttiä. Työmarkkinatuessa on lisäksi tarveharkinta, eli työmarkkinatuen saajan pääoma- ja muut tulot otetaan taloudellisen tuen tarvetta harkittaessa kokonaisuudessaan huomioon. Työmarkkinatuki maksetaan ilman tarveharkintaa työllistymistä edistävien palvelujen ajalta.

Työttömyysetuuksien suhde työssäkäyntiin on keskeinen asia, koska työttömyysetuuksilla on ensisijaisesti tarkoitus kattaa työttömyydestä eli työn puutteesta aiheutuvia ansionmenetyksiä. Yli kaksi viikkoa kestävä kokoaikatyön ajalta ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Sen sijaan osa-aikatyöhön ja satunnaiseen, enintään kaksi viikkoa kestäväan työhön työllistyvälle voidaan maksaa työttömyysetuutta. Osa-aikaisena pidetään työtä, jonka työaika on enintään 80 prosenttia alan kokoaikaisen työntekijän työajasta.

Vastikkeellisuus ilmenee työttömyysturvassa myös niin sanottuina korvauksettomina määräaikoina ja työssäolovelvoitteina. Niiden asettamisen ratkaisee TE-toimisto. Työstä tai palvelusta kieltäytymisestä tai eroamisesta voidaan asettaa korvaukseton määräaika eli karenssi ja toistuvasta moitittavasta menettelystä työssäolovelvoite. Korvauksettomien määräaikojen pituudet vaihtelevat 15 ja 90 päivän välillä. Työssäolovelvoite merkitsee etuusoikeuden menettämistä toistaiseksi. Sen voi saada seurauksena toistuvasta työvoimapolitiittisesti arvioituna moitittavasta menettelystä. Etuusoikeus palautuu, kun hakija on ollut vähintään 12 kalenteriviikkoa

- työssäoloehdoton luettavassa työssä
- työvoimakoulutuksessa
- työllistymistä edistävässä palvelussa, joita ovat työnhaku- tai uravalmennus, työ- tai koulutuskokeilu ja kuntouttava työtoiminta
- päätoiminen opiskelija
- päätoiminen yrittäjä tai työllistynyt omassa työssä.<sup>22</sup>

## **Etuuden takaisinperintä**

Jos työttömyysetuutta on maksettu aiheetta tai määrältään liian suurena, liikaa maksettu etuus on perittävä takaisin. Takaisinperinnästä voidaan tietyin edellytyksin luopua osittain tai kokonaan, jos tämä katsotaan kohtuulliseksi eikä työttömyysetuuden aiheeton maksaminen ole johtunut etuuden saajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä tai jos aiheettomasti maksettu määrä on vähäinen. Lisäksi takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan takaisinperintää koskevan päätöksen antamisen jälkeen myös silloin, kun takaisinperintää ei etuuden saajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää tarkoituksenmukaista jatkaa tai kun perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan etuuden määrään nähden kohtuuttomat kustannukset.

## **Etuuden myöntäminen kansainvälisissä tilanteissa**

Työttömyysetuuksia maksetaan pääsääntöisesti vain Suomessa asuville henkilöille. Työttömyysturvalaki edellyttää, että etuuden saaja asuu Suomessa vakinaisesti asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön mukaan. Suomeen muuttaessa keskeistä on em. lain perusteella tehtävä ns. vakuuttamisratkaisu. Vakainainen asuminen ei keskeydy, mikäli etuudensaaja oleskelee ulkomailla tilapäisesti. Tilapäisen oleskelun aikaraja on 1 vuosi ja 1.4.2019 alkaen 6 kuukautta.

Työmarkkinatuen osalta ulkomailla ja Suomessa oleskelun vaikutus työttömyysetuuteen määräytyy vain edellä kuvatulla tavalla. Työttömyyspäivärahaan (Kelan maksama peruspäiväraha ja ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha) voi olla oikeus myös EU:n sosiaaliturva-asetuksen perusteella, jolloin työssäoloehtojen ja muiden työttömyysetuuden edellytysten täyttyessä voi olla oikeus työttömyyspäivärahaan, vaikka ei asuisikaan vakinaisesti Suomessa, jos kuitenkin jää Suomeen työnhakijaksi. Lisäksi Suomessa olevasta työstä osittain työttömät (osa-aikaiset ja lomautetut) voivat

<sup>22</sup> [https://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos\\_jaat\\_tyottomaksi/tyottomyysturva/karenssi/index.html](https://www.te-palvelut.fi/te/fi/tyonhakijalle/jos_jaat_tyottomaksi/tyottomyysturva/karenssi/index.html)

saada työttömyyspäivärahaa Suomesta ilman asumisvaatimusta. Asetuksen perusteella etuutta saavilla on normaali työttömyyspäivärahan enimmäisaika 300, 400 tai 500 maksupäivää.

### 3.4 Tilapäinen poissaolo työmarkkinoilta

#### 3.4.1 Sairauspäiväraha

##### **Etuuslain synty ja tavoitteet**

Sairauspäivärahasta säädetään sairausvakuutuslaissa (1224/2004), joka nykymuodossaan tuli voimaan vuonna 2004. Vuonna 2004 voimaan tulleen sairausvakuutuslain tarkoitus oli selkiyttää sairausvakuutusta koskevan, oikeuksia perustavan ja velvoitteita aikaansaavan säädöskokonaisuuden rakennetta siten, että etuuksista ja korvauksista sekä niiden perusteista säädettäisiin lain tasolla. Erityisenä lähtökohtana oli, että perustuslain asettamat vaatimukset säädöstasosta ja alemman asteisten normien valtuutussäännöksistä ja niiden täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta otettaisiin huomioon.<sup>23</sup>

Nykyistä sairausvakuutuslakia edeltävä sairausvakuutuslaki tuli voimaan vuonna 1964. Sairausvakuutuslainsäädäntöä oli vuosien varrella kehitetty useaan otteeseen osauudistuksina. Tämä oli johtanut siihen, että monet mittavatkin uudistukset oli toteutettu vaikkapa vain kahden pykälän muutoksina. Muutokset olivat kuitenkin johtaneet siihen, että pykälistä oli tullut vaikeaselkoisia ja raskaita.

Muutoksia on vuoden 2004 lain voimaantulonkin jälkeen tullut runsaasti. Muutokset koskevat esimerkiksi korvaustasoa, sairauspäivärahan suhdetta ja yhteensovittamista muiden etuuksien kanssa, työnantajan oikeutta hakea sairauspäivärahaa, opiskelijan oikeutta sairauspäivärahaan, osasairauspäivärahaa, sairauspäivärahaa enimmäisajan täyttymisen jälkeen, yrittäjän oikeutta sairauspäivärahaan, useamman työn tilanteita, sairauspäivärahan rahoitusta ja 55 päivän odotusajan poistumista.

##### **Saajamäärät ja tilastot**

Sairauspäivärahaa sai vuonna 2018 yhteensä 294 633 henkilöä. Sairauspäivärahaa saaneiden osuus 16–67-vuotiaasta ei-eläkkeellä olevasta väestöstä oli 9,2 %. Ikääntyneillä työikäisillä tämä osuus on suurempi kuin nuoremmilla: 16–34-vuotiaista osuus oli 5,5 %, 35–49-vuotiaista 9,6 % ja 50–67-vuotiaista 13,4 %. Kaikista päivärahaa saaneista 45 % oli 50 vuotta täyttäneitä. Osasairauspäivärahaa sai 20 867 henkilöä.

Sairauspäivärahaa saadaan yleisimmin tuki- ja liikuntaelinten sairauksien perusteella (28 % alkaneista kausista vuonna 2018) ja toiseksi yleisimmin mielenterveyden häiriöiden perusteella (22 %). Sairauspäivärahakausien – erityisesti mielenterveysperusteisten kausien – määrä on kasvanut vuoden 2016 jälkeen, jolloin niiden määrä oli kaikkien aikojen matalimmillaan. Osasairauspäivärahan saajien määrä on tasaisesti kasvanut etuuden käyttöönnoton jälkeen vuodesta 2007.

Vuonna 2017 varsinaisen sairauspäivärahan saajien osuus väestöstä oli korkein Ahvenanmaalla ja Kainuussa (9,7 %) ja matalin Uudellamaalla (6,6 %) (näissä tilastoissa väestöjakajasta ei ole voitu poistaa eläkkeellä olevaa väestöä). Päivärahaa saaneista Uudellamaalla asui 26 %, samoin etuusmenoista Uudellemaalle maksettiin 26 % eli Uudenmaan väestöosuutta (30 %) pienempi osuus.

Vuonna 2016 alkaneista sairauspäivärahakausista 27 % oli alle viikon pituisia (1-6 maksupäivää eli arkipäivää). Kausista 38 % kesti 7-30 arkipäivää (eli korkeintaan 5 viikkoa), 21 % kausista 31-90

---

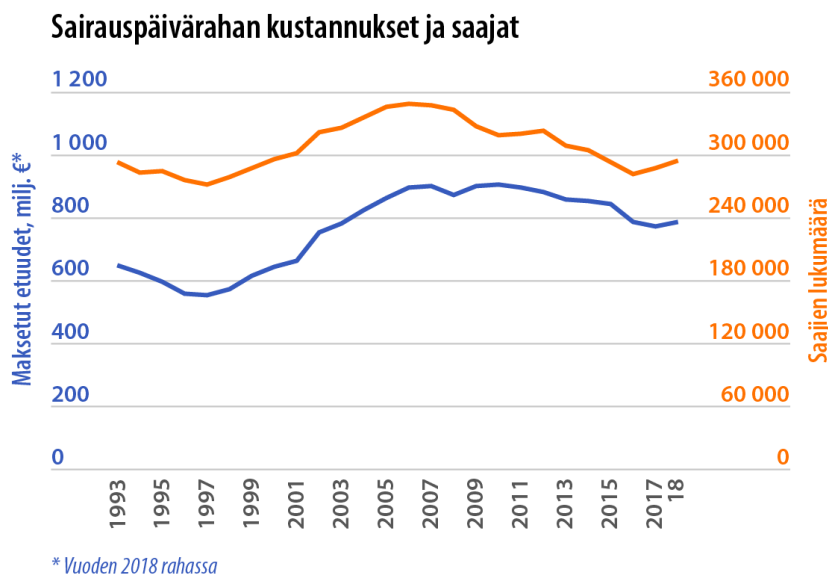
<sup>23</sup> HE 50/2004



arkipäivää (korkeintaan 18 viikkoa) ja 15 % kausista oli yli 90 maksupäivän pituisia. Alkaneen kauden keston keskiarvo oli 47 päivää. Viimeisten 10 vuoden aikana pitkien kausien osuus on hieman kasvanut ja lyhyiden kausien osuus pienentynyt.

Vuonna 2018 Kela maksoi varsinaista sairauspäivärahaa 786,7 miljoonaa euroa ja osasairauspäivärahaa 40,8 miljoonaa euroa. Sairauspäivärahan käytön yleisyydessä ja kausien pituuksissa tapahtuvat muutokset sekä keskimääräisen päiväkorpauksen muuttuminen vaikuttavat yhdessä etuuskulujen kehitykseen. Etuuskulut ovat 2000-luvulla selvästi kasvaneet sekä nimellisesti että reaalisesti. Vuodesta 2015 vuoteen 2016 tapahtui kuitenkin notkahdus, joka johtui korvausasteen leikkauksista samaan aikaan kun myös sairauspäivärahan saaminen vielä väheni. Saajien määrä kasvoi vuonna 2017 mutta etuuskulut eivät kasvaneet, sillä samana vuonna etuuden määrään kohdistui jälleen leikkauksia. Vuodesta 2017 vuoteen 2018 etuuskulut ovat jälleen kasvaneet, mikä johtuu muun muassa sairauspäivärahan saamisen yleistymisestä. Yhtä arkipäivää kohden maksettu sairauspäivärahakorvaus oli vuonna 2018 keskimäärin 52,84 euroa.

Etuuden tason riittävyys on heikentynyt ja sairauspäivärahan lisäksi pienituloisimpien pienituloisimpia tuetaan yhä enenevässä määrin myös viimesijaiseksi ja tilapäiseksi tarkoitetun toimeentulotukijärjestelmän kautta.



Kuvio 10: Sairauspäivärahan kustannukset ja saajat

### 3.4.1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### **Etuslain tavoite**

Vakuutetun oikeus korvaukseen lyhytaikaisen työkyvyttömyyden aiheuttamasta ansionmenetyksestä turvataan siten kuin sairausvakuutuslaissa säädetään. Sairauspäivärahaa maksetaan korvauksena sairauden aiheuttamasta työkyvyttömyydestä. Sairauspäiväraha on tarkoitettu korvaamaan alle vuoden kestävästä työkyvyttömyydestä aiheutuvaa ansionmenetystä.

## Oikeus etuuteen

Sairausvakuutuslain mukaan sairauspäivärahaan on oikeus jokaisella 16–67-vuotiaalla Suomessa asuvalla vakuutetulla, jos sairauden aiheuttama työkyvyttömyys on alkanut vakuutetun täytettyä 16 vuotta. Päivärahaa voidaan maksaa enintään sen kalenterikuukauden loppuun, jonka aikana vakuutettu täyttää 68 vuotta. Jos sairauden aiheuttama työkyvyttömyys on alkanut vakuutetun täytettyä 15 vuotta ja sairaus jatkuu edelleen hänen täytettyään 16 vuotta, vakuutetulla on oikeus saada sairauspäivärahaa viimeksi mainitun ikärajan ylittävältä työkyvyttömyysajalta enintään sen kalenterikuukauden loppuun, jota seuraavan kuukauden aikana työkyvyttömyys tulee jatkuneeksi yhden vuoden.

Alle 68-vuotiaalla eläkkeensaajalla, joka tekee työtä eläkkeellä ollessaan, voi tietyin edellytyksin olla oikeus sairauspäivärahaan.

Vakuutetulla on oikeus sairauspäivärahaan ajalta, jona hän on estynyt tekemästä työtään sairaudesta johtuvan työkyvyttömyyden vuoksi. Työkyvyttömyydellä tarkoitetaan sellaista sairaudesta johtuvaa tilaa, jonka kestäessä vakuutettu on sairauden edelleen jatkuessa kykenemätön tekemään tavallista työtään tai työtä, joka on siihen läheisesti verrattavaa.

## Etuuden hakeminen ja myöntäminen

Päivärahaetuushakemus ratkaistaan siinä vakuutuspiirissä tai työpaikkakassassa, jonka vastuulle henkilö kuuluu.

Sairauspäivärahaa haettaessa asiakkaan on esitettävä tarpeellinen ja luotettava selvitys sairaudesta ja työkyvyttömyyden alkamisajankohdasta. Jos työkyvyttömyys jatkuu pitempään kuin sairausvakuutuslain mukaisen omavastuuajan (sairastumispäivä ja sitä seuraavat 9 päivää), asiakkaan on esitettävä työkyvyttömyydestään lääkärintodistus tai -lausunto.

Jos vakuutetulla on oikeus tai saattaa olla oikeus lakisääteiseen muuhun korvaukseen, sairauspäiväraha-asia käsitellään viivästymistodistuksella. Jos muun lain mukaisen etuuden saaminen viivästyy vakuutetusta riippumattomasta syystä, päiväraha voidaan myöntää ja maksaa täysimääräisenä vakuutetun toimeentulon turvaamiseksi. Kelalla on oikeus periä muun lain mukaisesta etuudesta maksettua sairauspäivärahaa vastaava osuus etuuden maksajalta.

Sairauspäivärahaa voivat hakea vakuutettu, hänen työnantajansa ja Potilasvakuutuskeskus. Sairauspäivärahassa on kahden kuukauden takautuva haku aika.

Sairauspäivärahaa maksetaan enintään 300 arkipäivältä. Enimmäisaikaan lasketaan mukaan edeltäneeltä 2 vuodelta kaikki päivät, jolloin hakijalla on ollut oikeus Kelan sairauspäivärahaan. Kun enimmäisaika on täyttynyt, asiakas voi saada saman sairauden vuoksi uudelleen sairauspäivärahaa vasta sitten, kun hän on ollut työkykyinen vuoden ajan.

## **Etuuden määräytymisperusteet ja määrä**

Sairauspäivärahan määrä lasketaan vakuutetun työtulojen tai edeltävän etuuden perusteella. Jos päivärahaetuuden määrä perustuu vakuutetun työtuloon, etuuden perusteena ovat toimitettuun verotukseen perustuvat työtulot tai vakuutetun esittämät työkyvyttömyyden tai etuusoikeuden alkamista välittömästi edeltävän 6 kuukauden työtulot. Yrittäjän päivärahaetus perustuu YEL- tai MYEL -työtuloon. Jos vakuutettu ei ole velvollinen ottamaan yrittäjän eläkelain tai maatalousyrittäjän eläkelain mukaista vakuutusta, hänen työtulonaan otetaan huomioon tuloverolaissa tarkoitettu ansiotulo elinkeinotoiminnasta, maataloudesta ja yhtymästä, palkkatulo omasta yrityksestä tai maataloudesta, yrittäjätoimintaan liittyvä työkorvaus, hankintatyön arvo, porotalouden ansiotulo ja veronalainen apuraha.

Sairauspäivärahaa maksetaan omavastuuajan jälkeen. Omavastuu aika on sairastumispäivä ja sitä seuraavat 9 arkipäivää.

Sairauspäiväraha maksetaan työnantajalle, jos työnantaja maksaa työsuhteen perusteella palkkaa tai sitä vastaavaa korvausta työstä poissaolon ajalta. Jos työntekijällä on oikeus saada palkkaa sairauspoissaolon, perhevapaan tai kuntoutuksen ajalta, hänellä ei ole oikeutta päivärahaetuuteen siltä osin kuin hän on saanut palkkaa. Työntekijän saamaa palkkaa verrataan ohjelmallisesti samalta ajalta maksettavan päivärahaetuuden määrään. Jos päivärahaetus on suurempi kuin palkka, ylimenevä osuus maksetaan työntekijälle itselleen. Jos työntekijällä on useita poissaoloajan palkkaa maksavia työnantajia, päivärahaetus jaetaan työnantajien kesken maksettujen palkkojen suhteessa.

Eduskunnan käsittelyssä on työtulouudistusta koskeva hallituksen esitys (296/2018). Sairausvakuutuslain mukainen päivärahaetus määräytyisi jatkossa vakuutetun vuositulon perusteella. Vuositulo vastaisi nykyisiä määräytymisperusteita paremmin henkilön tulotasoa työkyvyttömyyden tai etuusoikeuden alkaessa. Vuositulolla korvattaisiin nykyiset säännökset verotuksen ja esitettyjen työtulojen sekä edeltävän etuuden käyttämisestä päivärahan perusteena. Nykyisestä sairausvakuutuslain mukaisesta työtulon käsitteestä luovuttaisiin kokonaan. Yrittäjän päivärahaetus määräytyisi jatkossa pelkästään vahvistetun YEL- tai MYEL -työtulon perusteella.

## **Suhde työssäkäyntiin**

Jos vakuutettu työskentelee satunnaisesti sairauspäivärahakaudella, häntä ei voida pitää työkyvyttömänä työssäolopäivinä eikä sairauspäivärahaa myönnetä työpäiville. Jos kysymys on kuitenkin hyvin vähäisestä työskentelystä esimerkiksi 1–2 tuntia viikossa, päiväraha voidaan myöntää. Sairauspäivärahaa haettaessa opiskelijan työkyvyttömyyttä arvioidaan kuten muutoinkin sairauspäivärahaa myönnettäessä.

Vakuutetulla, joka tekee useampaa kuin yhtä työtä ja tulee johonkin niistä työkyvyttömäksi, on oikeus saada tästä työstä aiheutuneen ansionmenetyksen korvaamiseksi sairauspäivärahaa. Usean työn tilanteessa vakuutettu voi siis nykyään tehdä sitä työtä, jonka tekemiseen hän on työkykyinen.

Päätoiminen opiskelija voi ryhtyä vähäisessä määrin opiskelemaan sairauspäivärahakauden aikana. Tällöin opiskelija ei voi opiskelun ohella käydä muussa työssä, koska työpäiviltä opiskelija katsotaan työkykyiseksi. Vähäisellä opiskelulla tarkoitetaan opiskelua, joka on määrältään enintään 40 prosenttia ohjeellisesta lukukauden tai lukuvuoden opiskelutavoitteesta. Toipumisvaiheessa vähäinen opiskelu mahdollistaa joustavan siirtymisen sairauspäivärahakauden jälkeen opintotuelle. Opiskelijan tulee itse seurata, milloin vähäinen määrä ylittyy.

## **Etuuden suhde muihin etuuksiin**

Vakuutetun saamat muut etuudet ja korvaukset vaikuttavat sairauspäivärahaan eri tavoin. Muu etuus tai korvaus voi estää sairauspäivärahan saamisen, jolloin sairauspäivärahaa ei voida myöntää tai se lakkautetaan muun etuuden alkamisesta lukien. Muu etuus tai korvaus voi olla sairauspäivärahaan nähden ensisijainen. Tällöin sairauspäivärahaa maksetaan vain muun etuuden tai korvauksen ylittävältä osalta.

Sairauspäiväraha voi olla myös ensisijainen muuhun etuuteen nähden. Muuta etuutta maksetaan vain, jos sitä jää maksettavaksi, kun sairauspäivärahan määrä on ensin vähennetty. Sairauspäivärahan saaminen voi lisäksi estää muun etuuden saamisen, jolloin muuta etuutta ei myönnetä tai se lakkautetaan sairauspäivärahan myöntämisestä lukien. Puolison saamat etuudet eivät vaikuta sairauspäivärahan määrään. Sairauspäiväraha voi vaikuttaa sen saajan puolison etuuksiin.

Sairauspäiväraha on yleensä ensisijainen työeläkelain mukaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen nähden. Täysi työkyvyttömyyseläke alkaa tällöin aikaisintaan sairauspäivärahan ensisijaisuusajan päättymistä seuraavan kuukauden alusta. Täysi työkyvyttömyyseläke voidaan kuitenkin joissakin tilanteissa myöntää ensisijaisuusaikaa soveltamatta, jolloin työkyvyttömyyseläke alkaa työkyvyttömyyden alkamista seuraavan kuukauden alusta. Osatyökyvyttömyyseläkkeen myöntämisessä ei sovelleta ensisijaisuusaikaa.

Sairauspäivärahasta vähennetään samalta ajalta ja saman työkyvyttömyyden vuoksi muun lain nojalla maksettavat etuudet.

Lakiin perustuvia sairauspäivärahasta vähennettäviä ensisijaisia etuuksia ovat

- työtapaturma- ja ammattitautilain mukainen päiväraha ja tapaturmaeläke sekä aiemman tapaturmavakuutuslain mukainen päiväraha, tapaturmaeläke ja elinkorko
- maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain mukainen päiväraha ja tapaturmaeläke sekä aiemman maatalousyrittäjien tapaturmavakuutuslain mukainen päiväraha ja tapaturmaeläke
- opiskeluun liittyvissä työhön rinnastettavissa olosuhteissa syntyneen vamman tai sairauden korvaamisesta annetun lain mukainen päiväraha ja tapaturmaeläke
- urheilijan tapaturma- ja eläketurvasta annetun lain mukainen tapaturmaeläke
- sotilastapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta annetun lain, tapaturman ja palvelussairauden korvaamisesta kriisinhallintatehtävissä annetun lain sekä aiemman sotilastapaturmalain mukainen päiväraha ja tapaturmaeläke
- sotilasvammalain mukainen elinkorko
- liikennevakuutuslain mukainen ansionmenetykskorvaus ja työkyvyttömyyseläke.

## **Sairauspäivärahan maksaminen kansainvälisissä tilanteissa**

Sairauspäiväraha kuuluu EU-asetusten 883/2004 ja 987/2009 soveltamisalaan. Suomesta sairauspäivärahakaudella toiseen EU- tai ETA-maahan tai Sveitsiin muuttavalle sairauspäivärahan maksaminen Suomesta jatkuu muutosta huolimatta niin pitkään, kuin työkyvyttömyys jatkuu yhdenjaksoisena ja korkeintaan sairauspäivärahakauden enimmäisajan. Muuttajalle maksetaan sairauspäivärahaa Suomesta riippumatta siitä, perustuuko etuuden määrä edeltäviin työtuloihin vai

onko kyseessä vähimmäismääräisenä maksettava päiväraha. Jos muu jäsenvaltio alkaa maksaa vastaavaa päivärahaetuutta omien säännöstensä mukaan, tämä etuus voidaan vähentää Suomen etuudesta.

Suomesta muuhun EU-lainsäädäntöä soveltavaan valtioon muuttava sairauspäivärahan saaja pidetään Suomessa vakuutettuna päivärahan maksukauden ajan, kun etuuden määrä perustuu edeltäviin työtuloihin. Tällainen päivärahan saaja rinnastetaan työntekijään asetusten 883/2004 ja 1408/71 lainvalintamääräyksiä sovellettaessa. Päivärahaetuuden maksamista voidaan jatkaa Suomesta, jos henkilö palaa Suomeen toisesta EU-jäsenmaasta sen jälkeen, kun päivärahaetuuden maksaminen toisen jäsenmaan lainsäädännön mukaan on päättynyt. Edellytyksenä on, että päivärahakautta Suomen lainsäädännön mukaan on jäljellä ja että päivärahaetuuden saamisen edellytykset muutoin täyttyvät.

Sairauspäivärahan maksaminen katkeaa muuttoon, jos henkilö ei enää kuulu Suomen sosiaaliturvaan ja muuttaa Suomesta muuhun kuin EU-tai ETA-maahan tai Sveitsiin. Jos Suomesta muuttanut kuuluu ulkomailla oleskellessaan edelleen Suomen sosiaaliturvaan, muuttaneelle maksetaan sairauspäivärahaa kuten Suomessa asuvalle.

### 3.4.2 Kuntoutusraha

Kuntotusrahan tarkoituksena on turvata hakijan toimeentuloa, kun hän osallistuu kuntoutukseen. Hakija voi saada osakuntoutusrahaa, jos hänen työaikansa on kuntotukseen osallistumisen vuoksi vähennetty vähintään 40 % hänen normaalista päivittäisestä työajastaan. Nuoren kuntoutusrahaa puolestaan maksetaan opiskelun tai muun työelämään tähtäävän kuntotuksen ajalta 16-19-vuotiaalle nuorelle. Hakija voi saada kuntoutusrahan lisäksi ylläpitokorvausta ylimääräisten kuntotuksesta aiheutuneiden kustannusten korvaamiseksi. Kuntoutusavustuksella tuetaan kuntotujan työllistymistä Kelan järjestämän kuntotuksen jälkeen.

#### **Etuuslain synty ja tavoitteet**

Kelan kuntoutustoimintaa on säännellyt kansaneläkelaki (347/56) pysyvän työkyvyttömyyden estämiseksi tai työ- ja ansiokyvyn palauttamiseksi. Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista (15.7.2005/566, jäljempänä KKRL) tuli voimaan 1.10.2005. Tässä lainmuutoksessa oli kysymys kokonaisuudistuksesta, jossa Kelan järjestämää kuntoutusta toimenpiteenä ja Kelan kuntotuksen ajalta maksamaa kuntoutusrahaa koskevat säännökset koottiin yhteen lakiin, jolloin etuuksista ja niihin liittyvistä kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista ja niiden perusteista säädettiin yhdessä laissa. Tehty kokonaisuudistus oli osa kokonaisuutta, jolla pyrittiin selkeyttämään toimeentuloturva koskevaa lainsäädäntöä.

Ennen vuotta 2005 kuntoutusrahasta säädettiin 1.10.1991 voimaantulleessa kuntotusrahalaissa (611/1991) ja kuntotuksesta laissa Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntotuksesta (610/1991). Nämä lait kumottiin 1.10.2005, kun laki Kansaneläkelaitoksen kuntotusetuuksista ja kuntotusrahasta tuli voimaan. Lainmuutoksia on vuoden 2005 lain voimaantulon jälkeen tehty runsaasti. Suurin osa tehdyistä lainmuutoksista on kuitenkin ollut vähäisiä, lähinnä muiden lakien muuttumisesta seuranneita muutoksia.

Lainmuutoksella, joka tuli voimaan 1.1.2014, Kelan kuntotuslain ammatillisen kuntotuksen myöntöedellytyksiä tarkistettiin. Lainmuutoksessa työkyvyttömyyden uhka -myöntöedellytys poistettiin Kelan kuntotuslaista. Kuntotuslain soveltamisessa vaikeudeksi oli muodostunut myös se, ettei siinä huomioitu opiskelukyvyn heikentymistä perusteena käynnistää ammatillinen kuntotus. Tästä syystä lakiin lisättiin 1.1.2014 opiskelukyvyn heikentyminen yhdeksi perusteeksi käynnistää ammatillinen kuntotus. Lainmuutoksessa myöntöedellytyksiä tarkistettiin myös siten, että niissä korostettiin aiempaa vahvemmin asiakkaan kokonaistilanteen arviointia.

Nuoren kuntotusrahan muutoksella, joka tuli voimaan 1.10.2015, ammattilliseen kuntotukseen 1.1.2014 tehty lainmuutos ulotettiin myös nuoren kuntotusrahaan toimeenpanoon. Kelan kuntotuslain esitöiden<sup>24</sup> tulkintaohjeen mukaan olennaista heikentymistä on arvioitava nuoren kuntotusrahassa ja ammatillisessa kuntotuksessa samalla tavoin. Kuntotusrahan maksamista säätelevää pykälää muutettiin 1.10.2015 siten, että kuntotusrahan maksamisen edellytyksenä olevaa kuntotuksen päivittäistä vähimmäiskestoa lyhennettiin kuudesta tunnista neljään tuntiin matkoineen.

Edelleen 1.10.2015 Kelan kuntotuslakia muutettiin siten, että kuntotusrahaa voitiin maksaa osittaisena kuntotujalle, joka työskentelee osapäiväisesti kuntotuspäivänä. Lainmuutoksen tarkoituksena oli kannustaa kuntotujaa työskentelemään osapäiväisesti kuntotuksen aikana. Osakuntotusraha ei ole itsenäinen etuus vaan osittaisena maksettava kuntotusraha.

---

<sup>24</sup> HE 3/2005

Lakia muutettiin 1.1.2017 lukien siten, että Kelalle säädettiin velvollisuudeksi selvittää nuoren kuntoutusrahaa koskevan hakemuksen yhteydessä hakijan oikeus ammatillisena kuntoutuksena myönnettäviin korvauksiin koulutarvike- ja matkakustannuksista. Tällä lainmuutoksella tehostettiin hallintolain (434/2003) 7 §:n<sup>25</sup> palveluperiaatteen mukaista velvoitetta ohjata etuudenhakija muiden etuuksien piiriin jos havaitaan, että hänellä saattaa olla niihin oikeus.

Lakiin lisättiin 1.1.2019 uusi pykälä nuoren ammatillisen kuntoutuksen järjestämisestä. Nuoren ammatillista kuntoutusta järjestään 16-29-vuotiaalle nuorelle, jonka toimintakyky on olennaisesti heikentynyt ja jolla on kuntoutuksen tarve. Sairaus- tai vammadiagnoosia ei nuorelta edellytetä. Samalla muutettiin kuntoutusrahan maksamista sääntelevää pykälää siten, että nuorelle maksetaan kuntoutusrahaa kuntoutuspäätöksessä mainitun kuntoutuksen keston ajan. Kuntoutusrahan maksaminen ei myöskään edellytä kuntoutukselta tuntimääräistä päiväkohtaista kestoa. Nuoren toimeentulon turvaaminen kuntoutuksen ajan motivoi nuorta lähtemään kuntoutukseen ja nuoren ei tarvitse pelätä etuuden katkeamista kuntoutusprosessin aikana. Lisäksi lakiin lisättiin pykälä, joka mahdollistaa kuntoutusrahan maksamisen nuorelle odotus- ja väliajalta, eikä etuuden maksamiseen sovelleta kalenterivuositaita enimmäiskuukausikestoa.

### Saajamäärät ja tilastot

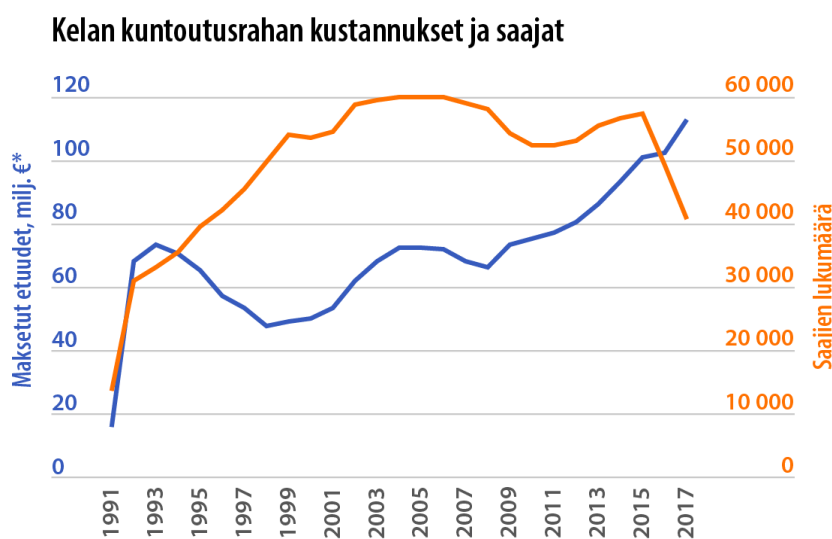
Vuonna 2017 Kelan kuntoutusrahan saajia oli yhteensä 40 735. Tuoreiden vuotta 2018 koskevien tilastotietojen mukaan saajia oli vuonna 2018 edelliseen vuoteen verrattuna hieman vähemmän, 40 338. Etuuslajeittain eriteltynä vuonna 2018 kuntoutusrahaa sai 30 470, osakuntoutusrahaa 425, nuoren kuntoutusrahaa 9 988 ja ylläpitokorvausta 1 017 henkilöä.

Kuviossa 11 esitetään kehitys kuntoutusrahaa saaneiden lukumäärissä ajalla 1991-2017. Pitkän aikavälin kehitystä tarkastelemalla nähdään saajamäärien selvä kasvu 1990-luvun puolivälistä 2000-luvun puoliväliin. Esimerkiksi vuonna 2005 kuntoutusrahan saajia oli noin 62 000 eli 36,2 % enemmän kuin kymmenen vuotta aiemmin vuonna 1995, jolloin saajien lukumäärä oli noin 39 500.

Saajamäärät kääntyivät laskuun 2000-luvun puolivälin jälkeen. Vuonna 2010-2011 saajia oli reilu 52 000. Vuosina 2012-2015 saajamäärät kääntyivät kasvuun, mutta vuodesta 2016 lähtien saajamäärät ovat taas laskeneet. Saajamäärän vähenemiseen viime vuosina on vaikuttanut muun muassa harkinnanvaraiseen kuntoutukseen kohdistuneet valtiontalouden säästöt. Kuntoutus- ja sopeutumiskurssien (mm. ASLAK-kurssien lopetus) vähenemisen myötä myös kuntoutusrahan saajien määrä on vähentynyt näiden palvelujen saajien osalta.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Hallintolaki 7 §: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434#O1L2P7>

<sup>26</sup> Kelan kuntoutustilastot, Kelasto



\* Vuoden 2018 rahassa

Kuvio 11: Kelan kuntoutusrahan kustannukset ja saajat

Vuonna 2017 kuntoutusrahaa maksettiin 111,7 miljoonaa euroa. Tuoreiden tilastotietojen mukaan kuntoutusrahaa maksettiin vuonna 2018 edellisvuotta enemmän, 123,7 miljoonaa euroa. Kelan järjestämässä kuntoutuksessa olleille kuntoutusrahaa maksettiin 47,8 miljoonaa euroa ja nuoren kuntoutusrahaa maksettiin 71,6 miljoonaa euroa. Kuvioista 11 näkyy kehitys kustannuksissa ajalla 1991-2017 (\*vuoden 2017 rahana). Kymmenessä vuodessa kustannukset ovat tuplaantuneet, vuonna 2008 kuntoutusrahaa maksettiin 65,4 miljoonaa euroa. Vuonna 2016 kuntoutusrahan kustannukset nousivat yli 100 miljoonaan euroon. Kelan kuntoutuksen lainsäädännössä, rahoituksessa ja palveluissa tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet myös kuntoutusrahan kustannuksiin. Kelan harkinnanvaraisen kuntoutuksen saajien määrän väheneminen on viime vuosina hillinnyt kokonaiskustannusten kasvua. Vuonna 2014 voimaan tullut Kelan ammatillista kuntoutusta koskeva lakimuutos on sitä vastoin lisännyt nuorille kuntoutujille maksettavia kuntoutusrahoja nuorten ammatillisen kuntoutuksen saajien lisääntymisen myötä.

Maakunnittain ja väkilukuun suhteutettuna (1000 asukasta kohti) kuntoutusrahan saajia oli vuonna 2018 eniten Pohjois-Karjalassa, Pohjois-Savossa ja Pirkanmaalla ja vähiten Ahvenanmaalla ja Päijät-Hämeessä. Nuoren kuntoutusrahan saajia oli eniten Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa ja Pirkanmaalla. Vähiten nuoren kuntoutusrahan saajia oli Ahvenanmaalla ja Uudellamaalla.

## Nuoren kuntoutusraha

### Etuuslain synty

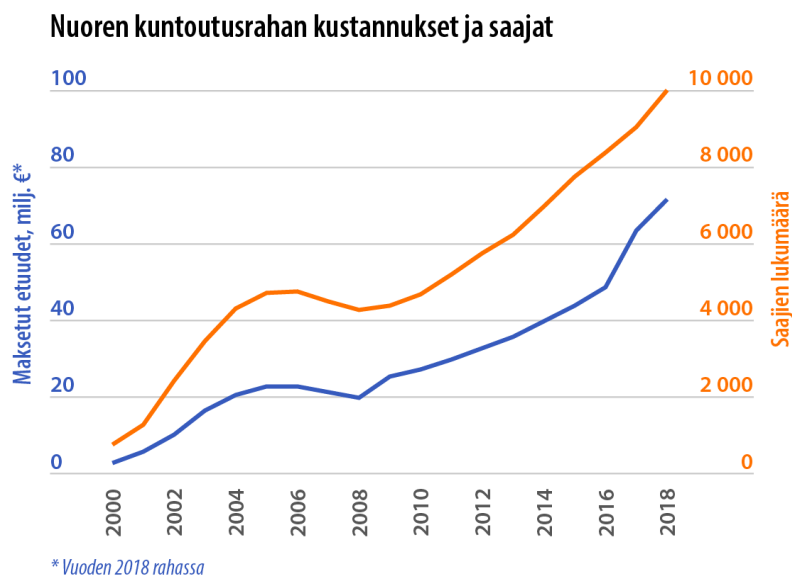
Kuntoutusrahan saajamäärien kehityksessä huomioitavaa on muun muassa nuoren kuntoutusrahain voimaantulo vuoden 1999 elokuussa. Lain myötä työkyvyttömyyseläke voitiin myöntää alle 18-vuotiaalle vasta, kun hänen mahdollisuutensa ammatilliseen kuntoutukseen oli selvitetty. Vuonna 2002 ikäraja nostettiin 20 vuoteen. Vuoden 2017 alusta lähtien sekä nuoren kuntoutusrahan että ammatillisessa kuntoutuksessa olevan kuntoutusrahan vähimmäismäärä korotettiin takuueläkkeen tasolle (784,52 euroa/kuukausi).



## Saajamäärät ja tilastot

Kuviossa 12 esitetään kehitys nuoren kuntoutusrahaa saaneiden lukumäärissä ajalla 2000-2018. Nuoren kuntoutusrahan käyttö kasvoi 2000-luvun puoliväliin asti, minkä jälkeen saajien määrä pieneni hetkeksi. Vuodesta 2010 alkaen nuoren kuntoutusrahan saajamäärät alkoivat taas kasvaa. Nuoren kuntoutusrahan saajien määrän kasvuun on vaikuttanut muun muassa vuoden 2014 ammatillisen kuntoutuksen lainmuutos, kun opiskelukyvyyn heikkeneminen sekä kokonaistilanteen huomioiminen lisättiin myöntöedellytyksiin. Vuonna 2018 nuoren kuntoutusrahan saajia oli jo lähes 10 000.

Nuoren kuntoutusrahaa koskevasta aikasarjasta kattaen vuodet 2000-2018 (\*vuoden 2018 rahana) nähdään sama kehitys kuin saajamäärissä. Nuoren kuntoutusrahan voimaantulon jälkeen kustannukset alkoivat 2000-luvun alkupuolella kasvaa ja tämä trendi jatkui vuoteen 2006 asti, jolloin nuoren kuntoutusrahaa maksettiin lähes 23 miljoonaa euroa. Tämän jälkeen saajamäärät laskivat hetkeksi, mikä näkyy myös nuoren kuntoutusrahan kustannuksissa. 2010-luvulla saajamäärät ja samalla kustannukset alkoivat kasvaa, vuonna 2016 nuoren kuntoutusrahaa maksettiin jo lähes 50 miljoonaa euroa ja vuonna 2018 noin 20 miljoonaa enemmän.

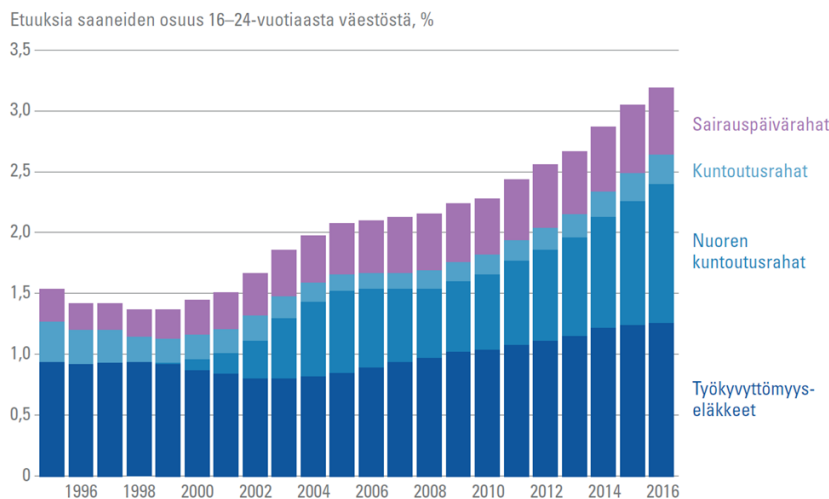


Kuvio 12: Nuoren kuntoutusrahan kustannukset ja saajat

Kun tarkastellaan kehitystä sellaisissa sairausperusteisissa toimeentuloetuuksissa kuten kuntoutusrahaa, tulee huomioida se, että eri etuudet ovat osittain voineet korvata toisiaan esimerkiksi juuri nuorilla. Uudistuksilla ja yhtä etuutta koskevalla muutoksella voi olla vaikutuksia muiden etuuksien käyttöön. Jotta asiasta saadaan kokonaiskuva, on sairausperusteisia toimeentuloetuksia hyvä tarkastella yhdessä. Kuvioista 13 voidaan havaita kuinka nuoren kuntoutusrahain voimaantulon jälkeen työkyvyttömyyseläkettä saavien nuorten osuudet pienentyivät 2000-luvun alkupuolella. Nuoren kuntoutusraha lykkäsi työkyvyttömyyseläkkeen alkamista vetäen osatyökykyisiä nuoria enemmän aktiivitoimenpiteiden piiriin välittömän eläkkeellesiirtymisen sijasta ja vaikutti samalla muun kuntoutusrahan käyttöasteeseen.

Sekä nuoren kuntoutusrahaa että työkyvyttömyyseläkettä saavien osuudet ovat kasvaneet 2000-luvun lopusta lähtien. Kehitys nuorten työkyvyttömyyseläkkeissä kuvastaa osaltaan myös sitä, kuinka vaikeaa osatyökykyisten on päästä osalliseksi työelämästä<sup>27</sup>

## Sairausperusteisia toimeentuloturvaetuuksia saaneiden osuus 16–24-vuotiaasta väestöstä vuosina 1995–2016



Lähde: Kela / Karoliina Koskenvuo 2017

Kuvio 13: Sairausperusteisia toimeentuloturvaetuuksia saaneiden osuus 16-24-vuotiaasta väestöstä vuosina 1995-2016

### Suhde muihin etuuksiin

Kuntoutujan saamat muut etuudet ja korvaukset vaikuttavat kuntoutusrahan eri tavoin. Kuntoutujan muut etuudet ja korvaukset voivat

- estää kokonaan kuntoutusrahan maksamisen (esim. liikennevakuutus-, tapaturmavakuutus- ja sotilastapaturmalainsäädännön mukaiset ansionmenetykskorvaukset, vanhuuseläke)
- vähentää maksettavan kuntoutusrahan määrää (esim. vanhempainpäivärahat, osatyökyvyttömyyseläke)
- muuttaa kuntoutusrahan määräytymisperustetta (esim. työeläkelakin mukaiset työkyvyttömyyseläkkeet)
- olla maksussa samanaikaisesti kuntoutusrahan kanssa (esim. työkyvyttömyyseläke).

Kuntoutusraha voi myös olla ensisijainen muuhun etuuteen nähden. Silloin kuntoutusraha joko vähentää (esim. takautuva työkyvyttömyyseläke) tai estää (esim. sairauspäiväraha tai työttömyysturva) muun etuuden maksamisen. Ulkomailta maksettavat etuudet tai korvaukset voivat vaikuttaa kuntoutusrahan samoin periaattein kuin Suomesta maksettavat.

Jos kuntoutujalla on oikeus työttömyyspäivärahaan, työmarkkinatukeen tai koulutuspäivärahaan, hän ei voi saada harkinnanvaraista kuntoutusavustusta.

<sup>27</sup> (ks. seurantatutkimus nuoren kuntoutusrahaa saavista, Koskenvuo ym. 2011, linkki: [https://kuntoutusportti.fi/files/attachments/kuntoutus-lehden\\_artikkelit/2011/koskenvuo-ym-katsaus.pdf](https://kuntoutusportti.fi/files/attachments/kuntoutus-lehden_artikkelit/2011/koskenvuo-ym-katsaus.pdf))

### 3.4.2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### **Etuuslain tavoite**

Kuntoutusrahan tavoitteena on turvata kuntoutujan toimeentulo kuntoutuksen aikana. Kuntoutujan toimeentulon turvaamiseksi voidaan kuntoutuksen ajalta maksaa kuntoutusrahaa, jos kuntoutuksen tavoitteena on työelämään tulo, työelämässä pysyminen tai sinne palaaminen.

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain (KKRL 566/2005) mukaisia kuntoutusrahaetuuksia ovat kuntoutusraha, nuoren kuntoutusraha, ylläpitokorvaus ja harkinnanvarainen kuntoutusavustus.

Nuoren kuntoutusrahan tavoitteena on varmistaa 16–19-vuotiaan nuoren ammatillisen kuntoutumisen käynnistyminen ja toteutuminen, parantaa hänen työllistymisedellytyksiään sekä turvata hänen toimeentuloa, kun nuoren työ- tai opiskelukyky ovat olennaisesti heikentyneet.

Ylläpitokorvauksen tarkoituksena on varmistaa kuntoutukseen osallistuminen korvaamalla niitä ylimääräisiä kustannuksia, joita kuntoutujalle itselleen aiheutuu kuntoutukseen osallistumisesta.

Harkinnanvaraisen kuntoutusavustuksen tavoitteena on tukea kuntoutujan työllistymistä kuntoutuksen jälkeen. Kyseessä on harkintaan perustuva etuus, jota voidaan myöntää Kelan kuntoutusrahaa saaneelle kuntoutujalle kuntoutusrahan päättymisen jälkeen.

#### **Oikeus etuuteen ja etuuden myöntäminen**

Kuntoutusrahan myöntämisedellytykset voidaan jakaa yleisiin ja erityisiin edellytyksiin. Yleiset edellytykset koskevat kaikkea kuntoutusrahaan oikeuttavaa kuntoutusta. Yleiset edellytykset liittyvät kuntoutujan ikään, kuntoutuksen työelämätavoitteeseen, työstä estymiseen ja hyväksytyyn kuntoutuspäätökseen.

Kuntoutusrahaan on oikeus 16-67-vuotiaalla asiakkaalla, joka on sairausvakuutuslain mukaan vakuutettuna Suomessa ja kuuluu näin Suomen sosiaaliturvan piiriin (ikäedellytys). Kuntoutusrahaa maksetaan enintään sen kalenterikuukauden loppuun, jona asiakas täyttää 68 vuotta. Kuntoutusrahaan oikeuttavan kuntoutuksen tarkoituksena tulee olla asiakkaan työelämään tulo, työelämässä pysyminen tai sinne palaaminen (työelämätavoite). Työelämätavoitteen katsotaan täyttyvän välillisesti, kun asiakas osallistuu lastensuojelulain, päihdehuoltolain tai kehitysvammalain mukaiseen perhekuntoutukseen tai läheisensä tai perheenjäsenensä kuntoutukseen ja kuntoutuspäätökseen sisältyy omaisen osallistuminen.

Kuntoutusrahan myöntäminen edellyttää, että asiakas on kuntoutukseen osallistumisen vuoksi estynyt tekemästä omaa tai toisen työtä (työstä estyminen). Kuntoutusrahaan on oikeus arkipäivältä, jona vähintään neljä tuntia matkoineen kestävä kuntoutus tosiasiallisesti estää kuntoutujaa tekemästä työtä ja saamasta toimeentuloa kyseisenä päivänä. Jos kuntoutukseen osallistuminen ei estä kuntoutujaa tekemästä työtään kokopäiväisesti, hän voi saada **osakuntoutusrahaa**, jos työaika on kuntoutukseen osallistumisen vuoksi lyhennetty vähintään 40 % normaalista päivittäisestä työajasta.

Oikeus kuntoutusrahaan edellyttää lisäksi, että kuntoutukselle on laissa säädetty peruste ja kuntoutujalle on tehty hyväksyttävä kuntoutuspäätös. Nuoren kuntoutusraha ja oppisopimuskoulutuksessa maksettava kuntoutusraha voidaan kuitenkin myöntää ilman kuntoutuspäätöstä.

Kuntoutusrahan myöntäminen voi edellä kerrotun lisäksi edellyttää kuntoutuksen lakiperusteen ja kuntoutusmuodon mukaan määräytyvien erityisten edellytysten täyttymistä. Kuntoutusrahaa voi saada, kun kuntoutuspäätös on tehty KKRL 2 luvun<sup>28</sup>, terveydenhuoltolain 29 §:n<sup>29</sup>, työterveyshuoltolain 12 tai 14 §<sup>30</sup>, vammaispalvelulain 8 §:n 1 momentin<sup>31</sup>, yksilökohtaiseen päihdekuntoutukseen päihdehuoltolain, perhekuntoutukseen lastensuojelulain, kehitysvammaisten erityishuoltolain tai päihdehuoltolain perusteella.

Jotta kuntoutuksen ajalta voidaan myöntää kuntoutusrahaa, kuntoutustoimenpiteen tulee lisäksi täyttää kuntoutustoiminnalle yleisesti asetetut vaatimukset. Kuntoutusta antavien henkilöiden tulee olla sosiaali- tai terveydenhuollon ammattihenkilöitä, kuntoutuspalvelua tulee antaa asianmukaisissa tiloissa ja palveluntuottajalla tulee olla tarpeelliset luvat toiminnan harjoittamiseen. Kuntoutustoiminnalle yleisesti asetettuja vaatimuksia eivät täytä esimerkiksi työkykyä ylläpitävä toiminta (ns. tyky-toiminta) tai loma- ja virkistystoiminta.

**Nuoren kuntoutusraha** myönnetään 16–19-vuotiaalle nuorelle, jonka työ- tai opiskelukyky ja ansiomahdollisuudet tai mahdollisuudet valita ammatti ja työ ovat sairauden, vian tai vamman vuoksi olennaisesti heikentyneet KKRL 6 §:ssä<sup>32</sup> tarkoitetulla tavalla. Nuoren tulee tarvita tehostettua työkyvyn arviointia ja kuntoutusta eli erityisiä tukitoimia selviytyäkseen suunnitellusta kuntoutuksesta. Nuoren kuntoutusrahassa ei selvitetä päiväkohtaisesti työstä estymistä ja kuntoutuspäivän vähimmäiskestoja. Nuoren kuntoutusrahaa maksetaan koko sellaisen opiskelu- ja kuntoutumissuunnitelman mukaisen tutkinnon suorittamisen ajalta, johon nuori on hyväksytty ennen kuin hän on täyttänyt 20 vuotta.

Jos 16-29- vuotiaalle nuorelle on tehty nuoren ammatillisen kuntoutuksen päätös KKRL 7a §:n<sup>33</sup> perusteella, hänelle maksetaan kuntoutusrahaa kuntoutuspäätöksessä mainitun keston ajan, eikä kuntoutusrahan maksaminen edellytä kuntoutukselta tuntimääräistä päiväkohtaista kestoja.

Ylläpitokorvausta voidaan maksaa kuntoutustarvetta ja - mahdollisuuksia selvittävien tutkimusten ja kokeilujen, avomuotoisen kuntoutuksen tai muun vastaavan kuntoutuksen ajalta. Edellytyksenä on, että kuntoutuja saa vain vähimmäismääräistä kuntoutusrahaa.

## **Etuuden hakeminen ja myöntäminen**

Kuntoutusrahaa, osakuntoutusrahaa, nuoren kuntoutusrahaa ja ylläpitokorvausta on haettava neljän kuukauden kuluessa siitä päivästä, josta alkaen etuutta halutaan saada. Harkinnanvaraista kuntoutusavustusta on haettava neljän kuukauden kuluessa kuntoutusrahan maksamisen päätyttyä. Myös työantaja voi hakea kuntoutusrahaa.

Kuntoutusrahaa hakiessaan kuntoutujan tulee liittää hakemukseen kuntoutuspäätös, jos kyseessä on muu kuin Kelan kuntoutuslain mukainen kuntoutus ja selvitys palkanmaksusta, jos asiakas saa palkkaa kuntoutuksen ajalta. Nuoren kuntoutusrahaa haetaan kotikunnan täyttämällä henkilökohtaisella opiskelu- ja kuntoutumissuunnitelmalla (KHOPS) sekä lääkärinlausunto B:llä.

---

<sup>28</sup> Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista 2 luku:  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050566#L2>

<sup>29</sup> Terveydenhuoltolaki 29 §: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101326#L3P29>

<sup>30</sup> Työterveyshuoltolaki 12 § ja 14 §: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011383#L3P12>

<sup>31</sup> Vammaispalvelulaki 8 §: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1987/19870380#P8>

<sup>32</sup> Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista 6 §:  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050566#L2P6>

<sup>33</sup> Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista 7a §:  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050566#L2P7a>

Kuntoutusrahaa, ylläpitokorvausta, nuoren kuntoutusrahaa ja kuntoutusavustusta voi hakea kirjallisesti lomakkeella, sähköisen Kelan asiointipalvelun kautta tai suullisesti. Työnantaja voi hakea kuntoutusrahaa kirjallisesti lomakkeella tai työnantajan sähköisen asiointipalvelun kautta.

### **Etuuden määräytymisperusteet**

Kuntoutusrahan määrä määritetään kuntoutuksen alkamishetken tilanteen mukaan.

Kuntoutusrahan määrän perusteena käytetään verotuksessa todettua työtuloa, esitettyä työtuloa, edeltävän etuuden määrää tai vähimmäismäärää. Yrittäjän ja maatalousyrittäjän verotuksessa todettuna työtulona on vahvistettu YEL- tai MYEL-työtulo tai jos yrittäjä ei ole vakuuttamisvelvollinen, työtulona huomioidaan elinkeinotoiminnan ansiotulo tai palkkatulo omasta yrityksestä.

Kuntoutusraha on määrältään vähintään yhtä suuri kuin se kuntoutujalle myönnettävä sairausvakuutuslain mukainen sairauspäiväraha, johon hänellä olisi oikeus, jos hän kuntoutuksen alkaessa olisi tullut työkyvyttömäksi. Kuntoutusrahan määrä on aina vähintään sairausvakuutuslaissa säädetyn sairaus- ja vanhempainpäivärahan sekä erityishoitorahan vähimmäismäärän suuruinen (27,86 euroa/päivä vuonna 2019).

Ammatillisessa kuntoutuksessa olevan ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärä on vuonna 2019 31,39 euroa/päivä.

Harkinnanvarainen kuntoutusavustuksen määrä vastaa määrältään enintään sen saajalle kuudelta kuukaudelta laskettua kuntoutusrahaa.

Ylläpitokorvauksen määrä on 9,00 euroa/päivä ja sitä maksetaan kuntoutuksen ajalta. Ylläpitokorvaus on veroton.

Ammatillisen kuntoutuksen ajalta maksetaan kuntoutusrahaa, jonka määrä päivää kohti on 75 % sairausvakuutuslain mukaisen työtulon kolmassadasosasta. Muuten määräytymisperusteet ovat samat kuin sairausvakuutuslain mukaisessa päivärahasa.

Osakuntoutusrahana maksettavan kuntoutusrahan määrä on puolet sen kuntoutusrahan määrästä, johon kuntoutujalla olisi ollut oikeus estyessään kuntoutuksen vuoksi työstä kokopäiväisesti.

### **Omavastuu-aika ja etuuden maksaminen**

Kuntoutusrahaa ei makseta omavastuuajalta, joka on kuntoutuksen alkamispäivä ja yhdeksän sitä seuraavaa arkipäivää. Poikkeuksellisesti omavastuu-aika voi olla myös 0 päivää, 1 päivä tai 30 päivää riippuen muun muassa kuntoutustoimepiteestä ja kuntoutusrahaa edeltävästä etuudesta.

Kuntoutusrahan maksaminen edellyttää selvitystä kuntoutukseen osallistumisesta. Selvitys voi olla osallistumistodistus tai aloitusilmoitus kuntoutusjaksolta, läsnäolotodistus oppilaitoksesta tai todistus opintosuorituksista.

Kuntoutusraha maksetaan työnantajalle siltä osin kuin kuntoutujalla on työsuhteen perusteella oikeus palkkaan tai sitä vastaavaan korvaukseen kuntoutuksen ajalta. Kuntoutusraha voidaan maksaa työnantajalle vain, jos työsuhteen ehdoissa on sovittu kuntoutusrahan tai sen osan suorittamisesta työntekijän sijasta työnantajalle.

## Suhde työssäkäyntiin

Jos kuntoutuja saa ammatillisena kuntoutuksena järjesteyn koulutuksen tai siihen liittyvän harjoittelun ajalta säännöllisesti työtuloja, nämä tulot osittain yhteensovitetaan samalta ajalta maksettavan kuntoutusrahan kanssa. Työtulot vähentävät ammatillisena kuntoutuksena järjestetyn koulutuksen tai siihen liittyvän harjoittelun ajalta maksettavaa kuntoutusrahaa siltä osin, kuin työtulojen yhteismäärä ylittää lukukauden ajalta laskettuna noin 697 euroa (vuonna 2019) kuukaudessa (616 euroa/kuukausi vuonna 2018)

Nuoren kuntoutusrahan tai työnantajalle maksettavaan kuntoutusrahan ei tehdä tulojen yhteensovitusta.

## Etuus odotus- ja väliajalta

Ammatillisen kuntoutuksen etenemisen ja kuntoutujan toimeentulon turvaamiseksi kuntoutusrahaa voidaan maksaa myös kuntoutuspäätöksen antamisen ja kuntoutuksen alkamisen väliseltä ajalta (odotusaika) sekä kuntoutusjaksojen väliseltä ajalta (väliaika). Kuntoutujalla on oikeus kuntoutusrahan odotus- ja väliajalta, jos hän ei tuolta ajalta saa toimeentuloaan esimerkiksi työstä tai perustoimeentuloa turvaavista muista järjestelmistä. Odotusajan ja väliajan kuntoutusraha on ensisijainen etuus toimeentulotukeen nähden.

Kuntoutuksen odotus- ja väliajalta kuntoutusraha maksetaan 20 %:lla alennettuna kuntoutusajan kuntoutusrahasta. Odotus- ja väliajalta maksettava kuntoutusraha on kuitenkin aina vähintään vähimmäismäärän suuruinen eli 31,39 euroa/päivä (vuonna 2019).

Odotus- ja väliajan kuntoutusrahan maksamiselle on asettu kalenterivuositainen enimmäiskuukausikesto. Kuntoutusrahaa maksetaan enintään kolmelta kuukaudelta kalenterivuotta kohden kummankin syyn perusteella erikseen laskettuna, jollei sen maksamiselle pidemmältä ajalta ole toimeentulon turvaamisen ja kuntoutuksen etenemisen kannalta erityisestä syystä perusteltua.

Myös nuoren kuntoutusrahan saajalla on oikeus odotus- ja väliajan kuntoutusrahan ilman tarveharkintaa.

Jos kuntoutuspäätös on tehty KKRL 7a § perusteella, kuntoutujan ei tarvitse hakea muuta toimeentuloa turvaavaa etuutta, kuten työttömyysturvaa odotus- ja väliajalle vaan hänelle maksetaan kuntoutusrahaa. Odotus- ja väliajan kuntoutusrahan maksamiselle ei ole myöskään asetettu kalenterivuositista enimmäisaikaa.

## Etuuden myöntäminen kansainvälisissä tilanteissa

Kuntoutusrahaa voidaan myöntää myös ulkomailla annettavan kuntoutuksen ajalta. Kuntoutusrahan myöntäminen edellyttää, että ulkomailla annettava kuntoutus täyttää KKRL 16 §:ssä<sup>34</sup> säädetyt edellytykset tai kysymyksessä on KKRL 18 §:n 1 tai 4 momentissa<sup>35</sup> mainittuun lakiin tai säännökseen perustuva kuntoutustoiminta tai sisällöltään sitä vastaava arpajaislain 17 §:ssä tarkoitettulla rahapeliyhtiön tuotolla rahoitettu kuntoutuskurssi taikka KKRL 20 §:ssä<sup>36</sup> tarkoitettuun henkilökohtaiseen opiskelu- ja kuntoutussuunnitelmaan perustuva opiskelu.

<sup>34</sup> KKRL 16 §: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050566#L2P16>

<sup>35</sup> KKRL 18 §: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050566#L3P18>

<sup>36</sup> KKRL 20 §: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050566#L3P20>

Kuntoutusraha on EU-asetuksissa 883/ 2004 ja 987/2009 tarkoitettu rahaetus. Kuntoutusrahaa maksetaan Suomesta niin kauan kuin päätöksessä on mainittu, edellyttäen, että kuntoutus jatkuu kuntoutuspäätöksen tai kuntoutussuunnitelman mukaisesti toisessa EY-lainsäädäntöä soveltavassa maassa.

Henkilön muuttaessa Suomeen edellisen toimivaltaisen valtion tulee maksaa etuuskausi loppuun työntekijälle, itsenäiselle ammatinharjoittajalle, opiskelijalle ja heidän perheenjäsenelleen.

Pohjoismaat ovat tehneet kahdenvälisiä hallinnollisia sopimuksia kuntoutuksen järjestämisestä ja käytännön toimintatavoista tilanteissa, joissa henkilö työskentelee toisessa Pohjoismaassa ja asuu toisessa. Sopimusten tarkoituksena on helpottaa kuntoutusasioiden hoitamista tilanteissa, joissa henkilöt ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Pohjoismaiset kuntoutussopimukset perustuvat EU-asetuksiin 883/2004 ja 987/2009 ja pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen rajat ylittäviä kuntoutusasioita koskeviin kohtiin.

### 3.4.3 Ammatillinen kuntoutus ja lääkinnällinen kuntoutus

#### **Etuuslain synty ja tavoitteet**

Ennen nykyisin voimassa olevaa lakia Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005 myöhemmin Kelan kuntoutuslaki, KKRL) Kansaneläkelaitoksen kuntoutustoimintaa säänteli kansaneläkelaki (347/56) pysyvän työkyvyttömyyden estämiseksi tai työ- ja ansiokyvyn palauttamiseksi. Kela on voinut antaa vakuutetulle lääkintähuoltoa, koulutusta ja työhuoltoa. Sairausvakuutuslain nojalla sairausvakuutusrahaston varoja on käytetty sairauksien ehkäisemiseen ja vakuutettujen kuntouttamista koskevaan toimintaan. Kansaneläkelain mukaisessa toiminnassa pyrittiin keskittymään työikäisiin henkilöihin.

Vuoden 1991 kuntoutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksessa<sup>37</sup> säädettiin laki Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta (610/1991) ja asetus kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta (1161/1991). Kansaneläkelaitoksen järjestämisvastuulle tuli vaikeavammaisten lääkinnällinen kuntoutus, johon vakuutetulla oli subjektiivinen oikeus säädettyjen myöntämisedellytysten täyttyessä. Kansaneläkelaitoksen velvollisuudeksi tuli järjestää pitkäaikaiset tai vaativat muut kuin sairaanhoitoon välittömästi liittyvät kuntoutusjaksot laitosp- tai avohoidossa, jotka olivat tarpeen henkilön työ- tai toimintakyvyn turvaamiseksi tai parantamiseksi. Muutos edellytti myöntämisedellytysten täsmällistä määrittelyä lainsäädännössä, ja vaikeavammaisten lääkinnällisen kuntoutuksen saamisen yhdeksi edellytykseksi säädettiin määrältään keskimmäisen tai ylimmän vammais- tai hoitotuen saaminen.<sup>38</sup>

Vuoden 1991 kuntoutusta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksessa Kelan järjestettäväksi säädetyistä kuntoutuspalveluista säädettiin muutoksenhakuoikeus. Kelalle säädettiin velvollisuus tarvittaessa selvittää kuntoutujan kuntoutusmahdollisuus viimeistään silloin kun vakuutettu oli saanut sairausvakuutuslain mukaista päivärahaa 60 päivältä.<sup>39</sup>

Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista tuli voimaan 1.10.2005. Tällä lailla kumottiin Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annettu laki (610/1991) ja

<sup>37</sup> HE 259/1990

<sup>38</sup> HE 332/2014

<sup>39</sup> HE 259/1990



kuntoutusrahalaki (611/1991). Lain tavoitteena oli selkeyttää Kelan järjestämää kuntoutusta ja kuntoutusrahaa koskevan lainsäädännön rakennetta siten, että kuntoutusrahasta ja kuntoutuksen aikaisten kustannuksien korvauksista säädettiin samassa laissa kuin Kelan järjestämästä kuntoutuksestakin. Näin hakijan oikeudet ja velvollisuudet Kelan järjestämän kuntoutuksen ajalta tulivat säädetyiksi yhdessä laissa ja etuuden suhde toimenpiteeseen selkiytyi.

Lainmuutoksessa vaikeavammaisen lääkinnälliseen kuntoutukseen ja harkinnanvaraiseen kuntoutukseen osallistuvan omaisen asemaa ja oikeuksia koskevia säännöksiä täsmennettiin siten, että lain tasolla määriteltiin ne kuntoutusmuodot, joihin osallistuvan omaisen tai muun läheisen kustannuksia korvataan. Lain tasolle säädettiin vaatimus siitä, että Kelan järjestämän vaikeavammaisten lääkinnällisissä kuntoutuspalveluissa vaaditaan erityisasiantuntemusta ja erityisosaamista ja palvelujen tulee olla hyvän kuntoutuskäytännön mukaisia.

Lainsäädäntöuudistuksessa haluttiin yhdenmukaistaa Kelan ja työeläkelaitosten ammatillisen kuntoutuksen myöntöedellytyksiä. Ammatillisen kuntoutuksen järjestämisen edellytyksenä olevaa työkyvyttömyyden uhkan käsitettä täsmennettiin siten, että riittävällä uhkalla tarkoitettiin tilannetta, jossa vakuutetun työkyvyn voitiin arvioida lähitulevaisuudessa alentuvan siten, että hänelle tulisi myönnettäväksi osatyökyvyttömyyseläke. Työkyvyttömyyden uhkan arvioiminen osatyökyvyttömyyseläkkeen myöntämisedellytysten perusteella vastasi työntekijäin eläkelaisissa (395/1961) olevaa määritelmää ammatillisen kuntoutuksen tavoitteista sekä säännöksen alkuperäistä tarkoitusta.<sup>40</sup>

Lainsäädäntöuudistuksessa Kelan kuntoutuslaissa säädettiin ulkomailla annettavasta kuntoutuksesta ja sen korvaamisesta sekä ulkomaisen korvauksen vaikutuksesta kuntoutuslain mukaiseen etuuteen.

Kelan kuntoutuslakia muutettiin 1.1.2006 siten, että harkinnanvaraiseen kuntoutukseen varattua rahamäärää voitiin käyttää myös sairausvakuutusta koskevaan tutkimus- ja kehittämistoimintaan.<sup>41</sup>

Lakia muutettiin 1.6.2010 siten, että harkinnanvaraisen kuntoutuksen varoja ei enää käytetty Kelan yhteistoimintasäätöiden piiriin kuuluvien kuntoutuslaitosten ja muiden Kelan avustamien kuntoutuslaitosten perusparannusmenoihin ja käyttöavustuksiin.<sup>42</sup>

Kuntoutuspsykoterapia siirrettiin 1.1.2011 Kelan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaksi lakisääteiseksi toiminnaksi. Tätä ennen psykoterapiaa korvattiin Kelan harkinnanvaraisena kuntoutuksena. Määrärahasidonnaisena etuutena harkinnanvarainen kuntoutus ei synnyttänyt Kelalle järjestämisvelvollisuutta eikä vakuutetulla ollut siten subjektiivista oikeutta psykoterapiaan. Kuntoutuspäätöksistä ei ollut myöskään valitusoikeutta. Lakisääteistämisen myötä kuntoutuspsykoterapiaan varatut määrärahat eivät rajoita asiakkaiden määrää vaan kuntoutuspsykoterapiaa korvataan kaikille sitä tarvitseville, kuntoutuspsykoterapian kohderyhmään kuuluville vakuutetuille.<sup>43</sup>

Ammatillisen kuntoutuksen myöntöedellytyksiä tarkistettiin 1.1.2014. Ammatillisen kuntoutuksen aikaisemmat myöntöedellytykset eivät olleet osoittautuneet soveltamiskäytännössä Kelan kohderyhmälle (työikäiset nuoret ja aikuiset, jotka eivät ole vakiintuneet työelämäänsä sekä työelämässä olevat henkilöt, jotka tarvitsevat työkykyä ylläpitävää ja parantavaa valmennusta tai muuta ryhmämuotoista ammatillista kuntoutusta voidakseen jatkaa omassa työssään) toimiviksi.

---

<sup>40</sup> HE 3/2005

<sup>41</sup> HE 217/2005

<sup>42</sup> HE 22/2010

<sup>43</sup> HE 68/2018



Lainmuutoksessa työkyvyttömyyden uhka- myöntöedellytys poistettiin Kelan kuntoutuslaista. Työkyvyttömyyden uhka —myöntöedellytyksen soveltaminen oli kiristänyt Kelan kohderyhmään kuuluvien pääsemistä ammatillisen kuntoutuksen piiriin ja johtanut osaltaan Kelassa kuntoutushakemusten mittavaan hylkäysmäärään. Kuntoutuslain soveltamisessa vaikeudeksi oli muodostunut myös se, ettei siinä huomioitu opiskelukyvyn heikentymistä perusteena käynnistää ammatillinen kuntoutus. Opiskelevien henkilöiden kohdalla ammatillisen kuntoutuksen tarpeellisuutta on arvioitava opiskelukyvyn heikentymisen näkökulmasta, koska opiskelujen suorittamisella on suora yhteys työelämään siirtymiseen. Tästä syystä lakiin lisättiin 1.1.2014 opiskelukyvyn heikentyminen yhdeksi perusteeksi käynnistää ammatillinen kuntoutus. Kuntoutuslain soveltamiskäytännön ongelmana oli myös ammatillisen kuntoutuksen myöntämisen arvioiminen hyvin sairauskeskeisesti. Tarkastelu keskittyi diagnosoituun sairauteen ja sen ennusteeseen, jolloin taka-alalle jäi henkilön työ- tai opiskelukyvyn vaikuttavan muun kokonaistilanteen arviointi. Lainmuutoksessa myöntöedellytyksiä tarkistettiin siten, että korostettiin aiempaa vahvemmin asiakkaan kokonaistilanteen arviointia. Lainmuutoksen tavoitteena oli täten saada aikaan sellaiset myöntöedellytykset, joilla ehkäistään aikaisemmassa soveltamiskäytännössä aiheutuneet väliinpuotoamiset ja mahdollistetaan ammatillinen kuntoutus myös niille Kelan kohderyhmään kuuluville henkilöille, joiden osalta ammatillisen kuntoutuksen myöntöedellytykset eivät olleet aikaisempien myöntöedellytysten soveltamisen perusteella täyttyneet.<sup>44</sup>

Vuonna 2015 kumottiin kuntoutuksen asiakasyhteistyöstä annettu laki. Myös Kelan kuntoutuslaissa ollut säännös kuntoutusasiain neuvottelukunnasta kumottiin. Kuntoutusasiain neuvottelukunnat olivat toiminnassa 1.10.2015 saakka. Työvoimahallinnon, Kelan ja sosiaalityön asiakasyhteistyö siirtyi tehtäväksi työvoiman palvelukeskuksissa.<sup>45</sup>

Vaikeavammaisten lääkinnällisen kuntoutuksen myöntämisedellytyksiä koskevia säännöksiä muutettiin 1.1.2016. Ennen lainmuutosta vaikeavammaisten lääkinnällisen kuntoutuksen myöntämisen edellytyksenä oli korotettu tai ylin vammais- tai hoitotukietuus. Kuntoutuksen tarkoitus, tarve ja tavoitteet eivät olleet yhtenevät vammaisuuksien tarpeen kanssa. Vammaisuuuspäätökset ja niissä tapahtuvat muutokset vaikuttivat kuntoutuksen myöntämiseen muista kuin kuntoutuksellisista lähtökohdista. Vammaisuuuspäätösten tekemiseen ja mahdollisiin muutoksenhakuprosesseihin kuluva aika vaikeutti kuntoutuksen oikea-aikaista toteuttamista, jolloin kuntoutuksen vaikuttavuus heikkeni. Ongelmana oli myös vammais- tai hoitotukietuuden vaihtuminen toiseksi iän tai elämäntilanteen muutoksen perusteella. Etuuden laskiessa perustasolle, oikeus vaikeavammaisten lääkinnälliseen kuntoutukseen päättyi, vaikka toimintakyvyssä ei tapahtunut muutosta parempaan. Edellä mainituissa tilanteissa kuntoutuksen järjestämistä vastuu siirtyi julkiselle terveydenhuollolle kesken kuntoutusprosessin, mikä vaaransi kuntoutuksen jatkuvuuden ja aiheutti katkoja kuntoutukseen.

Lainmuutoksella sidonnaisuus vammaisuuksiin poistettiin ja myöntöedellytyksiä tarkennettiin. Kuntoutuksen myöntämisen perusteena on sairaus tai vamma, sairauteen tai vammaan liittyvä suoritus- ja osallistumisrajoite, huomattavat vaikeudet arjen toiminnoista suoriutumisessa ja osallistumisessa sekä perusteltu kuntoutustarve. Kuntoutustarpeen arvioissa huomioidaan kokonaisvaltaisesti henkilön toimintakykyyn vaikuttavat tekijät. Vaikeavammaisten lääkinnällisen kuntoutuksen palveluja koskevia säännöksiä muutettiin kuntoutuksen sisällön kehittämiseksi. Vaikeavammaisten lääkinnällisen kuntoutuksen nimi muutettiin vaativaksi lääkinnälliseksi kuntoutukseksi.

Lainmuutoksen tavoitteena oli edistää Kelan järjestämistä vastuulle kuuluvan lääkinnällisen kuntoutuksen käynnistymistä henkilön kuntoutustarpeen ja kuntoutuksen tavoitteiden kannalta oikea-

---

<sup>44</sup> HE 128/2013

<sup>45</sup> HE 213/2014

aikaisesti ja riittävän varhaisessa vaiheessa. Tavoitteena oli ehkäistä lääkinällisen kuntoutuksen järjestämistä vastuun tarpeettomia siirtymiä Kelalta julkiselle terveydenhuollolle ja varmistaa kuntoutusprosessien katkeamattomuus ja jatkuvuus. Lisäksi tavoitteena oli edistää hyvien kuntoutuskäytäntöjen mukaisten ja nykyistä vaikuttavampien lääkinällisen kuntoutuksen palvelujen ja toimintamallien kehittämistä sekä lääkinällisen kuntoutuksen vaikuttavuutta kokonaisuutena.<sup>46</sup>

Kelan kuntoutuslakiin lisättiin säännökset nuoren ammatillisesta kuntoutuksesta 1.1.2019. Lainmuutoksen johdosta Kela on järjestänyt tammikuusta 2019 lähtien ammatillisen kuntoutuksen palveluja näitä palveluja tarvitseville ja toimintakyvyltään heikentyneille nuorille ilman sairaus- tai vammadiagnoosia koskevaa edellytystä. Lainmuutoksen tavoitteena oli, että opiskelun ja työelämän ulkopuolella tai muutoin syrjäytymisvaarassa olevat nuoret pääsisivät aikaisempaa joustavammin Kelan ammatilliseen kuntoutukseen ja siten etenemään opiskelu- ja työllistymispolulla.<sup>47</sup>

### Saajamäärät ja tilastot

Kelan lääkinällisen ja ammatillisen kuntoutuksen saajien määrät olivat melko vaatimattomalla tasolla vielä 1980-luvulla, jolloin kuntoutuksen toteuttaminen perustui sairausvakuutus- ja kansaneläkelakiin. Ammatillista kuntoutusta sai vuonna 1988 noin 14 000 kuntoutujaa ja lääkinällistä kuntoutusta noin 22 000 kuntoutujaa.

Saajien määrät nousivat 1990-luvulla vuonna 1991 tapahtuneen Kelan kuntoutusta koskevan lainsäädännön uudistuksen myötä. Vuonna 1999 Kelan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaa ammatillista kuntoutusta sai noin 16 000 kuntoutujaa ja niin ikään järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaa vaikeavammaisten lääkinällistä kuntoutusta sai noin 17 000 kuntoutujaa. Harkinnanvaraisena kuntoutuksena ammatillista tai lääkinällistä kuntoutusta sai lisäksi noin 50 000 kuntoutujaa, joten kuntoutujien kokonaismäärä oli noin 81 000.

Kuntoutujien määrässä ei tapahtunut suuria muutoksia 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. Vuodesta 2011 alkaen Kelan kuntoutuksen saajamäärät ovat kääntyneet kasvuun lainsäädäntömuutosten ansiosta ja vuonna 2014 saavutettiin ensimmäisen kerran yli 100 000 kuntoutujan rajapyykki. Erityisesti kuntoutuspsykoterapian saajamäärät ovat kasvaneet vuosittain yli 10 % vuodesta 2011 alkaen. Harkinnanvaraisen kuntoutuksen saajamäärät ovat laskeneet valtiontalouden säästötoimien johdosta huomattavasti vuodesta 2015 alkaen.

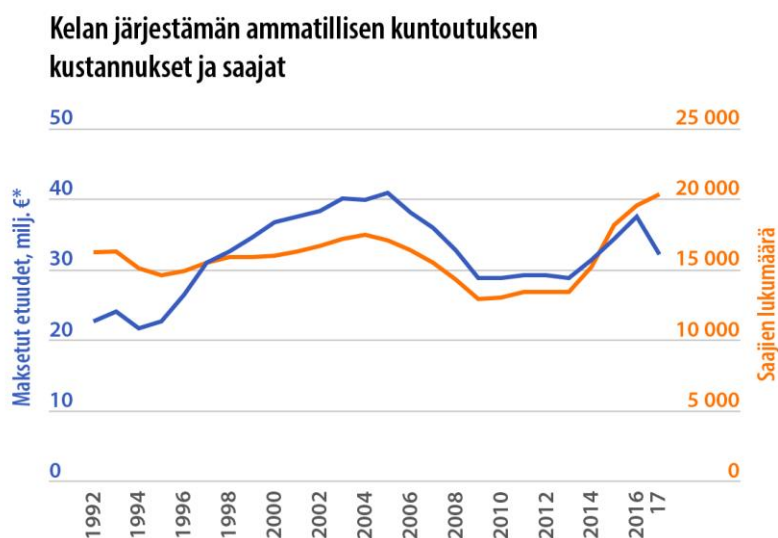
Kelan kuntoutusta sai vuonna 2018 noin 120 000 asiakasta. Näistä ammatillisen kuntoutuksen saajia oli 21 600, vaativaa lääkinällistä kuntoutusta sai 33 400 asiakasta ja harkinnanvaraista (pääasiassa lääkinällistä) kuntoutusta sai 25 600 asiakasta. Kuntoutuspsykoterapiaa sai noin 44 000 asiakasta.

Yli 60 % kaikista saajista sai kuntoutusta mielenterveyden- ja käyttäytymisen häiriön (tautiluokka V). Seuraavaksi eniten kuntoutusta saatiin tuli- ja liikuntaelinten sairauksien perusteella (n. 14 %) tai hermoston sairauksien perusteella (n. 9 %). Noin 2/3 Kelan kuntoutusta saaneilla oli ennen kuntoutusta jäljellä kytkös työelämään (mm. työssä olevat, työttömät, opiskelijat, sairauspäivärahalla ja kuntoutustuella olevat). Noin 1/3 kuntoutujista oli työelämän ulkopuolella (mm. alle 16-vuotiaat, työkyvyttömyyseläkettä tai muuta eläkettä saavat).

---

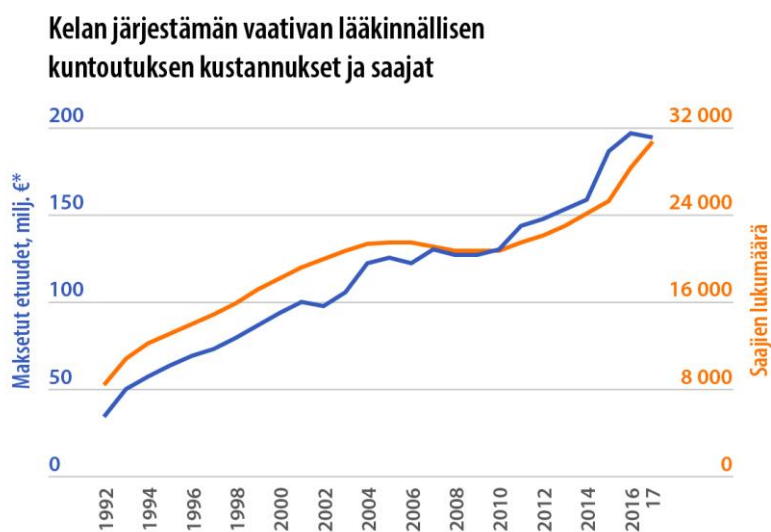
<sup>46</sup> HE 332/2014

<sup>47</sup> HE 133/2018



\* Vuoden 2018 rahassa

Kuvio 14: Kelan järjestämän ammatillisen kuntoutuksen kustannukset ja saajat



\* Vuoden 2018 rahassa

Kuvio 15: Kelan järjestämän vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen kustannukset ja saajat

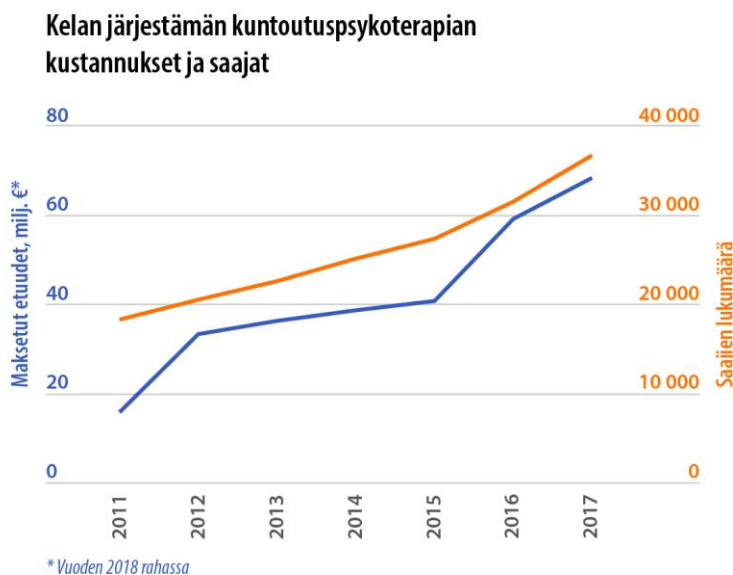
Kelan kuntoutujien määrä ei jakaudu alueittain tasaisesti suhteessa väestömäärään. Vuonna 2017 kuntoutujia oli suhteessa väestömäärään eniten Pohjois-Karjalassa ja Pohjois-Pohjanmaalla (molemmissa yli 25 kuntoutujaa 1000 asukasta kohti). Vähiten kuntoutujia oli Ahvenanmaalla ja Päijät-Hämeessä. Ahvenanmaalla kuntoutujien lukumäärä ainoana maakuntana oli alle 10 kuntoutujaa 1 000 asukasta kohti. Erot tulevat selvemmin esille, kun tarkastellaan saajien määrää kuntoutuksen lakiperusteittain. Eroihin vaikuttaa esimerkiksi kuntoutusta koskeva lainsäädäntö ja sen aiheuttamat rajoitukset koskien asiakkaiden valikoitumista kuntoutukseen. Muita vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa väestön ikärakenne, sairastavuuteen liittyvät tekijät, työllistymisen mahdollisuudet sekä kuntoutuspalvelujen tarjonta alueella ja kuntoutuspalveluihin ohjauksen toteutuminen. Myös Kelan palvelutuotannon ohjaus ja ratkaisukäytännöt Kelan viidessä eri vakuutuspiirissä vaikuttavat kuntoutuksen maakunnalliseen jakautumiseen.

Kattavia tilastollisia selvityksiä kuntoutuspalvelujen keskimäärisistä kestoajoista eri kuntoutuspalveluissa ei ole tehty.

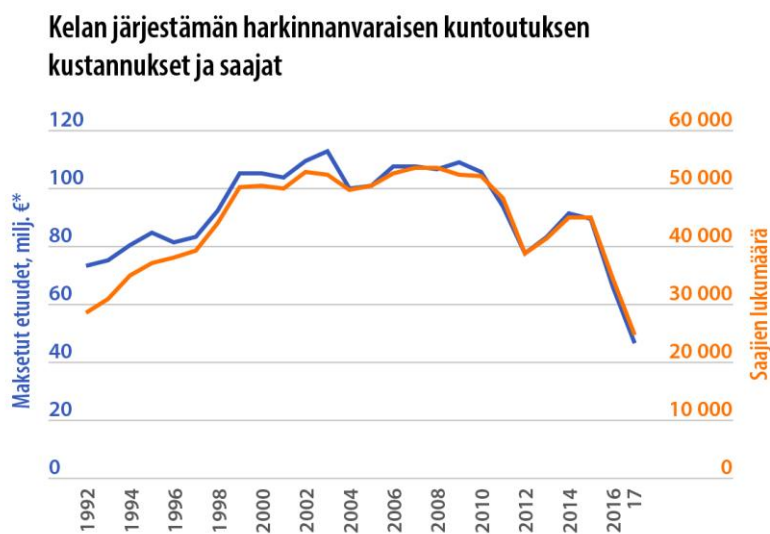
Kelan kuntoutuksen kokonaiskustannukset olivat vuonna 2010 noin 238 miljoonaa euroa ja vuonna 2018 noin 351 miljoonaa euroa. Kokonaiskustannukset ovat kasvaneet kyseisenä ajanjaksona 48 % eli lähes samassa suhteessa kuin saajamäärä on kasvanut. Jos tarkastellaan muutosta lakiperusteittain ja palveluittain, saajien ja kustannusten kasvun suhteissa on eroja. Esimerkiksi lakimuutokset ja palvelukuvausten muuttuvat vaatimukset kuntoutukselle ovat joissakin palveluissa aiheuttaneet muutoksia kuntoutujakohtaiseen palvelun hintaan.

Vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen kustannukset olivat vuonna 2018 noin 197 miljoonaa euroa. Toiseksi eniten kustannuksia aiheutui kuntoutuspsykoterapiasta, jonka kustannukset olivat noin 79 miljoonaa euroa. Kuntoutuspsykoterapian korvaustason korotus on kasvattanut psykoterapian asiakaskohtaisia kustannuksia. Ammatillisen kuntoutuksen kustannukset olivat noin 28 miljoonaa euroa ja harkinnanvaraisen kuntoutuksen kustannukset olivat noin 47 miljoonaa euroa.

Kelan kuntoutuspalvelujen saajat saavat usein kuntoutuksen ajalta myös Kelan maksamaa kuntoutusrahaa. Vuonna 2018 Kelan kuntoutusta saaneita kuntoutusrahan saajia oli noin 25 000 ja näiden kuntoutusrahakustannukset olivat 47,8 miljoonaa euroa. Lakimuutoksia tai muita muutoksia kuntoutuspalveluihin suunniteltaessa pitää tämän vuoksi aina huomioida myös muutoksen vaikutukset kuntoutusrahaan.



Kuvio 16: Kelan järjestämän kuntoutuspsykoterapian kustannukset ja saajat



Kuvio 17: Kelan järjestämän harkinnanvaraisen kuntoutuksen kustannukset ja saajat

### 3.4.3.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Kela järjestää ja korvaa kuntoutusta kuntoutuslain perusteella. Kuntoutusta voidaan myöntää sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaisesti vakuutetulle.

Kela järjestää ja korvaa kuntoutuslain mukaisesti ammatillista kuntoutusta, vaativaa lääkinnällistä kuntoutusta, kuntoutuspsykoterapiaa sekä harkinnanvaraista kuntoutusta. Kela korvaa kuntoutuksesta ja kuntoutukseen liittyvistä matkoista aiheutuvat tarpeelliset ja kohtuulliset kustannukset kuntoutuslain mukaisesti.<sup>48</sup>

## Ammatillinen kuntoutus

Kela järjestää vakuutetun työ- ja ansiokyvyn tukemiseksi tai parantamiseksi taikka työkyvyttömyyden estämiseksi tarkoituksenmukaista ammatillista kuntoutusta, jos asianmukaisesti todettu sairaus, vika tai vamma on aiheuttanut tai sen arvioidaan aiheuttavan lähivuosina vakuutetun työ- tai opiskelukyvyn ja ansiomahdollisuuksien olennaisen heikentymisen.

Kelalla ei ole velvollisuutta järjestää ammatillista kuntoutusta, jos ammatillinen kuntoutus on järjestetty työeläkelakien tai erityisopetusta koskevien säännösten perusteella.

Vakuutetun työ- tai opiskelukyvyn ja ansiomahdollisuuksien olennaista heikentymistä arvioitaessa otetaan huomioon vakuutetun kokonaistilanne. Sairauden, vian tai vamman lisäksi arvioon vaikuttavat myös muut vakuutetun työ- tai opiskelukyvyn ja ansiomahdollisuuksiin vaikuttavat tekijät, joita ovat vakuutetun fyysinen, psyykinen ja sosiaalinen toimintakyky, elämäntilanne, taloudelliset ja sosiaaliset seikat, asumisolosuhteet, koulutus, ammatti, aikaisempi toiminta ja ikä sekä muut vastaavat tekijät. Arviossa otetaan huomioon myös vakuutetun jäljellä oleva kyky hankkia itselleen ansiotuloja saatavissa olevalla sellaisella työllä, jonka tekemistä vakuutetulta voidaan kohtuudella edellyttää.

<sup>48</sup> KKRL 15 §: <https://www.edilex.fi/lainsaadanto/20050566#L2>

Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan kokonaistilanteen lisäksi huomioon, johtaako haettu kuntoutus todennäköisesti hakijan terveydentilaan sopivassa työssä jatkamiseen taikka hänen terveydentilaansa sopivaan työhön palaamiseen tai työelämään siirtymiseen.<sup>49</sup>

## Nuoren ammatillinen kuntoutus

Kela järjestää 16–29-vuotiaalle vakuutetulle ammatillista kuntoutusta (nuoren ammatillinen kuntoutus), jos vakuutetun toimintakyky on olennaisesti heikentynyt, kuntoutus on tarkoituksenmukaista vakuutetun toimintakyvyn ja elämänhallinnan sekä opiskelu- tai työllistymisvalmiuksien tukemiseksi tai edistämiseksi ja kuntoutus on tarpeen tukemaan tai edistämään vakuutetun kykyä opiskella tai työllistyä.

Vakuutetun toimintakyvyn heikentymistä arvioitaessa otetaan kokonaisvaltaisesti huomioon hänen toimintakykynsä vaikuttavia tekijöitä erityisesti suoriutumisen, osallistumisen, yksilötekijöiden ja ympäristötekijöiden osa-alueilta. Vakuutetun toimintakyky on olennaisesti heikentynyt, jos heikentyminen toimintakyvyn jollakin osa-alueella rajoittaa hänen tulevaisuuden suunnitteluaan tai opiskelemaan tai työelämään pääsyään taikka estää häntä jatkamasta opintojaan.

Kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon, voidaanko haetulla kuntoutuksella edistää hakijan toimintakykyä, elämänhallintaa sekä valmiuksia ja kykyä opiskella tai työllistyä.

Kuntoutuksen tavoitteiden saavuttamiseksi nuoren ammatillisen kuntoutuksen palveluissa tehdään yhteistyötä kuntoutujan kannalta tarpeellisten toimijoiden kanssa.

## Lääkinnällinen kuntoutus

### Vaativa lääkinällinen kuntoutus

Vaativa lääkinällinen kuntoutus on tarkoitettu alle 65-vuotiaalle vakuutetulle, joka ei ole julkisessa laitoshoidossa. Henkilöllä on oikeus saada hyvän kuntoutuskäytännön mukaista vaativaa lääkinällistä kuntoutusta työstä, opiskelusta tai muista arjen toiminnoista suoriutumista ja osallistumista varten, jos

1. hänellä on sairaus tai vamma sekä sairauteen tai vammaan liittyvä suoritus- ja osallistumisrajoite, josta aiheutuu vähintään vuoden kestävä kuntoutustarve;
2. 1 kohdassa tarkoitettu rajoite on niin suuri, että hänellä on sen vuoksi huomattavia vaikeuksia arjen toiminnoista suoriutumisessa ja osallistumisessa kotona, opiskelussa, työelämässä tai muissa elämäntilanteissa julkisen laitoshoidon ulkopuolella; sekä
3. vaativa lääkinällinen kuntoutus on perustellusti tarpeen mahdollistamaan vakuutetun arjen toiminnoista suoriutumista ja osallistumista.

Kela ei järjestä sairaanhoitoon välittömästi liittyvää lääkinällistä kuntoutusta eikä kuntoutuksena toimintaa, jonka tavoitteet ovat ainoastaan hoidollisia. Vaativan lääkinällisen kuntoutuksen tulee

---

<sup>49</sup> KKRL 6 §: <https://www.edilex.fi/lainsaadanto/20050566#L2>

perustua hyvän kuntoutuskäytännön mukaiseen kirjalliseen kuntoutussuunnitelmaan. Suunnitelma laaditaan kuntoutujan hoidosta vastaavassa julkisen terveydenhuollon yksikössä.

## **Kuntoutuspsykoterapia**

Kela korvaa 16–67-vuotiaan vakuutetun työ- tai opiskelukyvyn tukemiseksi tai parantamiseksi tarkoituksenmukaista kuntoutuspsykoterapiaa, jos asianmukaisesti todettu ja diagnosoitu mielenterveydenhäiriö uhkaa vakuutetun työ- tai opiskelukykyä.

Kuntoutuspsykoterapian korvaaminen edellyttää, että vakuutettu on mielenterveyden häiriön toteamisen jälkeen ollut vähintään kolme kuukautta asianmukaisessa hoidossa. Asianmukaisella hoidolla tarkoitetaan terveydenhuollon yksikössä annettua hyvän hoitokäytännön mukaista hoitoa, johon sisältyy tarpeellinen lääketieteellinen, psykiatrinen ja psykoterapeuttinen tutkimus ja hoito. Kuntoutuspsykoterapiaa ei korvata, jos käytettävissä olevat muut hoito- tai kuntoutusmuodot ovat riittäviä vakuutetun työ- ja opiskelukyvyn parantamiseksi tai palauttamiseksi.

Kuntoutuspsykoterapian tulee perustua kuntoutujan hoidosta vastaavassa terveydenhuollon yksikössä tehtyyn yksilölliseen kuntoutuksen tarpeen ja soveltuvuuden arvioon sekä kirjalliseen kuntoutussuunnitelmaan, joka sisältää psykiatrian erikoislääkärin lausunnon.

Kuntoutuspsykoterapiana korvataan lääketieteellisesti perusteltua kuntouttavaa psykoterapiaa. Kuntoutuspsykoterapian tulee olla hyvän kuntoutuskäytännön mukaista ja perustua erityisasiantuntemukseen ja erityisosaamiseen.

Kuntoutuspsykoterapiaa korvataan enintään kolmen vuoden ajan. Vuodessa korvataan enintään 80 käyntikertaa ja kolmessa vuodessa enintään 200 käyntikertaa. Erityisistä syistä voidaan korvata uusi enintään kolme vuotta kestävä jakso aikaisintaan viiden vuoden kuluttua edellisen jakson päättymisestä.

Edellä mainitun kuntoutuksen lisäksi Kela voi korvata 16–25-vuotiaan vakuutetun omaisen ohjauksen, jos ne ovat tarpeellisia tuloksellisen kuntoutuspsykoterapian toteuttamiseksi.

## **Harkinnanvarainen kuntoutus**

Kelan järjestämä harkinnanvarainen kuntoutus täydentää terveydenhuollon ja muiden toimialojen kuntoutuspalveluita. Harkinnanvarainen kuntoutus kohdistuu pääasiassa työelämässä oleviin tai työhön palaaviin henkilöihin. Tavoitteena on parantaa kuntoutujan työ- tai toimintakykyä. Toimintakykyä kohentavaa kuntoutusta järjestetään myös työelämästä poissa oleville aikuisille sekä lapsille ja nuorille.

Kuntoutus- tai sopeutumisvalmennuskurssi on ensisijainen harkinnanvaraisen kuntoutuksen muoto. Jos kuntoutujan toimintakyky kuitenkin vaatii yksilöllisempää kuntoutusta, vaihtoehtona on moniammatillinen yksilökuntoutus. Harkinnanvaraisena kuntoutuksena voidaan myöntää myös neuropsykologista kuntoutusta.

Harkinnanvaraiseen kuntoutukseen on vuosittain käytettävä vähintään rahamäärä, joka vastaa kahta prosenttia vakuutettujen sairausvakuutusmaksuina kertyneestä määrästä. Harkinnanvaraiseen kuntoutukseen käytettävästä, edellä tarkoitettua suuremmasta enimmäisrahamäärästä päättää vuosittain eduskunta valtion talousarvion käsittelyn yhteydessä.



Harkinnanvaraiseen kuntoutukseen tarkoitettua rahamäärää voidaan käyttää myös sairauksien ehkäisemiseen sekä kuntoutusta, sairauksien ehkäisyä ja sairausvakuutusta koskevaan tutkimus- ja kehittämistoimintaan.

Koska kyse on määrärahasidonnaisesta etuudesta, ei Kelalla ole harkinnanvaraisen kuntoutuksen järjestämisvelvollisuutta eikä vakuutetulla siten ole subjektiivista oikeutta harkinnanvaraiseen kuntoutukseen.

### **Kuntoutuksen hakeminen ja myöntäminen**

Vakuutetun on haettava kuntoutusetuutta kirjallisesti Kelalta. Kuntoutusta korvataan aikaisintaan sen kalenterikuukauden alusta, jona kuntoutushakemus on jätetty Kelalle, jollei sen korvaamiseen sitä edeltävältä ajalta ole erityistä syytä. Kuntoutusta ei kuitenkaan korvata pidemmältä kuin kuuden kuukauden ajalta ennen sen hakemista.

Kuntoutujalle korvataan kuntoutuksesta aiheutuvat tarpeelliset ja kohtuulliset kustannukset. Korvausta kuntoutuksesta aiheutuneista kustannuksista on haettava kuuden kuukauden kuluessa palvelun antamisesta tai maksun suorittamisesta.

Kuntoutuspsykoterapiasta aiheutuneista kustannuksista korvataan kuntoutujalle enintään vahvistetun korvaustason mukainen määrä. Valtioneuvoston asetuksella vahvistetaan kuntoutuspsykoterapian korvaustason perusteet ja enimmäismäärät.

Kuntoutuksesta aiheutuvina tarpeellisina kustannuksina voidaan pitää myös kuntoutujan omaisille tai muille läheisille kuntoutukseen osallistumisesta aiheutuvia kohtuullisia kustannuksia, jos omaisen tai muun läheisen osallistuminen sisältyy vaativaan lääkinnälliseen kuntoutukseen, kuntoutuspsykoterapian tai harkinnanvaraisen kuntoutuksen mukaiseen kuntoutukseen.

Tarpeellisina ja kohtuullisina kustannuksina voidaan pitää todellisten kustannusten sijaan myös niitä keskimääräisiä kustannuksia, jotka aiheutuvat opiskelun kannalta tarpeellisista koulutarvikekustannuksista.

Vakuutetulla ei ole oikeutta kuntoutuslain perusteella järjestettyyn kuntoutukseen tai korvaukseen siitä, jos hänellä on oikeus tarvitsemaansa kuntoutukseen tai korvaukseen kuntoutuksen aiheuttamista kustannuksista työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015), maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain (873/2015), liikennevakuutuslain perusteella korvattavasta kuntoutuksesta (626/1991) annetun lain, sotilasvammalain tai sotilastapaturmalain (1211/1990) perusteella.

### **Etuuden takaisinperintä**

Jos kuntoutuslain mukaista etuutta on maksettu aiheetta tai määrältään liian suurena, liikaa maksettu etuus on perittävä takaisin. Takaisinperinnästä voidaan luopua joko kokonaan tai osittain, jos tämä katsotaan kohtuulliseksi eikä aiheeton maksaminen ole johtunut etuudensaajan tai hänen edustajansa vilpillisestä menettelystä taikka jos aiheettomasti maksettu määrä on vähäinen. Lisäksi takaisinperinnästä voidaan luopua kokonaan takaisinperintää koskevan päätöksen antamisen jälkeen myös silloin, kun takaisinperintää ei etuuden saajan taloudellinen tilanne huomioon ottaen ole enää



tarkoituksenmukaista jatkaa tai kun perinnän jatkamisesta aiheutuisi perimättä olevaan etuuden määrään nähden kohtuuttomat kustannukset.

Takaisin perittävä määrä voidaan kuitata Kelan myöhemmin maksamasta etuudesta. Ilman suostumusta kuittaaminen voidaan kuitenkin kohdistaa vain lain mukaiseen tai siihen rinnastettavaan muuhun etuuteen. Takaisinperintää koskeva lainvoimainen päätös saadaan panna täytäntöön kuten lainvoimainen tuomio.

### **Etuuden myöntäminen kansainvälisissä tilanteissa**

Vakuutetulla on oikeus korvaukseen toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa annetusta ammatillisesta kuntoutuksesta ja vaativasta lääkinnällisestä kuntoutuksesta aiheutuneista kustannuksista.

Lääkinnällisen kuntoutuksen korvaamisen edellytyksenä on, että kuntoutus perustuu julkisen terveydenhuollon yksikössä tai vastaavassa ulkomaisessa hoitoyksikössä laadittuun kuntoutussuunnitelmaan. Korvattavan kuntoutuksen tulee olla Kelan kuntoutuslain mukaista kuntoutusta ja sen tulee perustua Kelan antamaan päätökseen.

Vakuutetulle voidaan korvata muussa kuin toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa annettu ammatillinen kuntoutus tai terapiana toteutettu vaativa lääkinnällinen kuntoutus, jos kuntoutusta ei ole voitu antaa Suomessa tai sen antamiseen ulkomailla on muu erityinen syy. Vaativan lääkinnällisen kuntoutuksen tulee perustua julkisen terveydenhuollon yksikössä tai vastaavassa ulkomaisessa hoitoyksikössä laadittuun kuntoutussuunnitelmaan. Korvattavan kuntoutuksen tulee olla Kelan kuntoutuslain mukaista kuntoutusta ja sen tulee perustua Kelan antamaan päätökseen.

Ulkomailla annetusta kuntoutuksesta aiheutuneet kustannukset korvataan enintään siihen määrään asti, joka olisi korvattu, jos kuntoutusta olisi annettu Kelan kuntoutuslain mukaisesti Suomessa. Jos vakuutettu on saanut ulkomailta korvausta samoista kuntoutuksen kustannuksista, joista hän hakee Kelan kuntoutuslain mukaista korvausta, vakuutetulle maksetaan korvausta Kelan kuntoutuslain perusteella vain siltä osin, kuin sen määrä ylittää ulkomailta maksetun korvauksen.

Kelan kuntoutuslain mukaisesta kuntoutusetuudesta päätettäessä otetaan huomioon samaa etuutta tai Kelan kuntoutuslain mukaan huomioon otettavaa muuta etuutta vastaava ulkomailta järjestettävä kuntoutus tai muu etuus.

Kuntoutusetuuksiin sovelletaan EY-asetusta (EY) N:o 883/2004, joka on yhdessä täytäntöönpanoasetuksen 987/2009 kanssa tullut sovellettavaksi 1.5.2010 lukien EU-jäsenvaltioiden kansalaisten liikkua EU-jäsenvaltioiden välillä. Kuntoutusetuudet rinnastetaan asetuksessa 883/2004 tarkoitettuihin sairausetuuksiin.

### 3.5 Lapsiperheiden tuet

#### 3.5.1 Lastenhoidon tuet

Kelan maksamia lastenhoidon tukia ovat kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki, joustava hoitoraha ja osittainen hoitoraha.

#### **Etuuslain synty ja tavoitteet**

Laki lasten kotihoidosta säädettiin vuonna 1985. Laki tuli kokonaisuudessaan voimaan vuonna 1990. Tätä aikaisemmin lasten kotihoidon tuen suorittaminen on perustunut valtioneuvoston päätökseen lasten kotihoidon tuen myöntämisen perusteista. Lasten kotona tapahtuvan hoidon tukemiseksi valtioneuvoston päätöksen perusteella maksettu taloudellinen tuki oli alkuvaiheessa veroton, tasasuuruinen ja kohdistettu monilapsisille perheille. Kotihoidon tukena maksettava taloudellinen tuki ei ole aina antanut esimerkiksi yksinhuoltajaperheille riittävää taloudellista mahdollisuutta jäädä kotiin hoitamaan lapsia. Selvitysten mukaan vanhemmat halusivat hoitaa pieniä lapsia kotona nykyistä yleisemmin. Lisäksi kunnallisista päivähoitopaikoista oli puutetta.<sup>50</sup>

Vuonna 1985 lasten hoitoa haluttiin kehittää siten, että kaikille alle kolmevuotiaalle lapsille voidaan vanhempainrahakauden päättymisen jälkeen järjestää joko kunnallinen päivähoitopaikka tai kotihoidon tuki perheen valinnan mukaan. Kotihoidon tukijärjestelmää esitettiin muutettavaksi siten, että sillä nykyistä paremmin voitaisiin antaa mahdollisuus jäädä kotiin hoitamaan lasta silloinkin, kun perheen tulot ovat pienet tai perheellä ei ole lainkaan tuloja. Kotihoidon tukijärjestelmä laajennettiin koskemaan myös yksilapsisia perheitä. Kotihoidon tukeen kuului perusosa, sisaruskorotus ja tulosidonnainen lisäosa. Lisäosan maksamisen tarkoituksena oli antaa pienituloisten perheiden toiselle vanhemmalle sekä yksinhuoltajille paremmat taloudelliset mahdollisuudet jäädä kotiin hoitamaan lasta. Kotihoidon tukea maksettiin myös, jos lasta hoidettiin kodin ulkopuolella muualla kuin kunnallisessa päivähoitossa.<sup>51</sup>

Osittaista kotihoidon tukea koskevat säännökset lisättiin lakiin vuoden 1989 maaliskuun alusta voimaan tulleella lailla. Osittaisen kotihoidon tuen suorittaminen alle kolme vuotiaiden lasten vanhemmille liittyi myös työsopimuslain muutokseen ja sillä haluttiin hyvittää työntekijöille työajan lyhennyksestä johtuvaa ansionmenetystä. Osittaisen hoitovapaan saamisen edellytykseksi asetettiin, että vanhemmat ovat työssä kodin ulkopuolella ja että osittaiselle hoitovapaalle jäävän työntekijän työsuhte on kestänyt yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden. Osittaista kotihoidon tuen nimeksi vaihdettiin 1990-luvulla osittainen hoitoraha ja sen määrä irrotettiin kotihoidon tuesta (L 1128/1996). Osittaiseen hoitorahaan tehtiin muutoksia vuonna 2004, jonka jälkeen hoitorahaa on voinut saada myös kahta ensimmäistä kouluvuotta käyvien lasten vanhemmat, mikäli he täyttävät muut tukeen vaadittavat ehdot (L 1227/2003).<sup>52</sup>

Lasten kotihoidon tuesta annettua lakia muutettiin vuonna 1991 annetulla lailla (631/91) siten, että lasten kotihoidon tukea ja kunnan järjestämää päivähoitopaikkaa koskevaa valintaoikeutta laajennettiin yhdellä ikäluokalla koskemaan alle nelivuotiaiden lasten perheitä.

---

<sup>50</sup> HE 202/1984 vp

<sup>51</sup> HE 202/1984 vp

<sup>52</sup> HE 210/1988 vp

Vuoden 1993 alusta tuli voimaan uusi lasten kotihoidon tuesta annettu laki (797/92), jolla kotihoidon tuen toimeenpanoon liittyvät tehtävät siirrettiin kokonaisuudessaan Kelalle. Lasten kotihoidon tuen perhekäsité täsmennettiin ja lisäosan määräytymisperusteena oleva tulokäsité muutettiin vuoden 1995 huhtikuun alusta lukien vastaamaan kunnan järjestämän lasten päivähoiton maksujen määräytymisperusteena käytettyjä vastaavia käsitteitä.<sup>53</sup>

Vuonna 1997 lakia uudistettiin niin, että se kattaa myös yksityisen hoidon tuen. Tavoitteena oli monipuolistaa pienten lasten hoitojärjestelmää ja lisätä vanhempien valinnan mahdollisuuksia edistämällä yksityisten, kodin ulkopuolisten päivähoitomarkkinoiden syntyä kunnallisten hoitomuotojen rinnalle. Uudistus oli osa laajempaa uudistushanketta, jolla pyrittiin sovittamaan yhteen pienten lasten hoidon tukimuodot, asumisen tukeminen, toimeentulotuki, työttömyysturva ja verotus siten, että ne nykyistä paremmin olisivat työntekoon kannustavia.<sup>54</sup>

Lastenhoidon tuet sidottiin kansaneläkeindeksiin vuonna 2011.

Vuonna 2014 alle kolmevuotiaan lapsen vanhemmalle tai muulle huoltajalle maksettava osittainen hoitoraha korvattiin joustavalla hoitorahalla. Tavoitteena oli lisätä pienten lasten vanhempien ja muiden huoltajien mahdollisuuksia sovittaa yhteen perhe- ja työelämä nykyistä joustavammin parantamalla heidän taloudellisia mahdollisuuksiaan osa-aikaiseen työskentelyyn. Kotihoidontukea saavien henkilöiden asteittaista siirtymistä työelämään pyrittiin hallitusohjelman mukaan edistämään yhdistämällä varhaiskasvatuspalvelut ja taloudellinen tuki. Tavoitteena oli löytää keinoja parantaa työn ja perhe-elämän yhteensovitusta ja vähentää perhevapaiden aiheuttamia työurien katkoksia sekä joustavoittaa päivähoitojärjestelmän toimivuutta.<sup>55</sup>

## Saajamäärät ja tilastot

Vuonna 2018 Kela maksoi lastenhoidon tukia 133 484 henkilölle.

Kotihoidon tukea sai 95 757 henkilöä, joista 7 % oli miehiä. Miesten osuus kotihoidon tuen saajista on viime vuosina ollut hyvin hienoisessa nousussa: Vuonna 2000 osuus oli 4 %. Kotihoidon tukea maksettiin vuoden aikana 133 853 lapsesta. Tuen piirissä olleiden lasten määrä on pienentynyt 2000-luvulla. Vuoden 2000 lopussa tuen piirissä oli 58 % niistä alle 3-vuotiaista lapsista, joista ei enää makseta vanhempainpäivärahaa. Vuoden 2017 lopussa osuus oli 45 %.

Yksityisen hoidon tukea sai 18 027 henkilöä ja sitä maksettiin 23 119 lapsesta. Osittaisen hoitorahan saajia oli 15 530 ja joustavan hoitorahan saajia 18 174.

Vuoden 2017 lopussa kotihoidon tuen piirissä olleiden lasten osuus oli suurin Keski-Pohjanmaalla (52,2 %) ja pienin Lapissa (37,4 %). Yksityisen hoidon tukea käytettiin suhteellisesti eniten Päijät-Hämeessä, jossa tuen piirissä oli 11 % lapsista, joiden ikä oli yhdeksästä kuukaudesta kuuteen vuoteen. Yksityisen päivähoiton yleisyydestä ei voi tämän perusteella kuitenkaan tehdä johtopäätöksiä, koska monet kunnat tukevat yksityistä päivähoitoa palvelusetelillä. Osittaisten tukien käyttö oli yleisintä Pohjanmaalla, jossa osittaisen hoitorahan piirissä oli 11,3 % 7-8-vuotiaista ja joustavan hoitorahan piirissä 11,4 % niistä alle 3-vuotiaista lapsista, joista ei enää makseta vanhempainpäivärahaa.

---

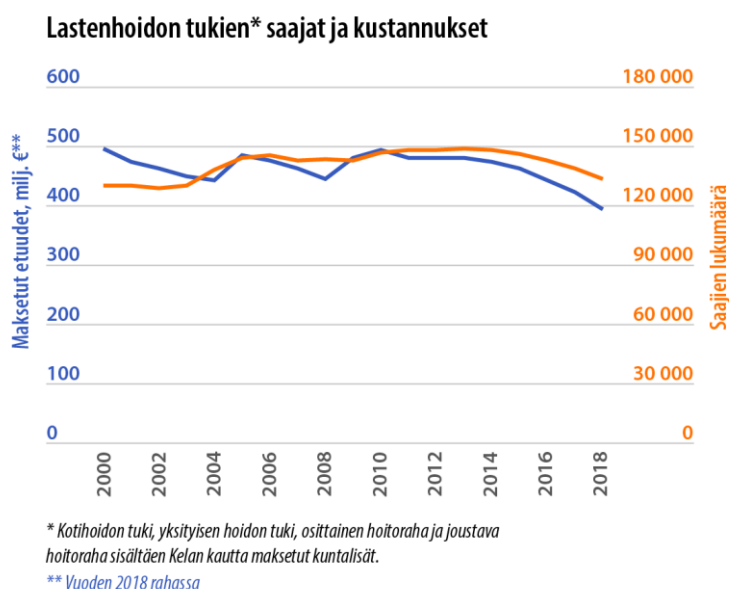
<sup>53</sup> HE 208/1996 vp

<sup>54</sup> HE 208/1996 vp

<sup>55</sup> HE 129/2013 vp

Kotihoidon tuen keskimääräisestä saantiajasta kalenterivuositain ei ole saatavilla tilastotietoa. Vuonna 2015 päättyneisiin vanhempainrahakausiin suhteutettuna kotihoidon tukea maksettiin 83,4 %:lle perheistä ennen lapsen 3. ikävuotta. Tästä ryhmästä kotihoidon tukea maksettiin alle 7 kuukauden ajan 34,5 %:lle, 7-12 kuukautta 24,8 %:lle, 13-24 kuukautta 28,2 %:lle ja yli 24 kuukautta 12,5 %:lle. Lähes 60 % kotihoidon tuen saajista sai siis tukea korkeintaan 12 kuukauden ajan.

Lastenhoidon etuusmenot ovat pienentyneet vuodesta 2015 lähtien, mikä on seurausta etenkin kotihoidon tuen saajien määrän vähenemisestä.



Kuvio 18: Lastenhoidon tukien\* saajat ja kustannukset

### 3.5.1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### Etuuslain tavoite

Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaan laissa säädetään taloudellisista tuista, joilla tuetaan lapsen vanhempia ja muita huoltajia lapsen hoidon järjestämisessä sekä työ- ja perhe-elämän yhteensovittamisessa.

Lain nojalla maksettavat lastenhoidon tuet ovat kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki, joustava hoitoraha ja osittainen hoitoraha. Lastenhoidon tuet ovat kuntien rahoittamia etuuksia, jotka Kela maksaa kotikunnan puolesta.

## Lasten kotihoidon tuki ja yksityisen hoidon tuki

### Oikeus etuuteen ja etuuden määrä

Lapsesta voidaan maksaa kotihoidon tukea tai yksityisen hoidon tukea, jos lapsi ei ole kunnallisessa tai kunnan kustantamassa hoidossa. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukeen kuuluu hoitoraha ja perheen yhteenlaskettujen tulojen mukaan maksettava hoitolisä. Lisäksi voidaan maksaa kuntalisää. Kuntalisä on kuntakohtainen, ja sen maksaminen ja määrä perustuvat kunnan päätökseen. Kunta voi maksaa kuntalisää itse tai se voidaan maksaa Kelan kautta.

Lapsen osallistuminen kunnan järjestämään osapäiväiseen esiopetukseen vuotta ennen perusopetuksen aloittamista, perusopetuksen aloittaminen ennen oppivelvollisuusikää tai oppivelvollisuuden alkaminen muita vuoden nuorempana pidennetyn oppivelvollisuuden takia eivät estä tuen saantia. Vanhempien valintaoikeus kunnallisen päivähoiton ja lastenhoidon tukien välillä alkaa, kun vanhempainpäiväraha-kausikäsi päättyy ja lakkaa heinäkuun viimeisenä päivänä sinä vuonna, jona lapsi siirtyy oppivelvollisena perusopetukseen. Valintaoikeus lakkaa kuitenkin vasta 1. oppivelvollisuusvuoden päätyttyä, jos lapsen oppivelvollisuus vammaisuuden takia alkaa jo 6-vuotiaana.

Kotihoidon tukea maksetaan, jos perheessä on alle 3-vuotias lapsi, joka ei ole kunnallisessa päivähoitossa. Kotihoidon tukea maksetaan myös muista perheen alle kouluikäisistä lapsista, jotka hoidetaan samalla tavalla. Sitä maksetaan myös ensimmäiseltä oppivelvollisuusvuodelta lapsesta, jonka oppivelvollisuus on tavanomaista pitempi. Tukea saavien vanhempien ei edellytetä itse hoitavan lasta, vaan lasta voi hoitaa esimerkiksi yksityinen päivähoitaja.

Kotihoidon tukea voi saada heti vanhempainpäiväraha-kauden päätyttyä. Tuki lakkaa viimeistään silloin, kun nuorin lapsi täyttää kolme vuotta. Adoptiovanhemmilla on kuitenkin oikeus saada kotihoidon tukea myös kolme vuotta täytäneestä lapsesta, kunnes adoptiovanhemman vanhempainrahakauden alkamisesta on kulunut kaksi vuotta, mutta enintään siihen saakka, kun lapsi aloittaa koulun. Kotihoidon tuen on yleisessä keskustelussa esitetty vähentävän ansiotyötä ja sitä kautta aiheuttavan taloudellisia menetyksiä perheille, kunnille, työnantajille ja valtiolle.

Hoitorahan määrään eivät vaikuta perheen tulot ja hoitoraha maksetaan jokaisesta lapsesta erikseen. Hoitorahan määrä vuonna 2019 on yhdestä alle 3-vuotiaasta lapsesta 338,34 euroa/kuukausi, muista perheen alle 3-vuotiaista lapsista 101,29 euroa/kuukausi/lapsi ja yli 3-vuotiaista, alle kouluikäisistä lapsista 65,09 euroa/kuukausi. Hoitolisään puolestaan vaikuttavat perheen koko ja bruttotulot. Hoitolisä on enintään 181,07 euroa/kuukausi. Hoitolisää maksetaan vain yhdestä lapsesta.

**Yksityisen hoidon tukea** maksetaan alle kouluikäisen lapsen hoidon järjestämiseksi vanhempien osoittamalle päivähoiton tuottajalle ja verotetaan hoidontuottajan tulona. Tuen määrä riippuu lapsen varhaiskasvatusoikeuden laajuudesta (enintään 20 tuntia tai yli 20 tuntia). Jos lapsen varhaiskasvatusoikeus on yli 20 tuntia viikossa, maksetaan hoitorahaa 172,25 euroa/kuukausi/lapsi ja hoitolisää enintään 144,85 euroa/kuukausi/lapsi. Jos lapsen varhaiskasvatusoikeus on enintään 20 tuntia viikossa, maksetaan hoitorahaa 63,38 euroa/kuukausi/lapsi ja hoitolisää enintään 144,85 euroa/kuukausi/lapsi.

Tukea maksetaan perheen jokaisesta lapsesta vanhempainpäiväraha-kauden päättymisestä siihen asti, kun lapsi on esiopetusikäinen. Tämän jälkeen yksityisen hoidon tukea maksetaan vain niistä lapsista, joiden varhaiskasvatusoikeus on yli 20 tuntia viikossa. Tukea on mahdollista saada siihen asti, kunnes lapsi siirtyy oppivelvollisena perusopetukseen (tai 1. oppivelvollisuusvuoden päättymiseen, jos lapsella on pidennetty oppivelvollisuus).

Jos perheessä on alle 3-vuotias lapsi, perhe voi valita joko kotihoidon tai yksityisen hoidon tuen. Yksityisen hoidon tuki (hoitoraha, hoitolisä ja kuntalisä) saa olla enintään hoitomaksun tai palkan suuruinen. Hoidon tuottajalle maksetun yksityisen hoidon tuen takaisinperintä kohdistuu lapsen vanhempaan.

Hoitoraha maksetaan kaikista yksityisen hoidon tai kotihoidon tuen piirissä olevista lapsista. Yksityisen hoidon tuen hoitolisä maksetaan jokaisesta alle kouluikäisistä lapsista, joista maksetaan yksityisen hoidon tukea. Kotihoidon tuen hoitolisä maksetaan sen sijaan vain yhdestä kotihoidon tuella hoidettavasta lapsesta. Hoitolisän määrään vaikuttavat perheen tulot ja koko.

Kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki on veronalaista tuloa. Hoitolisä maksetaan täysimääräisenä, jos perheen tulot eivät ylitä perheen koon mukaan määräytyviä tulo rajoja. Perheen tulot huomioidaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksulaissa säädetyllä tavalla ja ne pyritään arvioimaan vastaamaan etuuden tulevaa maksamisajankohtaa, jos etuutta haetaan tulevalle ajalle. Perheen tuloina otetaan huomioon veronalaiset työ- ja pääomatulot sekä verosta vapaat tulot lukuun ottamatta tiettyjä sosiaalietuuksia.

Vuoroasumistilanteessa, jossa lapsi on vanhempien erottua yhtä paljon kummankin vanhempansa luona, lapsen voidaan katsoa kuuluvan kumman tahansa vanhemman talouteen. Kotihoidon- tai yksityisen hoidon tuki voidaan tällaisessa tilanteessa maksaa kummalle tahansa vanhemmista vanhempien keskenään sopimalla tavoin. Etuus voidaan kuitenkin maksaa vain toiselle vanhemmista. Jos etuuden nostamisesta on erimielisyyttä, katsotaan lapsen kuuluvan sen vanhemman perheeseen, jonka luona lapsi väestötietojärjestelmän mukaan asuu. Tästä syystä kotihoidon tai yksityisen hoidon tuki maksetaan erimielisyystilanteessa sille vanhemmalle, jonka luona lapsi virallisesti asuu.

Yksityisen hoidon tukea hakee lapsen vanhempi tai muu huoltaja. Kotihoidon tukea voi hakea se vanhempi tai muu huoltaja, joka pääasiallisesti hoitaa lasta kotona. Jos hoitaja on joku muu henkilö, esimerkiksi isovanhempi, ilmoitetaan hoitajan nimi hakemuksessa erikseen. Yksityisen hoidon ja kotihoidon tuen voi saada takautuvasti enintään 6 kuukaudelta. Lastenhoidon tukia ei makseta kuukautta lyhyemmältä ajalta.

Perhe voi saada kotihoidon tukea ja yksityisen hoidon tukea samanaikaisesti, kuitenkin eri lapsesta.

## **Joustava ja osittainen hoitoraha**

### **Oikeus etuuteen ja etuuden määrä**

Joustavaa hoitorahaa voi saada alle 3-vuotiaan lapsen vanhempi tai muu huoltaja, jonka työaika viikoittain on keskimäärin enintään 30 tuntia. Vanhemmat tai huoltajat voivat saada hoitorahaa samanaikaisesti, jos he hoitavat lasta eri aikoina. Joustavaa hoitorahaa voi saada myös ns. etävänhempi eli vanhempi, joka ei asu lapsen kanssa samassa taloudessa.

Joustava hoitoraha on porrastettu kahteen tasoon vanhemman työajan mukaan. Joustavaa hoitorahaa maksetaan kerrallaan vain yhdestä lapsesta, ja sen määrä vuonna 2019 on 241,19 euroa kuukaudessa, kun työaika on enintään 22,5 tuntia viikossa tai enintään 60 % normaalista kokopäivätyön työajasta. Joustavan hoitorahan määrä on 160,80 euroa kuukaudessa, kun työaika on yli 22,5 mutta enintään 30 tuntia viikossa tai yli 60 %, mutta enintään 80 % normaalista kokopäivätyön työajasta.

Osittaista hoitorahaa voidaan maksaa ensi- ja toisluokkalaisen lapsen vanhemmalle tai muulle huoltajalle, jonka keskimääräinen viikoittainen työaika on lapsen hoidon vuoksi enintään 30 tuntia. Jos lapsi kuuluu pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin, vanhemmalla on oikeus saada osittaista hoitorahaa jo esikoulun ajalta, ja oikeus jatkuu, kunnes lapsen 3. lukuvuosi perusopetuksessa päättyy.

Vuonna 2019 osittainen hoitoraha on 96,89 euroa/kuukausi, ja se maksetaan kerrallaan vain yhdestä lapsesta. Tuki on veronalaista tuloa. Vanhemmat (tai huoltajat) voivat saada tukea yhtä aikaa, kunhan he hoitavat lasta eri aikoina. Osittaista hoitorahaa voi saada myös vanhempi, joka ei asu lapsen kanssa samassa taloudessa.

Joustavan ja osittaisen hoitorahan voi saada takautuvasti enintään 6 kuukaudelta. Joustavaa ja osittaista hoitorahaa voi saada samanaikaisesti yksityisen hoidon tuen tai kotihoidon tuen kanssa tai jos lapsi on kunnallisessa päivähoidossa.

### **Lastenhoidon tukien maksaminen kansainvälisissä tilanteissa**

Yksityisen hoidon tuen, joustavan hoitorahan ja osittaisen hoitorahan myöntämisen edellytyksenä on, että lapsi, jonka hoidon järjestämisestä on kysymys, asuu Suomessa. Lisäksi joustavaa tai osittaista hoitorahaa saavan vanhemman pitää asua Suomessa. Kuntalisää, osittaista tai joustavaa hoitorahaa tai yksityisen hoidon tukea ei siten makseta, jos lapsi ei asu Suomessa.

Lasten kotihoidon tukea ja yksityisen hoidon tukea maksetaan yleensä lapsesta, jolla on koti- tai oleskelukunta Suomessa. Kotihoidon tukea on kuitenkin mahdollista saada myös toisessa EU- tai ETA-maassa tai Sveitsissä asuvasta lapsesta. Esimerkiksi suomalaisen yrityksen EU- tai ETA-maahan työhön lähettämän työntekijän perheelle tai Suomeen toisesta EU- tai ETA-maasta töihin tulevan työntekijän kotimaahan jäävälle perheelle voidaan maksaa kotihoidon tukea. Lasten kotihoidon tukea voidaan maksaa toiseen EU- tai ETA-maahan tai Sveitsiin, jos hakija kuuluu edelleen Suomen sosiaaliturvaan eikä työskentele uudessa asuinmaassaan. Jos hakija aloittaa työnteon, hän siirtyy yleensä työskentelymaahan sosiaaliturvaan.

Toisesta EU- tai ETA-maasta tai Sveitsistä tulevalle maksetaan muuttokuukauden loppuun asti perhe-etuuksia lähtömaasta. Oikeus lastenhoidon tukeen Suomesta alkaa muuttoa seuraavan kuukauden alusta ja päättyy muuttoa seuraavaan kuukauteen. Jos lapsesta maksetaan lastenhoidon tukea vastaavaa etuutta sekä Suomesta että lapsen asuinmaasta, maiden maksamat perhe-etuudet sovitetaan yhteen. Jos lapsen perheenjäsen työskentelee lapsen asuinmaassa, asuinmaa vastaa ensisijaisesti perhe-etuuksien maksamisesta. Ensisijainen maksajamaa maksaa omat perhe-etuutensa täysimääräisinä. Toissijainen maksajamaa maksaa erotuksen, jos sen perhe-etuudet ovat lasta kohden suuremmat kuin ensisijaisen maksajamaan.

Lastenhoidon tukia ei makseta EU- ja ETA-maiden ja Sveitsin ulkopuolisiin maihin. Kotihoidon tukea maksetaan kuitenkin tavanomaisen lomamatkan ajalta, joka voi kestää enintään 3 kuukautta.

Muusta kuin EU- tai ETA-maasta tai Sveitsistä saapuvalla työntekijällä on oikeus myös kotihoidon tuen hoitorahaan ja hoitolisään, jos työskentelyn on tarkoitus kestää vähintään 6 kuukautta ja jos työtä tosiasiallisesti tehdään. Etuuden saaminen edellyttää, että lapsi on mukana Suomessa ja hakijalla on työskentelyyn oikeuttava lupa vähintään 6 kuukaudeksi.



### 3.5.2 Vanhempainpäiväraha

Vanhempainpäiväraha on yhteinen nimitys etuuksille, joita ovat äitiysraha ja erityisäitiysraha, isyysraha, vanhempainraha ja osittainen vanhempainraha.

#### **Etuuslain synty ja tavoitteet**

Sairausvakuutuslain mukaisilla vanhempainpäivärahoilla on tarkoitus korvata raskauden, synnytyksen tai lapsen hoidon vuoksi ansiotyöstään pois jäävälle vanhemmalle vapaasta aiheutuvaa ansionmenetystä sekä taata tulottomille perusturva.<sup>56</sup>

Äitiysrahan tarkoitus on antaa äidille mahdollisuus jäädä pois työstä ja näin turvata hänen oma ja lapsensa terveys sekä turvata lapsen hoito kotona. Vanhempainrahan ja osittaisen vanhempainrahan tarkoituksena on lapsen ja adoptiolapsen kotona tapahtuvan hoidon turvaaminen. Isälle maksettavalla isyys- ja vanhempainrahalla kannustetaan isää osallistumaan lapsensa hoitoon ja luomaan lapseensa hyvä suhde.<sup>57</sup>

Sairausvakuutuslaki (364/1963) annettiin 4 päivänä heinäkuuta 1963. Sairausvakuutuslaki uudistettiin vuoden 2005 alusta voimaan tulleella sairausvakuutuslailla (1224/2004). Uudistus oli luonteeltaan pääasiassa lainsäädäntötekniinen ja se oli osa kokonaisuutta, jolla pyrittiin selkeyttämään toimeentuloturva koskevaa lainsäädäntöä.<sup>58</sup>

Sairausvakuutuslain sisältämät etuusmuodot ovat olleet voimassa alusta saakka, joskin ne tulivat voimaan vaiheittain.<sup>59</sup> Äitiysrahan nimitys esimerkiksi muuttui äitiys-, isyys- ja vanhempainrahaksi 1.2.1985 ja erityisäitiysrahaa alettiin maksaa riskialttiissa työssä työskenteleville raskaana oleville naisille 1.7.1991. Lakiin on tehty sen voimassaolon aikana useita osittaisuudistuksia, joiden tavoitteena on esimerkiksi ollut parantaa eri ja samaa sukupuolta olevien parien yhdenvertaista oikeutta sosiaaliturvaan.<sup>60</sup>

#### **Saajamäärät ja tilastot**

Vanhempainpäivärahoja sai vuonna 2018 yhteensä 84 387 äitiä ja 59 640 isää. Äitien vanhempainpäiväraha-kausia alkoi vuoden aikana 45 187 ja isien 36 974. Sekä äitien että isien kausista suurin osa alkoi 30-34-vuotiaiden ikäryhmässä. Äitien kausista 6 % alkoi 40 vuotta täyttäneiden ikäryhmässä ja isien kausista 16 %.

Vanhempainpäivärahaa saaneiden äitien määrä väheni viime vuonna jo kahdeksatta vuotta peräkkäin. Tähän syynä on yhtä pitkään jatkunut syntyvyyden lasku. Myös isien määrä on ollut laskusuunnassa parin viime vuoden aikana.

Vanhempainpäivärahoja sai 9,2 % 16-44-vuotiaista naisista. Osuus oli suurin Keski-Pohjanmaalla, jossa vanhempainpäivärahaa saaneiden naisten osuus ikäryhmästä oli 12,0 % ja pienin Varsinais-Suomessa, jossa prosentti oli 8,6 %.

---

<sup>56</sup> HE 206/2018 vp, s. 9

<sup>57</sup> HE 50/2004 vp, s. 9

<sup>58</sup> HE 50/2004 vp, s. 1

<sup>59</sup> HE 50/2004 vp, s. 4

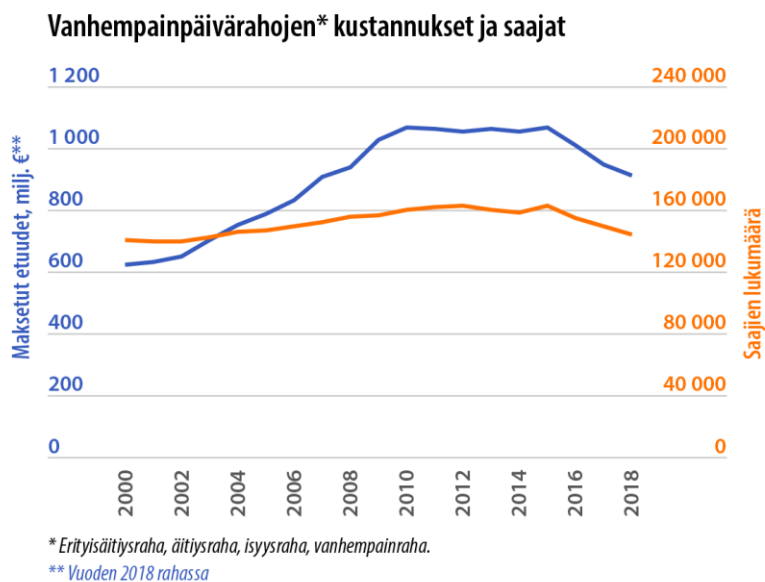
<sup>60</sup> HE 232/2016 vp, s. 1



Vuonna 2015 lapsen saaneista isistä kolme neljästä (75 %) piti isyys- tai vanhempainvapaata. Vapaalla olleiden isien osuus oli suurin Pohjanmaalla (82 %) ja pienin Kymenlaaksossa (70 %).

Vuonna 2015 syntyneestä lapsesta äidille korvattiin keskimäärin 260 vanhempainpäivärahopäivää. Vanhempainpäivärahaa saaneille isille korvattiin keskimäärin 36 päivärahopäivää. Joka neljäs isä ei pitänyt lainkaan vapaata lapsen saatuaan. Vapaata pitämättömien isien osuudessa ei ole tapahtunut muutoksia viime vuosina.

Vuonna 2018 Kela maksoi vanhempainpäivärahoja yhteensä 908,9 miljoonaa euroa. Etuusmenot kääntyivät laskuun vuonna 2016, jolloin päivärahaan tehtiin leikkauksia. Samaan aikaan etuuden saajien määrä väheni edelleen. Äitien keskimääräinen vanhempainpäiväraha oli 63,09 euroa päivässä ja isien 81,32 euroa päivässä.



Kuvio 19: Vanhempainpäivärahojen\* kustannukset ja saajat

### 3.5.2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### Oikeus etuuteen

Vanhempainpäivärahat ovat luonteeltaan ansionmenetykskorvausta<sup>61</sup> ja ne ovatkin ensisijaisia suhteessa muihin etuuksiin. Vakuutetulla ei esimerkiksi ole oikeutta työttömyyspäivärahaan, työmarkkinatukeen, vuorottelukorvaukseen tai koulutuspäivärahaan samalta ajalta, jolta hänellä on ensisijaisesti oikeus saada äitiys-, erityisäitiys-, isyys- tai vanhempainrahaa.

Vanhempainpäivärahan saamisen edellytyksenä on, että henkilö on ollut sairausvakuutuslain mukaisesti Suomessa vakuutettu vähintään 180 päivää välittömästi ennen laskettua synnytysaikaa tai adoptiolapsen hoitoon ottamista. Suomessa vakuutettuna oloaikaan rinnastetaan aika vakuutettuna

<sup>61</sup> HE 50/2004 vp, s. 10

toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai sellaisessa valtiossa, jossa sovelletaan unionin lainsäädäntöä.

Vanhempainpäivärahaa koskevia säännöksiä sovelletaan isään tai muuhun vakuutettuun, joka on avioliitossa lapsen äidin kanssa eikä asu välien rikkoutumisen vuoksi hänestä erillään. Lisäksi vanhempainpäivärahaa koskevia säännöksiä sovelletaan vakuutettuun, joka jatkuvasti elää lapsen äidin kanssa yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa. Säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta vakuutettuun, joka jatkuvasti elää adoptiovanhemman kanssa yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa. Pääsäännöstä poiketen lapsen isällä on lapsen hoidosta vastatessaan oikeus isyyseräisiin ja vanhempainrahaan siitä huolimatta, että lapsen äiti ja isä eivät elä yhteisessä taloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa.

Äitiysrahaa maksetaan vakuutetulle raskauden ja synnytyksen perusteella yhteensä 105 arkipäivältä. Äitiysrahaan on oikeus, jos raskaus on kestänyt vähintään 154 päivää. Äitiysrahakausi alkaa aikaisintaan 50 ja viimeistään 30 arkipäivää ennen laskettua synnytysaikaa. Äitiysrahan maksaminen varhennettuna 31—50 arkipäivältä ennen laskettua synnytysaikaa edellyttää, ettei vakuutettu ole tuona aikana ansiotyössä.

Erityisäitiysrahan saaminen edellyttää, että raskaana olevan vakuutetun työtehtäviin tai työoloihin liittyvä kemiallinen aine, säteily tai tarttuva tauti taikka muu vastaava seikka vaarantaa hänen tai sikiön terveyden. Lisäksi edellytetään, että työnantaja ei pysty järjestämään muuta työtä. Erityisäitiysrahaa maksetaan ajalta, jonka vakuutettu on työtehtäviinsä tai työoloihinsa liittyvän vaaratekijän vuoksi estynyt tekemästä työtään, kuitenkin enintään siihen saakka, kun vakuutetun oikeus äitiysrahaan alkaa. Jos raskaus keskeytyy ennen äitiysrahakauden alkamista, erityisäitiysrahaa suoritetaan raskauden keskeytymiseen saakka.

Isyyseräisiin on oikeus, jos isä osallistuu lapsen hoitoon eikä ole samaan aikaan ansiotyössä tai muussa omassa työssä lukuun ottamatta omassa kotitaloudessa suoritettavaa työtä. Näin ollen isyyseräisiä ei makseta isälle, joka on isyyseräisten aikana ansiotyössä tai omassa työssä. Isyyseräisoikeus alkaa lapsen syntymäpäivästä tai adoptiolapsen hoitoon ottamispäivästä. Isyyseräisiä maksetaan yhteensä enintään 54 arkipäivältä, kuitenkin siten, että äitiys- ja vanhempainrahakauden aikana isyyseräisiä maksetaan enintään 18 arkipäivältä.<sup>62</sup> Loput isyyseräispäivät tulee käyttää äitiys- ja vanhempainrahakauden jälkeen siihen mennessä, kun lapsi täyttää kaksi vuotta tai adoptiolapsen hoitoon ottamisesta on kulunut kaksi vuotta. Jos perheessä alkaa uusi vanhempainpäiväraha uuden lapsen perusteella, isä ei menetä edellisen lapsen perusteella pitämättä olevia isyyseräispäiviä. Näin ollen isällä voi olla samanaikaisesti oikeus isyyseräisiin sekä aiemman että uuden lapsen perusteella. Isyyseräisiä maksetaan kuitenkin samalta ajalta vain yhden lapsen perusteella. Jos perheeseen syntyy tai adoptoidaan uusi lapsi ennen kuin edellinen lapsi on täyttänyt kaksi vuotta, isä voi pitää edellisen lapsen perusteella myönnettäviä isyyseräispäiviä samaan aikaan, kun äiti saa äitiys- tai vanhempainrahaa uuden lapsen perusteella. Tällöin isä voi pitää edelliseen lapseen perustuvia isyyseräispäiviä enintään 24 samanaikaisesti äidin äitiys- ja vanhempainrahakauden kanssa. Nämä isyyseräispäivät on pidettävä yhdessä jaksossa. Lisäksi isä voi pitää uuden lapsen syntymään tai adoptioon perustuvia isyyseräispäiviä enintään 18 samanaikaisesti äidin äitiys- ja vanhempainrahakauden kanssa. Myös vanhemmalla, joka ei elä lapsen äidin kanssa yhteisessä taloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa ja joka vastaa lapsen hoidosta, on oikeus isyyseräisiin lapsen hoitoon ottamisesta lähtien. Lisäksi biologisen äidin avio- tai avopuolisolla on oikeus isyyseräisiin, vaikka hän ei olisi lapsen juridinen vanhempi.

<sup>62</sup> Lailla 1319/2018 pidennetään monikkoperheen isän oikeutta isyyseräisiin ja isyyseräisyyteen nykyisestä 54 isyyseräispäivästä 18 arkipäivällä kutakin yhtä useampaa samanaikaisesti syntynyttä tai adoptoitua lasta kohden. Lainmuutos tulee voimaan 1.4.2019.

**Vanhempainrahaan** on oikeus välittömästi äitiysrahakauden päätyttyä vanhempien sopimuksen mukaan jommallakummalla vanhemmista tai biologisen äidin avio- tai avopuolisolla. Vanhempainrahaa maksetaan yhden lapsen syntymän perusteella enintään 158 arkipäivältä.<sup>63</sup> Jos samalla kertaa on syntynyt useampia lapsia, suoritusaikaa pidennetään 60 arkipäivällä lasta kohti toisesta lapsesta alkaen. Pidennysjakson voi käyttää joko äitiys- tai vanhempainrahakauden aikana siten, että molemmat vanhemmat ovat yhtä aikaa hoitamassa lapsia, tai vanhempainrahakauden jatkoksi. Jos lapsi syntyy enneaikaisesti ja äitiysrahakausi on tästä syystä alkanut aikaisemmin kuin 30 arkipäivää ennen laskettua synnytysaikaa, pidennetään vanhempainrahakautta niin monella päivällä kuin äitiysrahakausi on aikaistunut. Lapsen isällä, joka ei elä lapsen äidin kanssa yhteisessä taloudessa avioliitossa tai avioliitonomaisissa olosuhteissa ja joka vastaa lapsen hoidosta, on oikeus vanhempainrahaan lapsen hoitoon ottamisesta lähtien. Jos isän oikeus vanhempainrahaan alkaa jo äitiysrahakaudella, vanhempainrahakautta pidennetään niin monella arkipäivällä kuin lapsen hoitoon ottamisesta on äitiysrahakauden päättymiseen.

Vanhempainraha voidaan maksaa osittaisena molemmille vanhemmille samanaikaisesti. Osittaisen vanhempainrahan maksamisen edellytyksenä on, että vanhemmat ovat kumpikin sopineet työnantajansa kanssa osa-aikatyöstä vanhempainrahakaudella siten, että kummankin työaika ja palkka on vähintään 40 ja enintään 60 prosenttia alalla sovellettavasta kokoaikaisen työntekijän enimmäistyöajasta ja kokoaikatyön palkasta.

Vanhempainrahaa voi saada myös adoptiovanhemp, joka adoptoi alle 7-vuotiaan lapsen. Adoptiovanhemmalle maksetaan vanhempainrahaa, kunnes lapsen syntymästä on kulunut 234 arkipäivää, kuitenkin aina vähintään 200 arkipäivältä. Jos perheeseen on adoptoitu samalla kertaa useampi lapsi, suoritusaikaa pidennetään 60 arkipäivällä lasta kohti toisesta lapsesta alkaen. Adoptiovanhemman vanhempainrahaan on oikeus vanhempien sopimuksen mukaan jommallakummalla vanhemmista. Vaihtoehtoisesti he voivat jakaa vanhempainrahakauden. Myös adoptiovanhemman aviopuolisolla on oikeus isyys- ja vanhempainrahaan. Avopuolisoa tämä oikeus ei koske. Adoptiovanhemman vanhempainrahaan oikeutetulla adoptioisällä on oikeus isyysrahaan vastaavasti kuin biologisella isällä. Jos kaksi samaa sukupuolta olevaa henkilöä ovat yhdessä ottaneet lapsen adoptiolapsekseen (lapsella on kaksi adoptioisää tai kaksi adoptioäitiä), oikeus isyysrahaan on vain toisella adoptiovanhemmista vanhempien sopimuksen mukaan. Jos henkilö adoptoi aviopuolisensa biologisen lapsen (ns. perheen sisäinen adoptio), adoptiovanhemman vanhempainpäivärahasäännöksiä ei sovelleta. Tällöin adoptiovanhemmalla voi kuitenkin olla oikeus isyys- ja vanhempainrahaan biologisen vanhemman aviopuolison ominaisuudessa. Adoptiovanhemmalla on oikeus vanhempainrahaan vain, jos hän osallistuu lapsen hoitoon eikä ole ansiotyössä tai muussa omassa työssä.<sup>64</sup>

Vanhempainpäivärahoja voi hakea vakuutettu itse tai hänen työnantajansa, jos työnantaja maksaa palkkaa vanhempainvapaan ajalta. Työnantajalla, joka maksaa äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan ajalta palkkaa, on myös oikeus saada työntekijänsä vanhempainpäiväraha siltä osin kuin se ei ylitä palkkaa.

Äitiysrahaa on haettava viimeistään kahta kuukautta ennen laskettua synnytysaikaa. Erityisäitiysrahaa on haettava neljän kuukauden kuluessa siitä päivästä, josta alkaen sitä halutaan saada.

<sup>63</sup> Lailla 1319/2018 pidennetään lapsesta yksin huolehtivan vanhemman vanhempainpäivärahaa lisäämällä vanhempainrahapäiviä 54 arkipäivällä. Vanhempainrahakauden pidennys myönnetään hakemuksesta. Lainmuutos tulee voimaan 1.4.2019.

<sup>64</sup> Lailla 1319/2018 parannetaan adoptiovanhempien vanhempainrahaoikeutta siten, että kaikilla lapsen adoptiotarkoituksessa hoitoonsa ottaneilla on oikeus adoptiovanhemman vanhempainrahaan, adoptiovanhempien vanhempainrahakausi on 233 arkipäivää lapsen hoitoon ottamisesta lukien riippumatta siitä, minkä ikäisenä lapsi on otettu hoitoon eikä adoptiovanhemman vanhempainrahan saaminen enää edellytä lapsen hoitoon osallistumista ja ansiotyöstä poissaoloa. Lainmuutos tulee voimaan 1.4.2019.

Vanhempainrahaa on haettava viimeistään kuukautta ennen sitä päivää, josta alkaen sitä halutaan saada. Vanhempainrahaa adoptiolapsen hoidon perusteella on haettava viimeistään kahden kuukauden kuluessa lapsen hoitoon ottamisesta. Isyysrahaa on haettava viimeistään kahden kuukauden kuluessa siitä, kun lapsi on täyttänyt kaksi vuotta tai kun adoptiolapsen hoitoon ottamisesta on kulunut kaksi vuotta.

### **Määräytymisperusteet<sup>65</sup> ja määrä**

Vanhempainpäivärahan suuruus määräytyy yleensä verotuksessa todettujen ja palkkakertoimella tarkistettujen työtulojen mukaan. Päivärahan suuruutta määrättäessä palkansaajien työtuloista vähennetään tulonhankkimiskulut ja tehdään vakuutusmaksuvähennys.

Jos henkilön työtulot ovat ennen vanhempainpäivärahakauden alkamista olleet verotuksessa todettuja työtuloja olennaisesti suuremmat ja henkilö antaa siitä luotettavan selvityksen, päiväraha voi määräytyä päivärahakautta välittömästi edeltäneiden kuuden kuukauden työtulojen perusteella. Eräin edellytyksin yksikin kuukausi saattaa riittää vuosityötulojen arvioinnin perusteeksi. Edellä mainituilla säädöksillä pyritään lyhytkestoisissa ja useissa perättäisissä työsuhteissa olevien henkilöiden toimeentuloturvan parantamiseen.

Jos perheeseen syntyy useita lapsia peräkkäin, vanhempainpäiväraha määräytyy edellisen vanhempainpäivärahan perusteena olleiden työtulojen mukaan, ellei edellinen lapsi ole ehtinyt täyttää kolmea vuotta ennen uuden lapsen laskettua syntymisaikaa. Jos jompikumpi lapsista on adoptoitu, adoption ajankohta vastaa biologisen lapsen ikää ja laskettua syntymisaikaa.

Vanhempainpäivärahan suuruus voi määräytyä myös päivärahan alkamista edeltäneen etuuden perusteella. Jos edeltäneitä etuuksia on useita, päiväraha määräytyy niistä viimeisimmän mukaan. Jos henkilö on saanut vanhempainpäivärahaoikeuden alkamista edeltäneiden neljän kuukauden aikana työttömyysturvalain mukaista työttömyysetuutta, hänelle maksettava vanhempainpäiväraha on vähintään 86 % työttömyysturvaetuuden määrästä. Jos henkilö on saanut päivärahan alkamista edeltäneiden kuuden kuukauden aikana kuntoutusrahaa Kelalta tai työeläkevakuutuksesta, vanhempainpäiväraha maksetaan vähintään kuntoutusrahan suuruisena ilman kuntoutuskorotuksia. Jos opiskelija on saanut päivärahan alkamista edeltäneiden neljän kuukauden aikana opintorahaa, hänelle maksettava vanhempainpäiväraha on vähintään opintorahan suuruinen.

Vanhempainpäivärahan määrä vuonna 2019 on 70 prosenttia vakuutetun verotuksessa todettujen vuosityötulojen kolmassadasosasta, jos vuosityötulot eivät ylitä 37 861 euroa. Tämän ylittävästä osasta 58 252 euron vuosituloon vanhempainpäivärahan ja erityishoitorahan määrä on 40 prosenttia vuosityötulon kolmassadasosasta ja 58 252 euron ylittävästä osasta 25 prosenttia vuosityötulon kolmassadasosasta. Äitiysrahan määrä on 56 ensimmäisen arkipäivän ajalta 90 prosenttia hakijan verotuksessa todettujen vuosityötulojen kolmassadasosasta, jos vuosityötulot eivät vuonna 2019 ylitä 58 252 euroa. Tämän ylittävästä osasta äitiysrahan määrä on 32,5 prosenttia vuosityötulon kolmassadasosasta. Äitiysrahan määrä muulta ajalta sekä erityisäitiys-, isyys- ja vanhempainrahan määrä on 70 prosenttia hakijan verotuksessa todettujen vuosityötulojen kolmassadasosasta, jos vuosityötulot eivät ylitä 37 861 euroa. Tämän ylittävästä osasta määrä on 40 prosenttia, jos vuosityötulot eivät ylitä 58 252 euroa. Sen ylittävästä osasta määrä on 25 prosenttia.

Vanhempainpäivärahaa maksetaan aina vähintään vähimmäismäärä, joka on 27,86 euroa arkipäivältä vuonna 2019.

---

<sup>65</sup> Hallituksen esityksen HE 296/2018 tavoitteena on päivittää sairausvakuutuslain työtuloja koskevat säännökset sekä selkeyttää ja yksinkertaistaa päivärahaetuuden määräytymisperusteita. Lainmuutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2020. Hallituksen esitys on tällä hetkellä (25.1.2019) sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön käsiteltävänä.

Äitiys- ja vanhempainraha maksetaan äidille ja vanhempainraha isälle vähimmäismäärän suuruisena silloin, jos hän on samanaikaisesti ansiotyössä tai omissa töissä tai opiskelee päätoimisesti ja saa opintotukilain mukaista opintorahaa. Isyysraha maksetaan vähimmäismääräisenä varusmiespalveluksessa vakinaisessa väessä, aseettomana, reserviläisenä tai nostoväkeen kuuluvana puolustusvoimien palveluksessa taikka siviilipalvelusmiehenä olevalle sekä opintotukilain mukaista opintorahaa saavalle.

Edellä mainittujen tilanteiden lisäksi vanhempainpäiväraha maksetaan vähimmäismäärän suuruisena myös silloin, kun vakuutettu saa vanhuuseläkettä tai täyttä työkyvyttömyyseläkettä kansaneläkelain 12 §:n 1 momentin<sup>66</sup>, työeläkelakien, liikennevakuutuslain, työtapaturmaa ja sotilastapaturmaa koskevien eri lakien perusteella taikka työeläkelakien mukaista työuraeläkettä.

### **Etuuden myöntäminen kansainvälisissä tilanteissa**

Erityisäitiys-, äitiys- ja vanhempainrahakaudella EU/ETA-maahan tai Sveitsiin muuttaneen etuudet maksetaan vanhempainrahakauden loppuun, ellei ole muuta syytä lopettaa niiden maksamista. Jos etuudensaaja menee uudessa maassa työhön, etuuden maksamista jatketaan, kuten hän olisi mennyt Suomessa työhön. Vanhempainpäiväraha maksetaan kauden loppuun asti riippumatta siitä, pysyykö henkilö vakuutettuna.

Vanhempainpäivärahaa maksetaan kolmansiin maihin vain, jos henkilö pysyy sairausvakuutuslain mukaisesti Suomessa vakuutettuna. Jos vakuuttaminen päättyy, päiväraha lakkautetaan siitä päivästä lukien kun henkilö ei ole enää vakuutettu.

---

<sup>66</sup> Kansaneläkelaki 12 §: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070568#O2L3P12>

### 3.6 Perustoimeentulotuki

#### **Etuuslain synty ja tavoitteet**

Sosiaalihuoltolaki, joka on myös sosiaalihuollon yleislaki, tuli voimaan vuoden 1984 alusta. Tuolloin sosiaalihuoltolakiin kuulunut toimeentulotuki korvasi huoltoavun. Tällöin toimeentulotuelle määriteltiin koko maan kattava toimeentuloturva taso, jotta hakijan asuinkunnan varallisuus ei voisi vaikuttaa hakijoille myönnettävän toimeentulotuen määrään. Toimeentulotukea koskevia säännöksiä on muutettu tämän jälkeen vain vähäisessä määrin.

Ennen toimeentulotukilakia toimeentulotuesta säänneltiin sosiaalihuoltolailla (710/1982) ja -asetuksella (607/1983) sekä toimeentulotuean yleisistä perusteista annetulla valtioneuvoston päätöksellä (988/1993).

Vuonna 1995 voimaan tulleen hallitusmuodon muutoksen mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Tämän perusoikeuden toteuttamiseksi myönnettävänä keskeisenä etuutena pidettiin toimeentulotukea. Toimeentulotuesta säädettiin ennen pääosin valtioneuvoston päätöksellä ja hallitusmuodon uudistuksen myötä perustoimeentulotuesta katsottiin asianmukaiseksi säätää lailla. Laki toimeentulotuesta tuli voimaan maaliskuun 1. päivänä vuonna 1998.<sup>67</sup>

#### **Saajamäärät ja tilastot**

Toimeentulotuen saajien määrät nousivat 1990-luvulla ja tärkeimmäksi syyksi voidaan arvioida työttömyysturvan, peruspäivärahan ja työmarkkinatuen riittämättömyys suhteessa toimeentulotuen tasoon ja näiden etuuksien saajamäärien huomattava nousu laman aikana.<sup>68</sup>

Perustoimeentulotukea saavia kotitalouksia oli vuonna 2017 yhteensä 277 316. Saajista 74,1 % oli yhden hengen kotitalouksia, 12,2 % yhden huoltajan perheitä, 7,7 % kahden huoltajan perheitä ja 6,0 % lapsettomia pariskuntia. Perustoimeentulotukea saavien väestöosuus oli vuonna 2017 suurin 18-24-vuotiaiden ikäryhmässä. Samana vuonna perustoimeentulotukea sai lähes 80 000 nuorta, mikä on 18 % koko vastaavan ikäisestä väestöstä.

Vuonna 2017 perustoimeentulotuen saajista 29 % asui pääkaupunkiseudulla, kun alueella asui 21 % koko Suomen väestöstä. Perustoimeentulotuen etuusmenoista 34 % maksettiin pääkaupunkiseudulle. Ilmiötä selittää osaltaan muuta maata korkeammat asumiskustannukset ja se, että pääkaupunkiseudulla asuu muuta maata enemmän kotitalouksia, joilla ei ole verotettavia tuloja. Ensisijaisten tulonlähteiden puuttuminen kasvattaa toimeentulotuen tarvetta.

Perustoimeentulotukea maksettiin vuonna 2017 keskimäärin 2 744 euroa vuodessa kotitaloutta kohti ja pääkaupunkiseudulla vastaava summa oli 3 378 euroa vuodessa. Pääkaupunkiseudulla perustoimeentulotukea maksettiin muuta maata enemmän erityisesti asumisen menoihin.<sup>69</sup>

---

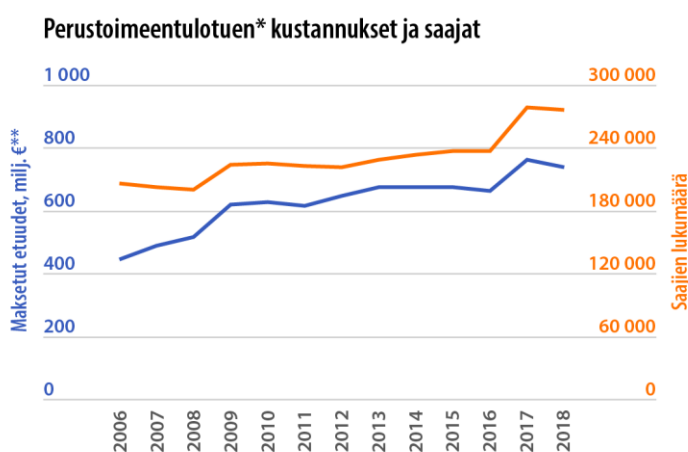
<sup>67</sup> HE 217/1997

<sup>68</sup> HE 217/1997

<sup>69</sup> Tilastokatsaus 30.1.2018, Perustoimeentulotuen tarve suurinta pääkaupunkiseudulla.

Kela maksoi perustoimeentulotukea kotitalouksille keskimäärin 6 kuukaudelta vuoden 2017 aikana. Luvussa ei ole mukana kuntien maksamaa perustoimeentulotukea, jota kunnat voivat myöntää siirtymäajan eli maaliskuun 2017 loppuun asti. Kotitalouksista 34 % sai Kelalta perustoimeentulotukea vähintään 9 kuukauden ajalta vuodessa ja pääkaupunkiseudulla lähes 40 % perustoimeentulotuen saajista sai tukea vähintään 9 kuukauden ajan vuodessa.<sup>70</sup>

Vuonna 2017 Kela maksoi perustoimeentulotukea yhteensä 722,08 miljoonaa euroa. Perustoimeentulotukea saavia kotitalouksia oli samana vuonna yhteensä 277 316. Saajista 74,1 % oli yhden hengen kotitalouksia, 12,2 % yhden huoltajan perheitä, 7,7 % kahden huoltajan perheitä ja 6,0 % lapsettomia pariskuntia. Toimeentulotuki kohdentui laskennallisesti eri menoihin siten, että perusosaan kuuluviin menoihin maksetuista toimeentulotuista kohdentui 38,3 %, asumisen menoihin 48,0 %, terveydenhuoltomenoihin 9,2 % ja muihin menoihin 4,5 %.<sup>71</sup>



\* Huom. Luvut eivät sisällä Ahvenanmaalle maksettua tukea, kuntoutuksen työtoiminnan toimintarahaa eikä pakolaisille ja paluumuuttajille maksettua tukea. Maksetut tuet ovat bruttomääräisiä eli ne eivät sisällä palautuksia. Vuonna 2017 Kela-siirron myötä, osa ennen täydentävällä tuella korvattavista menoista muuttui perustoimeentulotuella korvattaviksi. Tämä kasvatti osaltaan perustoimeentulotuen menoja.

\*\* Vuoden 2018 rahassa

Kuvio 20: Perustoimeentulotuen\* kustannukset ja saajat

Edellä mainittujen tilastojen valossa perustoimeentulotuen tarkoitus on hämärtynyt. Perustoimeentulotuki ei kaikissa tilanteissa enää ole lyhytaikainen tuki, joka auttaa henkilöä pääsemään tilapäisten vaikeuksien yli, vaan toimeentulotuesta on tullut pysyvämpi tukimuoto ensisijaisten etuuksien ohelle. Perustoimeentulotuen hakijoiden määrää voitaisiin vähentää muun muassa perustoimeentulotukeen nähden ensisijaisten etuuksien määrän korottamisella.<sup>72</sup>

Perustoimeentulotuki siirtyi kunnilta Kelalle vuoden 2017 alusta lukien. Siirron tavoitteena oli saada toimeentulotuen myöntäminen ja maksaminen hallinnollisesti yksinkertaisemmiksi, koska Kela maksaa myös useat toimeentulotukeen nähden ensisijaiset etuudet. Lisäksi katsottiin, että asiakkaan kannalta on yksinkertaisempaa, jos hänelle kuuluvat toimeentuloa turvaavat etuudet olisi saatavissa saman viranomaisen kautta. Siirron tarkoituksena oli myös pääseminen valtakunnalliseen, yhtenäiseen ratkaisukäytäntöön.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Tilastokatsaus 30.1.2018, Perustoimeentulotuen tarve suurinta pääkaupunkiseudulla.

<sup>71</sup> Kelan tilastollinen vuosikirja 2017

<sup>72</sup> Tilastokatsaus 30.1.2018, Perustoimeentulotuen tarve suurinta pääkaupunkiseudulla.

<sup>73</sup> HE 358/2014



Kunnat vastaavat edelleen täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen myöntämisestä.

## Lainsäädäntö ja käytäntö

### Etuuslain tavoite

Toimeentulotuki on sosiaalihuoltoon kuuluva viimesijainen taloudellinen tuki, jonka tarkoituksena on turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuki on tarkoitettu pääasiassa lyhytaikaiseksi etuudeksi ja sen tavoite on auttaa tilapäisten vaikeuksien yli tai ehkäistä sellaisten syntymistä. Jokaisella on vastuu itsestään ja toimeentulotuella pyritään parantamaan edellytyksiä tämän vastuun toteuttamiselle. Toimeentulotuella on näin ollen laajempi tehtävä, kuin pelkän elämälle välttämättömän turvan antaminen eli niin sanotun eksistenssiminimin täyttäminen. Toimeentulotuen tarkoituksen kannalta on tärkeää, että henkilöiden ja perheiden itsenäisen selviytymisen edellytyksiä parannetaan.

### Oikeus etuuteen

Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo. Jokaisella on lain mukaan oikeus saada toimeentulotukea, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloaan ansiotyöllään, yrittäjätoiminnallaan, toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla, muista tuloistaan tai varoistaan, häneen nähden elatusvelvollisen henkilön huolenpidolla tai muulla tavalla. Jokaisella on lain mukaan velvollisuus pitää huolta omasta elatuksestaan sekä muissa laeissa säädettyssä laajuudessa puolisonsa sekä alaikäisten lastensa ja ottolastensa elatuksesta.

### Etuuden hakeminen ja myöntäminen

Perustoimeentulotukea myönnetään yleensä hakemuksen saapumiskuukauden tai sitä seuraavan kuukauden alusta lukien. Perustoimeentulotuki myönnetään hakemuksesta Suomessa oleskelevalle hakijalle tai perheelle ja hakemuksen voi tehdä kuka tahansa perheen täysivaltaisista jäsenistä. Kiireellisessä tapauksessa päätös perustoimeentulotuesta on tehtävä käytettävissä olevien tietojen perusteella samana tai viimeistään seuraavana arkipäivänä hakemuksen saapumisesta. Muussa kuin kiireellisessä tapauksessa päätös perustoimeentulotuesta on tehtävä viivytyksettä, kuitenkin viimeistään seitsemäntenä arkipäivänä hakemuksen saapumisesta.

Koska perustoimeentulotuki on viimesijainen etuus, käsittelyajalla on olennainen merkitys hakijan perusoikeuksien turvaamisessa. Toimeentulotuen luonteesta johtuu, että tuen hakemiseen oikeutettujen suhteen ei ole tarkoituksenmukaista noudattaa tarkkoja kriteerejä, koska tarkoitus on taata henkilön viimesijainen toimeentulo. Olennaisinta on, että toimeentulotuen tarpeessa olevat saavat tukea.

Toimeentulotuki voidaan erityisestä syystä myöntää takautuvasti toteennäytettyjen toimeentulotukeen oikeuttavien menojen maksamiseen. Tällaisena menona voidaan pitää muun muassa vuokratuottoa, jonka vuoksi hakijalla on häätöuhka. Ratkaisukäytännössä perusteina takautuvalle hakemukselle on voitu pitää yksilöllisellä harkinnalla myös muun muassa sairaalassa oloa tai muuta poikkeuksellista tilannetta, jonka vuoksi hakijan voidaan katsoa olleen estynyt toimittamaan toimeentulotukihakemusta



ajoissa. Toimeentulotukiasia on käsiteltävä siten, että hakijan tai perheen oikeus välttämättömään toimeentuloon ei vaarannu.

### **Etuuden määräytymisperusteet ja määrä**

Toimeentulotuesta annetussa laissa perheellä tarkoitetaan yhteistaloudessa asuvia vanhempia, vanhemman alaikäistä lasta ja ottolasta, aviopuolisoita sekä henkilöitä, jotka elävät avioliitonomaisissa olosuhteissa. Perheen määritelmä poikkeaa toimeentulotuesta annetussa laissa jonkin verran avioliittolain ja lapsen elatuksesta annetun lain perusteella syntyvästä yksityisoikeudellisesta elatusvelvollisuudesta. Perustoimeentulotuessa esimerkiksi avopuolisot kuuluvat samaan toimeentulotukiperheeseen ja heille laaditaan yhteinen tarvelaskelma, jolla huomioidaan molempien puolisojen tulot ja menot. Toimeentulotukea myönnettäessä kaikkia perheenjäseniä pidetään toimeentulotuen saajina tuen maksupäivästä lukien. Myönnetyn toimeentulotuen katsotaan jakautuvan sen saajien kesken kullekin yhtä suurena osuutena, elleivät olosuhteet muuta osoita. Mikäli henkilöt asuvat yhdessä mutta eivät muodosta toimeentulotesta annetun lain määritelmän mukaista perhettä, heille laaditaan erilliset perustoimeentulouten tarvelaskelmat.

Toimeentulotuen määrä on toimeentulotuesta annetun lain mukaan määriteltävien menojen sekä käytettävissä olevien tulojen erotus. Perustoimeentulotuen tarvetta laskettaessa hakijan ja tämän perheen menoina huomioidaan jokaisen perheenjäsenen laskennallinen perusosa ja perusosan lisäksi erikseen laissa määritellyt muut perusmenot kuten asunnonvuokra. Perusosan suuruutta määriteltäessä huomioidaan tuen hakijan perhesuhteet, perheen ikärakenne ja vastaavat muut tekijät. Toimeentulotuen taso on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista määritellä sellaiseksi, että se ei yleensä ylitä yhteiskunnassa maksettujen toimeentuloetuuksien tasoa, mutta turvaa kohtuullisen toimeentulon. Tällainen tasoa koskeva yhteensovitus on tehtävissä niiden etuuskansien kanssa, jotka on tarkoitettu turvaamaan toimeentuloa ja joita ei ole tarveharkinnalla yhteen sovitettu muiden henkilöiden tulojen kanssa.

Toimeentulotuen perusosa on vuonna 2019 yksin asuvalla lapsettomalla aikuisella 497,29 euroa kuukaudessa, yhteistaloudessa asuvalla yli 18-vuotiaalla 422,70 euroa kuukaudessa, yksinhuoltajalla 547,02 euroa kuukaudessa ja vanhempansa tai vanhempiensa luona asuvalla yli 18-vuotiaalla 363,02 euroa kuukaudessa. Alle 10-vuotiaan sisarusjärjestyksen ensimmäisen lapsen perusosa on 313,29 euroa kuukaudessa, toisen lapsen 288,43 euroa kuukaudessa ja kolmannen ja kunkin sitä seuraavan lapsen 263,56 euroa kuukaudessa. 10-17 -vuotiaan lapsen perusosa on puolestaan sisarusjärjestyksen ensimmäisellä lapsella 348,10 euroa kuukaudessa, toisella lapsella 323,24 euroa kuukaudessa ja kolmannen ja kunkin siitä seuraavan lapsen 298,37 euroa kuukaudessa. Perusosien määriin tehdään indeksitarkistus vuosittain.

Perusosalla katettaviin menoihin sisältyy useita sellaisia menoja, jotka ovat yhteistaloudessa henkeä kohti alhaisemmat kuin yksinäisellä henkilöllä. Tämän perusteella kahden aikuisen perheessä sekä muutoinkin 18 vuotta täyttäneen yhteistaloudessa asuvan toimeentulotuen perusosa on 85 prosenttia yksin asuvan aikuisen perusosasta. Tämä tulee sovellettavaksi paitsi avio- ja avopuolisoihin myös muihin yhteistaloudessa eläviin henkilöihin kuten samaa sukupuolta oleviin henkilöihin sekä sisaruksiin.

Perusosalla katettaviin menoihin kuuluvat lain mukaan ravintomenot, vaatemenot, vähäiset terveydenhuoltomenot sekä henkilökohtaisesta ja kodin puhtaudesta, paikallisliikenteen käytöstä, sanomalehden tilauksesta, puhelimen ja tietoliikenteen käytöstä ja harrastus- ja virkistystoiminnasta aiheutuvat menot sekä vastaavat muut henkilön ja perheen jokapäiväiseen toimeentuloon kuuluvat menot. Asiakkaalta ei vaadita erikseen selvitystä perusosaan kuuluvista menoista.

Perustoimeentulotuen tarvelaskelmalla otetaan perusosan lisäksi huomioon tarpeellisen suuruisina muut laissa määritellyt perusmenot, joita ovat yleisestä asumistuesta annetun lain 9 §:ssä tarkoitettut asumismenot<sup>74</sup> muun kuin yhtiömuotoisen omistusasunnon välttämättömät hoitomenot sekä välttämättömät asuntoon muuttoon liittyvät menot, taloussähkömenot, kotivakuutusmaksu, muut kuin perusosaan sisältyvät terveydenhuoltomenot, lasten päivähoitomenot sekä koululaisten aamu- ja iltapäivätoiminnan menot, lapsen tapaamisesta lapsen kanssa eri taloudessa asuvalle vanhemmalle aiheutuvat menot siltä osin, kuin se perustuvat kunnan toimielimen vahvistamaan sopimukseen tai tuomioistuimen päätökseen sekä välttämättömän henkilötodistuksen, oleskeluasiakirjan tai matkustusasiakirjan hankintamenot. Näin perustoimeentulotuella voidaan kattaa muun muassa yleisen asumistuen ja asunnonvuokran välinen erotus mikäli perustoimeentulotukeen nähden muut ensisijaiset etuudet eivät riitä vuokran maksamiseen.

Kela on määritellyt asunnonvuokralle tietyt paikkakuntaakohtaiset normit, joita pidetään pääsääntöisesti laissa mainittuina tarpeellisen suuruisina asumismenoina. Mikäli hakijan asumiseen liittyvät menot ylittävät tarpeellisenä pidetyn määrän, hakijaa on määrääjässä ohjattava hankkimaan edullisempi asunto. Mikäli hakijalla ei ole tosiasiallista mahdollisuutta edullisemman asunnon hankkimiseen, asumismenot voidaan huomioida täysimääräisinä myös määrääjän jälkeen. Kela on määritellyt normit myös vesimaksulle, sähkölle ja kotivakuutusmaksulle. Pääsääntöisesti normin mukaista maksua voidaan pitää laissa mainittuna tarpeellisen suuruisena kustannuksena. Mikäli asiakkaan kustannukset ylittävät normin, asiakasta pyydetään määrääjässä joko kohtuullistamaan kustannuksia tai antamaan selvitys, jonka perusteella normin ylittävän kustannuksen tarpeellisuus arvioidaan asiakkaan yksilöllinen tilanne huomioiden.

Perustoimeentulotukea määrättäessä tuloina huomioidaan lähtökohtaisesti kaikki henkilön ja perheenjäsenten käytettävissä olevat tulot huolimatta siitä, ovatko ne verollisia vai verottomia ja mistä lähteestä ne on saatu. Kannattavuus ja hallinnon yksinkertaisuusnäkökohtien perusteella tuloina ei huomioida muun muassa vähäiseksi katsottavia avustuksia ja ansiotuloja. Hakijan ansiotuloista jätetään huomioimatta tulona perustoimeentulotuen tarvelaskelmalla vähintään 20 % mutta kuitenkin enintään 150 euroa kuukaudessa. Alle 18-vuotiaan tuloina ei huomioida hänen säännöllisiä tulojaan siltä osin, kuin ne ylittävät hänen huomioon otettavat menonsa. Lisäksi tuloina ei huomioida alle 21-vuotiaan jälkihuollossa olevan henkilön taloudellista tukea asumisen ja toimeentulon turvaamiseksi.

Työhön kannustamisen näkökulmasta on perusteltua jättää ottamatta huomioon työmatkoista ja muista työssä käynnistä aiheutuvia menoja vastaava osuus tuloista sekä tietyt kulu- ja ylläpitokorvaukset. Tuloina ei myöskään huomioida eräitä kustannusten korvaus -tyyppisiä sosiaaliavustuksia ja kertaluonteista äitiysavustusta<sup>75</sup>.

Varoina toimeentulotuen tarvetta arvioidessa otetaan huomioon henkilön ja perheenjäsenten toimeentulotukea myönnettäessä käytettävissä olevat varat. Varoina ei kuitenkaan huomioida käytössä olevaa vakinaista asuntoa eikä tarpeellista asuinirtaimistoa, tarpeellisia työ- ja opiskeluvälineitä, alle 18-vuotiaan varoja siltä osin, kuin ne ylittävät hänen osaltaan huomioitavat menot ja muita varoja, joiden katsotaan olevan tarpeen jatkuvan toimeentulon turvaamiseksi.

<sup>74</sup> Laki yleisestä asumistuesta 9 §: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140938#L2P9>

<sup>75</sup> Laki toimeentulotuesta 11 §: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412#L2P11>

## Perustoimeentulotuen suhde työssäkäyntiin ja perusosan alentaminen

Toimeentulotukea hakeva 17-64-vuotias henkilö on velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimatoimistoon ellei hän ole työssä palkansaajana tai yrittäjänä, opiskele päätoimisesti, ole työttömyysturvalain (1290/2002) 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tai 4 §:n 1-5 kohdassa<sup>76</sup> tarkoitettu henkilö ole laitoshoidon tai lääkärin toteaman sairauden vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä tai ole muun edellä mainittuihin verrattavan hyväksyttävän syyn vuoksi esteellinen vastaanottamaan työtä. Ellei toimeentulotuen hakija ilmoittaudu työnhakijaksi, hänen perusosansa suuruutta voidaan tietyin edellytyksin alentaa.

Koska perustoimeentulotuki on tarkoitettu lyhytaikaiseksi etuudeksi auttamaan hakijaa pääsemään tilapäisten vaikeuksien yli ja jokaisella on lakiin perustuva velvollisuus pitää huolta omasta elatuksestaan, hakijan perusosaa voidaan alentaa moitittavan menettelyn vuoksi 20 – 40 %.<sup>77</sup> Perusosan alentaminen on toimeentulotuen viimeisijaisen luonteen vuoksi poikkeuksellinen toimenpide. Toimeentulotuen merkitys viimesijaisena tilapäiseksi tarkoitettuna etuutena hämärtyy, jos sitä aletaan käyttää pysyvänä toimeentuloetuutena, vaikka tasoa olisi jo alennettu. Tästä syystä toistuvasti työstä tai aktivoinnista kieltäytyvältä tai aktivointimahdollisuuden laiminlyövältä perusosaa voidaan alentaa 20 prosentista edelleen, kuitenkin enintään 40 %.

Perusosan alentaminen voidaan tehdä enintään kahdeksi kuukaudeksi kerrallaan kieltäytymisestä tai laiminlyönnistä lukien ja alentaminen voidaan tehdä vain, mikäli alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana. Arvioinnissa huomioidaan hakijan yksilöllinen tilanne.

Henkilön laiminlyönti voi olla luonteeltaan aktiivista, tietoista tarjouksen väittelyä, tai passiivista, ryhtymättömyyttä yhteydenottoon tai muuhun vastaavaan toimenpiteeseen. Kun henkilö käyttäytyy pykälässä kuvatulla tavalla, voidaan yleensä olettaa hänen hankkivan välttämättömän toimeentulonsa muilla keinoin. Tällaisessa tilanteessa ei voida pitää perusteltuna, että yhteiskunta tarjoaa toimeentuloa useammalla eri tavalla.

Perusosan alentamisen yhteydessä on aina laadittava, mikäli mahdollista, yhdessä toimeentulotuen hakijan ja tarvittaessa yhteistyössä työ- ja elinkeinoviranomaisten ja muiden viranomaisten kanssa suunnitelma toiminnasta asiakkaan itsenäisen suoriutumisen edistämiseksi. Kelan tulee tiedottaa hakijalle kunnan velvollisuudesta laatia suunnitelma ja ohjata tämä kunnan sosiaalitoimen asiakkaaksi suunnitelman laatimista varten. Kelan tulee myös välittömästi toimittaa kunnan sosiaalitoimelle tiedoksi perusosan alentamista koskeva päätös ja ilmoittaa tästä hakijalle. Tieto perusosan alentamisesta lähtee hakijan kotikuntaan automaattisesti Kelalta, kun päätös perusosan alentamisesta annetaan. Kunnan tulee ilmoituksen saatuaan ryhtyä jatkotoimenpiteisiin itsenäisen selviytymisen suunnitelman laatimiseksi. Ilmoitus kuntaan lähetetään jokaisesta perusosan alentamisesta erikseen.

Säännös suunnitelman laatimisesta lisättiin alennettua perusosaa koskevaan pykälään toimeentulotukilain säätämiseen johtanen hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana sosiaali- ja terveysvaliokunnan aloitteesta (StVM 33/1997 — HE 217/1997). Mietinnössään valiokunta, paitsi muuta, yhtyi lakiehdotuksen perusteluissa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan toimeentulotuen yhteydessä tehtävällä sosiaalityöllä on suuri merkitys. Valiokunta katsoi, että toimeentulotuen saaminen ja työttömyyden pitkittyminen johtavat usein tilanteisiin, joissa henkilön itsenäisen suoriutumisen edellytyksiä on syytä tukea. Tätä valiokunta piti erityisen tärkeänä tilanteissa, joissa

<sup>76</sup> Työttömyysturvalaki 3 luku 3 §:n 1 momentti ja 4 § 1-5 kohdat

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20021290#O1L3P3>

<sup>77</sup> Laki toimeentulotuesta 10 §: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971412#L2P10>

kysymyksessä on perusosan alentaminen. Tällöin on valiokunnan mukaan syytä pyrkiä hyödyntämään myös moniammatillista yhteistyötä.

### **Etuuden takaisinperintä**

Perustoimeentulotuki voidaan myöntää kokonaan tai osittain ennakkona odotettavissa olevaa tuloa vastaan. Toimeentulotukea ei pääsääntöisesti saa periä takaisin muulloin kuin tietyissä poikkeustapauksissa.

Perustoimeentulotuki tai osa siitä voidaan periä takaisin tuen saajalta esimerkiksi silloin, jos saajalla on tuloja tai varoja tai oikeus elatusta turvaavaan etuuteen, mutta ne eivät ole tukea määrättäessä saajan määrättävissä tai hakija ei voi käyttää niitä muusta syystä tai jos tuen saaja on tahallaan laiminlyönyt omasta elatuksestaan huolehtimisien. Tuki voidaan periä takaisin myös, mikäli viranomaista on erehdytetty tuen antamiseen. Tällöin tuki peritään takaisin vain siltä osin kuin tuen myöntäminen on perustunut erehdyttäviin tietoihin. Alaikäisen saama toimeentulotuki voi tulla perittäväksi takaisin häneen nähden elatusvelvolliselta henkilöltä, jos hän on tahallaan laiminlyönyt elatusvelvollisuutensa. Toimeentulotuki voidaan periä takaisin vain, jos sitä myönnettäessä on nimenomaan päätetty takaisinperinnästä. Hakemus toimeentulotuen takaisinperinnästä tehdään hallinto-oikeudelle.

### **Etuuden myöntäminen kansainvälisissä tilanteissa**

Perustoimeentulotuki myönnetään toimeentulotuesta annetun lain mukaan hakemuksesta Suomessa oleskelevalle hakijalle tai perheelle. Lainsäädännössä ei ole tarkempia säännöksiä perustoimeentulotuen myöntämisestä ulkomaalaiselle tai ulkomaille, vaan voimassaolevat käytännöt perustuvat ennenkaikkea muihin lakeihin ja muun muassa STM:n oppaaseen toimeentulotukilain soveltamisesta (Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2013:4).

Ulkomaalaislakiin sisältyy lähtökohtaisesti turvatun, muun kun toimeentulotukeen perustuvan toimeentulon vaatimus sekä EU/ETA-kansalaisia että EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevia ns. kolmannen maan kansalaisia koskien. Ulkomaalaisen tai maahanmuuttajan Suomessa oleskelun luonteella on merkitystä arvioitaessa, milloin hänellä voi olla oikeus toimeentulotukeen.