



Kirje

11.11.2025

VN/2628/2025

VN/2628/2025-OKM-60

Jakelussa mainittu

Opetus- ja kulttuuriministeriö lausunto sote-valiokunnalle HE 116/2025 Toimeentulotuki

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiittää sosiaali- ja terveysvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta. Lausuntonaan opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa seuraavaa.

Esityksen mukaan toimeentulotuen hakijan tulisi aina ensin hakea opiskelun, työttömyyden, sairauden, kuntoutuksen, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän, huoltajan menetyksen tai asumisen tuen tarpeen perusteella maksettavia etuuksia, joihin hänen voidaan elämäntilanteensa ja olosuhteidensa nähden olettaa olevan oikeutettu. Opetus- ja kulttuuriministeriö on sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossa tuonut esiin seuraavaa liittyen velvoitteeseen ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi, velvoitteeseen hakea ensisijaista etuutta ja perusosan alentamiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kannattaa velvollisuutta hakea ensisijaista etuutta. Käytännössä ensisijaisen etuuden saaminen ei kuitenkaan täysin poista mahdollista toimeentulotuen tarvetta. Opiskelijoilla toimeentulotuen tarvetta voi syntyä siitä, etteivät he saa pankista opintolainaa tai kesäaikana heillä ei ole riittävästi palkkatuloja tai muita varoja elinkustannusten kattamiseen. Lisäksi toimeentulotukea on myönnetty opiskelijoille, joiden opintotukiaika on päättynyt. Opintojen on edistytävä riittävästi opintotuen saamiseksi, mutta on myös mahdollista, että esimerkiksi opintojen viivästyttä eri syistä opintotukikuukaudet loppuvat ennen opintojen päättymistä. Uudistusta ei kuitenkaan tulisi toteuttaa siten, että opiskelijalle tulee taloudellinen pakko keskeyttää opintonsa. Uudistus ei saa johtaa toimeentuloturvajärjestelmien väliinpuotoamisiin taikka kohtuuttomiin tilanteisiin opiskelijoiden kanalta.

Hallitus on sitoutunut tekemään toimenpiteitä, joilla korkeakoulutettujen nuorten aikuisten määrä pyritään nostamaan mahdollisimman lähelle 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Nyt tehtävällä uudistuksella on kielteisiä vaikutuksia koulutustason nostamiseen, jos se johtaa opintojen keskeyttämiseen.

Hallituksen esityksen mukaan velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi kohdistettaisiin ko-koaikatyön hakemiseen, jolloin se olisi perusosan alentamisen uhalla velvoittavaa myös silloin, kun opintoihin ei ole mahdollista saada opintotukea.

Hallituksen esityksen mukaan toimeentulotukea saavia päätoimisesti opiskelevia, jotka eivät saa opintoetuutta on noin 3 400 ja tälle joukolle on maksettu toimeentulotukea 12 000 kuukaudelta vuonna 2024. Jos puolet tästä joukosta hakisi työttömyysetuutta, keskeyttäen opinnot, niin

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 29
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 135 9335
+358 9 135 9335

kirjaamo.okm@gov.fi

työmarkkinatuen kulut kasvaisivat noin 5 miljoonaa euroa. Opiskelijoiden ensisijaisen etuuden kasvu pienentäisi toimeentulotuen kuluja. Jos loput 50 prosenttia opiskelijoista ei hakisi työttömyysetuutta ja heidän osaltaan perusosaa alennettaisiin 90 prosentissa tapauksista, niin toimeentulotuen kulut laskisivat yhteensä noin 5 miljoonaa euroa.

Hallituksen esityksessä on sivulta 61 alkaen kuvattu laajemmin vaikutuksia päätoimisiin opiskelijoihin. Esityksen mukaan opiskelijan toimeentulotuen laskelmassa perusosa voitaisiin huomioida 50 prosentilla alennettuna. Esityksessä on arvioitu, että päätoimisen opiskelijan siirtyminen perustoimeentulotuen hakijasta työttömyysetuuden hakijaksi lisää riskiä aloitettujen opintojen keskeyttämiseen. Opintojen keskeyttämisen riski korostuu erityisesti henkilöillä, jotka suorittavat päätoimisesti toista tutkintoaan perustoimeentuen turvin, mutta eivät työttömäksi siirtyessään täytyä työttömyysetuudella opiskelun ehtoja. Lisäksi työttömyysetuudella tuetut omaehtoiset opinnot ja lyhytkestoiset opinnot ovat suunnattu 25-vuotta täyttäneille, mikä rajaa tästä nuoremmat hakijat työttömyysetuudella opiskelun ulkopuolelle.

Opintojen keskeyttämisellä voidaan nähdä olevan yhteys työnhakijoiden osaamistason heikentymiseen. Opintojen keskeytyminen saattaa kaventaa työnhakijan mahdollisuuksia työllistyä, vaihtaa alaa, sekä saada parempaa palkkaa. Jos työnhakijoiden osaaminen ei vastaa työmarkkinoiden ammatittaitovaatimuksia, voi työttömyys myös pitkittyä ja se osaltaan lisää työttömyysturvamenoja. Työttömyyden pitkittyessä kuntien rahoitusosuus työttömyysetuuden rahoittajana kasvaa.

Hallituksen esityksessä on lisäksi arvioitu, että velvollisuudella ilmoittautua työnhakijaksi tilanteessa, jossa etuudensaaja opiskelee päätoimisesti ilman työttömyysetuutta, olisi todennäköisesti vähäisiä vaikutuksia työvoiman tarjontaan ja tuottavuuteen. Muutos todennäköisesti lisäisi vähäisessä määrin opintojen keskeyttämistä, mikä pidemmällä aikavälillä heikentäisi näiden henkilöiden pitkän aikavälin työllisyyttä. Työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuminen kasvattaisi työvoiman tarjontaa ja edistäisi työllistymistä lyhyellä aikavälillä. Tältä osin kokonaisvaikutus voi olla työllisyyttä heikentävä tai vahvistava. Kohderyhmän koko ja vastakkaisen suuntaiset vaikutukset huomioiden muutoksen merkitys työllisyyteen on todennäköisesti vähäinen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossaan tuonut esiin, että ehdotus kaventaisi erityisesti mahdollisuuksia suorittaa korkeakoulututkinto silloin, kun korkeakoulutukseen käytettävät opintotukikaudet on käytetty. Ehdotus voisi johtaa koulutuksen keskeyttämiseen. Korkeakoulututkinnon suorittaminen voi olla tarkoituksenmukaista omien työllistymismahdollisuuksien turvaamiseksi. Korkeakouluopintoihin käytettävien opintotukikausien määrä on rajallinen. Tutkintokohtainen tukiaika on mitoitettu riittämään tutkinnon suorittamiseen tavoiteajassa. Tukikaudet voivat kuitenkin loppua kesken esimerkiksi, jos opiskelija ei ole voinut täysipainoisesti suorittaa sairauden vuoksi opintoja. Työttömyysetuudella omaehtoisena koulutuksena ei yleensä voi suorittaa kokonaista korkeakoulututkintoa eikä korkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta hankita työvoimakoulutuksena. Hallituksen esityksessä kuvataan tarkemmin millä edellytyksillä opintojen loppuun saattaminen on kuitenkin tietyissä tilanteissa mahdollista työttömyysturvalla työttömyysturvallain sallimissa rajoissa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on aiemmassa lausunnossaan tuonut esiin, että opintojen keskeyttäminen voi pitkällä aikavälillä lisätä sosiaali- ja työttömyysturvamenoja, kun työvoiman osaaminen ei vastaa ammatittaitovaatimuksia ja vaikeuttaa työllistymistä. Opintojen keskeyttämisen lisääminen ei ole tarkoituksenmukaista myöskään oppilaitosten ja korkeakoulujen toiminnan näkökulmasta. Keskeyttämisellä on myös erityisesti nuoriin itseensä kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia.

Ehdotuksen vaikutuksia jatkuvan oppimisen mahdollisuuksiin tulisi vielä arvioida, erityisesti huomioiden myös aikuiskoulutustuen lakkauttaminen. Ehdotus on ristiriidassa sen kanssa, että samaan aikaan koulutuksen ja työn ulkopuolella olemista pidetään laajana yhteiskunnallisena ja yksilöitä koskevana ongelmana. Ehdotus voi vaikuttaa myös nuorten kokemuksiin mahdollisuuksista vaikuttaa omiin tulevaisuusnäkömiinsä, erityisesti työllistymismahdollisuuksien parantamiseen koulutuksella.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on lausunnossaan painottanut, että etuuspolitiikan ei tulisi kannustaa opintojen keskeyttämiseen ja vaikeuttaa koulutustason nostamista koskevan hallitusohjelmavoitteen saavuttamista. Muutosten jälkeenkin pitää olla mahdollisuus vaihtaa koulutusala tai suorittaa toinen tutkinto mm. terveydellisen syyn, muun painavan henkilökohtaisen syyn tai työllistymisongelmien vuoksi ja saada siihen yhteiskunnalta tukea. Uudistuksen valmistelussa tulisi varmistaa tämän edellyttämät joustot.

Päätoimista opiskelua koskeva edellytys ehdotetaan siirrettäväksi esityksen 2 pykälän 3 kohtaan. Samalla päätoimisen opiskelun käsitettä tarkennettaisiin siten, että päätoimiselta opiskelulta edellytettäisiin sitä, että opiskelija saa opiskelun aikaista toimeentuloa turvaamaan tarkoitettua ensisijaista etuutta. Perustelujen mukaan opiskelun aikaista toimeentuloa turvaavalla etuudella tarkoitettaisiin esimerkiksi opintotukea tai koulutuksen ajalle myönnettyä kuntoutusrahaa. Kohdan soveltamiseen

liittyisi poikkeus, josta säädettäisiin jäljempänä pykälän 4 momentissa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on sosiaali- ja terveysministeriölle antamassaan lausunnossa tuonut esiin, että säännös on epäselvä. Opetus- ja kulttuuriministeriön mielestä etuuksien ensisijaisuusjärjestystä koskevan säätelyn tulisi olla mahdollisimman tarkkarajaista. Koska lainsäädäntö koskee yksilön oikeutta etuuteen, pykälästä tulisi käydä selvästi ilmi, mitä opiskelun aikaista toimeentuloa turvaavalla ensisijaisella etuudella ja sen saamisella tarkoitetaan.

Ehdotetun 2 a § 4 momentin perustelujen mukaan ensisijaisen etuuden päättymisellä tarkoitettaisiin kyseisen etuuden, yleensä opintotuen, enimmäistukiajan päättymistä. Esityksen mukaan etuuden päättymisellä ei siten tarkoitettaisi sitä, että tuensaaja lakkauttaisi itse tuen, eikä myöskään sitä, jos tuki lakkautettaisiin opintojen riittämättömän etenemisen vuoksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö painottaa, että lainsäädännön toimeenpanovaiheessa säännöksen tulkinta tulee varmistaa riittävällä ohjeistuksella.

Pykälään ehdotetaan 4 momenttia: "Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu opiskelija, joka opiskelee ensimmäistä ammatillisia valmiuksia antavaa tutkintoon, ei kuitenkaan ole velvollinen ilmoittautumaan työttömänä työnhakijana työvoimaviranomaiseen ennen kuin on kulunut kolme kuukautta hänen opiskelunsa aikaista toimeentuloa turvaamaan tarkoitettua ensisijaisen etuuden päättymisestä. Tässä tarkoitettua kolmen kuukauden aikaa voidaan pidentää uudella kolmen kuukauden määräajalla, jos opiskelija esittää riittävän selvityksen opintojen etenemisestä määräaikana ja opinnot on mahdollista suorittaa loppuun vuoden kuluessa ensisijaisen etuuden päättymisestä. Määräaikaa voidaan pidentää yhteensä enintään vuoden ajaksi."

Pykälämuotoilusta ei selviä, mitä tarkoitetaan ensimmäisellä ammatillisia valmiuksia antavalla tutkinnolla. Säännöksen olisi hyvä olla tarkkarajaisempi, vaikka tulkintaa onkin avattu perusteluissa. Ammattikorkeakouluissa ammattikorkeakoulututkinto on perustutkinto, jonka jälkeen siirrytään pääsääntöisesti työelämään. Ammattikorkeakoulututkintoihin ei viitata perusteluissa. Myös yliopistoissa suoritetaan alempia korkeakoulututkintoja, joiden jälkeen siirrytään työelämään. (farmasian kandidaatti, varhaiskasvatuksen kandidaatti). On mahdollista, että opiskelija on aiemmin suorittanut ammatillisia valmiuksia antavan tutkinnon, mutta ei pysty työllistymään sillä esimerkiksi terveydentilaan tai työmarkkinatilanteesta johtuvista syistä.

Opintotukiudistuksen yhteydessä on tarkoitus arvioida edellytyksiä joustavoittaa opintotuen harkinnanvaraisen tukiajan myöntämistä. Tällöin opiskelija voisi saattaa opintonsa loppuun opintotuen enimmäisajan puitteissa.

Esityksen mukaan toimeentuloa hakevan tulisi ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi kokoaikatyöhön ja hakea aina ensisijaisia etuuksia. Haasteellisena ryhmänä todetaan erityisesti 18-24 -vuotiaat nuoret, joiden mielenterveysongelmat johtavat usein pitkittyneeseen toimeentuloasiakkuuteen tai jotka ovat koulutuksen ja työelämän ulkopuolella. Esityksessä ehdotetaan, että toimeentulotuen saajista henkilöiden, jotka eivät pääse ensisijaisten etuuksien piiriin tulisi jatkaa työnhakijana työvoimapalveluissa ja siirtyä työttömyysetuuden saajaksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että niin oppilaitoksissa kuin työelämän ulkopuolellakin on yhä enemmän henkilöitä, joilla on vaikeita mielenterveysongelmia tai muita vastaavia haasteita. He eivät runsaasta tuesta ja ohjauksesta sekä opiskeluhuollollisesta tuesta huolimatta kykene opiskelemaan kokopäiväisesti. Opiskelupäiviä tai viikkoa tulee asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi lyhentää, keventää tai tehdä erilasia opetusjärjestelyjä, jotta opiskelu voisi ylipäätään jatkua. Koulutuksen keskeyttämistä pyritään kaikin keinoin välttämään, koska silloin ongelmat vain siirtyvät muualle ja kumuloituvat. Vastaavalla tavalla nämä jaksamisen haasteet näkyvät siirryttäessä työelämään. Siksi on pohdittava sitä, onko esityksen edellytetty kokotyöaikaisuus realistinen tavoite kaikkien kohdalla. Esimerkiksi monet tuetun työllistymisen asiantuntijat korostavat osa-aikaisesta työstä alkamista ja siirtymistä vähitellen tuetusti ja vaihteittain kokoaikaiseen työhön, jos henkilön toimintakyky kohentuu ja jaksaminen lisääntyy.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että kuntouttavan työtoiminnan aktivointisuunnitelman laatimisen ja kuntouttavaan työtoimintaan osallistumisen velvoitteet ovat perusteltuja. Palvelu on tärkeä henkilöille, joilla on työ- ja toimintakyvyn rajoituksia, jonka vuoksi he eivät pysty työllistymään avoimille työmarkkinoille tai osallistumaan työvoimapalveluihin. Aktivointisuunnitelma voi sisältää myös työllistymismahdollisuuksia parantavia sosiaali-, terveys-, kuntoutus- ja koulutuspalveluja. Yhteistyötä TE-palveluiden, koulutuksen järjestäjien sekä hyvinvointialueen palveluiden osalta tulee tiivistää ja tehostaa niin, että kuntouttavasta työtoiminnasta voisi siirtyä mahdollisemman nopeasti koulutukseen tai avoimille työmarkkinoille. Työllistymisen monialaisesta edistämisestä annettun lain mukaisesti työvoimaviranomainen, hyvinvointialue tai Kansaneläkelaitos ohjaa monialaiseen yhteispalveluun työttömän, jonka työllistymisen arvioidaan edellyttävän työvoimapalveluiden sekä sosiaali-, terveys- ja kuntoutuspalvelujen yhteensovittamista. Työ edellyttää tarvittavan tiedonsaantioikeuden ja tietojen luovutusvelvollisuudesta säätämistä. Esityksessä onkin todettu, että terveysongelmia

omaavien toimeentulotulotensaajien siirtyminen työvoimapalveluiden asiakkaaksi edellyttää tarkkaa yksilöllisten tarpeiden, toimintakyvyn ja jäljellä olevan työkyvyn selvittelyä. Tämä osaltaan tulee lisäämään painetta työllisyysalueiden monialaisiin palveluihin ja palvelutarjontaan.

Neuvotteleva virkamies

Merja Niemi

Jakelu Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Tiedoksi OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Heidi Backman