



Kela|Fpa[®]

Toimeentulotuen kokonaisuudistus (HE 116/2025 vp)
- asiantuntijalausunnon tiivistelmä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 13.11.2025

Tomi Ståhl
Toimeentulotuen osaamiskeskuksen päällikkö

Sisällys

1. Velvollisuus hakea ensisijaisia etuuksia ja kokoaikatyötä
2. Asiakkaiden neuvonta ja ohjaus sekä yhteistyö
3. Alentamisharkinnan haasteet
4. Opiskelijan velvollisuudet kesäaikana
5. Terveystoimenpiteet
6. Toimeenpanon resurssien riittävyys

1. Velvollisuus hakea ensisijaisia etuuksia ja kokoaikatyötä

Julkinen

1. Hallituksen esityksen tavoitteena on vahvistaa toimeentulotuen luonnetta **viimesijaisena ja väliaikaisena tukimuotona**.
2. Tavoitteena on, että työikäiset ja työkykyiset työttömät henkilöt olisivat aina ilmoittautuneet työttömiksi kokoaikatyön hakijoiksi työvoimaviranomaisessa. Tämä varmistaisi sen, että henkilö samalla **siirtyisi työllistymistä edistävien palvelujen piiriin**.
3. Toimeenpanon näkökulmasta on selkeää, että toimeentulotukea saavan asiakas tulee ohjata ensisijaisten etuuksien hakijoiksi, **yleensä ilmoittautumaan työttömiksi kokoaikatyön hakijoiksi** työvoimaviranomaisessa ja tarvittaessa hakemaan asumistukea.

2. Asiakkaiden neuvonta ja ohjaus sekä yhteistyö

Esityksellä pyritään vaikuttamaan

- **tulottomiin** siten että he hakeutuisivat ensisijaisille etuuksille ja
- **työttömiin** työnhakijoihin siten, ettei työnhakijan palveluprosessiin, työnhakuun tai palveluihin osallistumiseen liittyviä laiminlyöntejä edes tapahtuisi.

Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää **Kelalta**, hyvinvointialueilta ja **työllisyysalueilta** oikea-aikaista ja riittävää asiakasinformaatiota ja asiakkaiden motivoimista.

Ohjaus perusosan alentamisen uhalla koskee

- **Tulottomia**, joilla on velvollisuus hakea ensisijaista etuutta
 - **33 000** henkilöä → ohjaus ja 1 kk määräaika
- Velvoite hakea kokoaikatyötä koskisi myös
 - **osa-aikatyötä tekeviä** toimeentulotuen saajia, jotka työskentelevät alle 30 viikkotuntia,
 - **kannattamatonta yritystoimintaa** harjoittavia ja
 - päätoimisesti **opiskelevia** jos he eivät saa opintoetuutta.
 - **34 000** henkilöä vuonna 2024 → ohjaus ja 1 kk määräaika
- **Työttömiä**; työvoimapolitiittisten velvoitteiden laiminlyönti
 - Työvoimapolitiittisia lausuntoja, jotka ovat estäneet työttömyysetuuden saamisen, on vuoden 2024 aikana saanut noin **39 000** perustoimeentulotukea saanutta henkilöä.
- Arvion mukaan perusosia alennetaan **150 000** kertaa vuodessa.

3. Alentamisharkinnan haasteet

- Hallituksen esityksen 10 § mukaan; *”sen estämättä, mitä 1–7 momentissa säädetään, perusosan alentaminen voidaan tehdä vain, jos alentaminen ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.”*
- Alentaminen tehdään kuukaudeksi kerrallaan ja alentamista koskeva harkinta tulee tehdä joka kerta ennen alentamista
- Alentaminen on esityksen mukaan lähtökohtana, jos asiakas laiminlyö edellä kuvattuja velvollisuuksia
- Kela voi pyytää sosiaalihuollon lausunnon alentamisharkinnan tueksi

Alentamisharkinnassa huomioitava

- hallituksen esityksessä kuvattuja kriteerejä

- vaarantuuko hakijan tai perheenjäsenen terveyden tai elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön ravinto tai asuminen,
- alentamista ei tulisi tehdä, jos hakijan tai perheenjäsenen terveyden tai elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön itsenäinen selviytyminen vaarantuu.
- lapsen oikeus riittävään elatukseen
- johtaako alentumisen pitkittyminen kohtuuttomuuteen
- onko alentaminen kohtuutonta ottaen huomioon asiakkaan elämäntilanne (esim. perheessä hiljattain sattunut kuolemantapaus tai vakava sairastuminen)

Alentamisharkinnassa huomioitava

- hallituksen esityksessä sosiaalihuollon lausunnossa alentamisharkintaan vaikuttavina seikkoina
 - asiakkaan erityiset vaikeudet hakea ja saada tarvitsemiaan palveluja
 - kognitiivisen tai psyykkisen **vamman tai sairauden**, **päihteiden** ongelmakäytön tai **muun riippuvuuskäyttäytymisen**,
 - usean **yhtäaikaisen** tuen tarpeen tai
 - muun vastaavan syyn vuoksi,
 - henkilön **kyky huolehtia itsestään tai huollettavistaan**
 - asiakas itse kertoo esimerkiksi
 - **kesken olevasta työkyvyn selvittelystä** tai
 - muusta **sosiaalihuollon palveluprosessista** taikka jos
 - ilmenee, että henkilö on **asunnoton**

Perusosan alentaminen

- Hallituksen esityksen mukaan tavoitteena on saada hakijat ensisijaisille etuuksille ja noudattamaan työllisyyspalveluissa asetettuja velvoitteita.
 - Esityksessä jää avoimeksi mm. millä painoarvolla alentamisen **kohtuusharkinnassa** otetaan huomioon **asiakkaan sairaudet ja elämänhallinnan ongelmat** tai se, että asiakas on jo korjannut moitittavan menettelynsä.
- Yleiskuvaksi esityksestä jää se, että alentaminen tulee **pääsääntöisesti tehdä vähintään kerran** ja sen jälkeen **alentamisen kesto yhdessä muiden alentamisharkintaan vaikuttavien tekijöiden kanssa vaikuttavat alentamisharkinnan lopputulokseen.**
- Esityksen tiedoilla on kuitenkin vaikea arvioida sitä kuinka monta kuukautta peräkkäin jo pelkkä 40 tai 50 prosentin alentaminen johtaa hakijan tai perheenjäsenen terveyden tai elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon tai asuminen vaarantumisen. Itsenäisen selviytymisen vaarantumisen arviointi on vielä vaikeampaa.
- Seuraavassa alentamisharkinta on jaettu ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaisen välttämättömän toimeentulon vaarantumisen arviointiin sekä yleisempään kohtuullisuusarviointiin.

1. Vaarantuuko ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukainen välttämätön toimeentulo?

Välttämättömän toimeentulon vaarantumisen arvioinnin tarkoituksena on varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta riittävän toimeentulon varmistaminen.

1. Siten tämän kriteerin osalta **ei arvioida enää laiminlyöntiä, vaan toimeentulon riittävyttä?**
 - Arvioidaan milloin esim. yksinasuvalla asiakkaalla 50 % alennuksen jälkeen riittää $578,43/2 = 289,20$ euroa kuukaudessa ja 9,5 euroa päivässä ruokaan, matkakuluihin, puhelin- ja tietoliikenneyhteyksiin...
 - **Tosiasiallinen taloudellinen tilanne** on arvioinnin perustana? Periaatteessa toimeentulotukea saavalla asiakkaalla tulisi olla perusosalla katettaviin menoihin 50 % alentamisen jälkeen em. 9,5 euroa päivässä. Jos asiakas tai perhe on valinnut jäädä asumaan asumisnormit ylittävään asuntoon, niin esimerkiksi 100 euron normin ylitys tarkoittaa, ettei vuokran jälkeen ole tosiasiallisesti ruokaan... käytettävissä kuin 478,43 kuukaudessa ja 7,9 euroa/päivässä.
2. **Alentamiskuukausien määrä on merkityksellinen** välttämättömän toimeentulon turvan arvioinnissa, sillä mitä pidempää alentaminen jatkuu sitä suuremmat ovat vaikeudet
3. Alentamista ei tulisi tehdä, jos hakijan tai perheenjäsenen **terveyden tai elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämätön itsenäinen selviytyminen vaarantuu.**
4. Erityistä huomiota arvioinnissa tulee kiinnittää siihen, **ettei lapsen oikeus elatukseen vaarannu**

2. Onko alentaminen muutoin kohtuutonta?

Arvioinnissa otetaan huomioon mm.

- asiakkaan erityiset vaikeudet hakea ja saada tarvitsemiaan palveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön tai muun riippuvuuskäyttäytymisen, usean yhtäaikaisten tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi
- henkilön kyky huolehtia itsestään tai huollettavistaan
- asiakas itse kertoo esimerkiksi kesken olevasta työkyvyn selvittelystä tai muusta sosiaalihuollon palveluprosessista taikka jos ilmenee, että henkilö on asunnoton
- alentaminen kohtuutonta on ottaen huomioon asiakkaan elämäntilanne (esim. perheessä hiljattain sattunut kuolemantapaus tai vakava sairastuminen)

Edellä kuvatut seikat perustuvat hallituksen esitykseen. Esimerkkien perusteella voi tehdä johtopäätöksen, että kohtuullisuusharkinnassa tulee ottaa huomioon hakijan kyky noudattaa velvollisuuksia, hänen elämäntilanne kokonaisuutena ja laiminlyönnin moitittavuus yksilölliset olosuhteet huomioon ottaen.

Työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautuminen ja alentamisharkinta

- Miten moitittavuutta tulee arvioida osatyökykyisten kohdalla jos he arvioivat, että eivät tällä hetkellä voi hakea/vastaanottaa tarjottua työtä?
- Jos he vastaavat, en hae kokoaikatyötä, niin automaattisesti tulee työttömyysetuuden estävä lausunto ja alentamisprosessi alkaa.

Työttömyysetuus ja kokoaikatyön hakeminen

Saadaksesi työttömyyskassalta tai Kelalta työttömyysetuutta sinun on haettava kokoaikatyötä koko työttömyyden tai lomautuksen ajalta. Tämä ehto koskee kaikkia työnhakijoita, esimerkiksi työtöntä, lomautettua, osa-aikatyötä tekevää tai lyhennetyllä työviikolla taikka sairauslomalla olevaa. Jos kuitenkin saat työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä, sinulla on oikeus työttömyysetuuteen, vaikka et hakisi kokoaikatyötä.

Tilannettasi kuvaava vaihtoehto *

- ☐ Haen kokoaikatyötä. Saadakseni työttömyysetuutta olen valmis ottamaan vastaan tarjottua työtä.
- ☐ En hae kokoaikatyötä. Siksi minulla ei ole oikeutta työttömyyskassan tai Kelan maksamaan työttömyysetuuteen.
- ☐ Saan työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä. Saadakseni työttömyysetuutta haen ja olen valmis ottamaan vastaan osa-aikatyötä.

Aiotko hakea työttömyysetuutta? *

- ☐ Kyllä, haen työttömyysetuutta
- ☐ Ei, en hae työttömyysetuutta

Työttömäksi ilmoittautumisen yhteydessä olisi tärkeää, että ohjaustekstin perusteella myös osatyökykyiset ymmärtäisivät kuinka tärkeää on ilmoittautua kokoaikatyönhakijaksi.

4. Opiskelijan velvollisuudet kesäaikana

- Hallituksen esityksessä sivulla 62 Vaikutukset päätoimisiin opiskelijoihin -otsikon alla todetaan seuraavasti:
 - *" Kuukauden määräaika kokoaikatyönhakijaksi ilmoittautumiseen tulisi esityksen mukaan antaa myös silloin, kun opiskelija ei saisi kesäajalla opintotukea opintojen lomatauon vuoksi. **Välttääkseen toimeentulotuen perusosan alentamisen opiskelijan tulisi käytännössä lakkauttaa opintonsa**, jotta hän voisi siirtyä kokoaikatyötä hakevaksi työttömäksi työnhakijaksi ja saada työttömyysetuutta. Vaihtoehtoisesti opiskelijalla olisi mahdollisuus olla ilmoittautumatta, jolloin hänen toimeentulotuen perusosaansa alennettaisiin määräajan loppumisen jälkeen. Tällöin toimeentulotuen laskelmassa opiskelijan perusosa huomioitaisiin 50 prosentilla alennettuna. Perusosan alentaminen koskisi vain perusosaa eikä esimerkiksi muina perusmenoina huomioitavia asumismenoja tai terveydenhuoltomenoja. Mikäli opiskelija saisi kesän ajaksi kokoaikaisen työn tai voisi tehdä päätoimisia opintoja opintotuen turvin, ei häntä ohjattaisi ilmoittautumaan työnhakijaksi."*
- Velvollisuus ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi kesäajaksi perusosan alentamisen uhalla ja varsinkin opintojen lakkauttamisvelvollisuus alentamisen välttämisen keinona vaikuttavat ristiriitaisilta mm. opiskelun tukemisen tavoitteeseen nähden.

5. Terveysthuoltomenot

- Hallituksen esityksen mukaan muina perusmenoina otetaan tarpeellisen suuruisina huomioon muut kuin perusosaan sisältyvät **välttämättömät terveydenhuoltomenot**
- Uutta on etenkin se, että terveydenhuoltomenojen tarpeellista suuruutta ja välttämättömyyttä arvioidessaan Kelan tulee ottaa huomioon yleisesti hyväksytyn hoitokäytännön ja tutkimusnäytön lisäksi uusien tai erityisen kalliiden lääkevalmisteiden kustannusvaikuttavuus.
- Toimeentulotuesta korvattavien **terveydenhuoltomenojen arvioinnin periaatteiden** tulee rinnastua julkisen terveydenhuollon palveluvalikoimalle asetettaviin periaatteisiin ja rajauksiin.
- **Haasteena** on yhä kalliimpien ja laajemmalle potilasjoukolle tarkoitettujen lääkkeiden **kustannusvaikuttavuuden** arviointi

6. Toimeenpanon resurssien riittävyys

- Lainmuutos vaikuttaa Kelan palvelujen kysyntään huomattavasti.
 - **Asiakaspalvelussa** kyselyjen määrä lisääntyy muutoksesta johtuen. Lainmuutoksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää Kelalta riittävää ohjausta, neuvontaa ja yhteistyötä kumppaneiden kanssa kuten edellä kuvattu.
 - **Toimeentulotuen ratkaisutyö** lisääntyy erityisesti tilanteissa, joissa asiakkaan perusosan alentaminen tulee eri syistä harkittavaksi.
 - Etenkin perusosan alentamisesta johtuen **oikaisuvaatimusten** arvioidaan lisääntyvän merkittävästi ja tämä taas todennäköisesti lisää hallinto-oikeusvalituksia. Oikaisuvaatimusten ja hallinto-oikeusvalitusten käsittely on merkittävästi kalliimpaa kuin toimeentulotuen ratkaisutyö.

- Toimeentulotukiuudistuksen toimenpano aiheuttaa arvioiden mukaan Kelassa pysyvää työmäärän lisäystä **kustannuksina noin 10 milj. euroa**, johon **ei ole Kelan esityksestä huolimatta myönnetty lisärahoitusta**.
- Tarvittavien resurssien puute heikentää mahdollisuuksia lainmuutoksen **hyvään toimeenpanoon** toimeentulotuessa.
- Lainmuutoksen suuri työmäärä ilman vastaavia resursseja aiheuttaa merkittävän riskin pysyä toimeentulotuen lakisääteisessä käsittelyajassa.
- Toimeentulotuen priorisointi riittämättömien resurssien tilanteessa voi aiheuttaa **myös muiden etuuksien käsittelyn ruuhkautumisen**.

Kiitos

Kela|Fpa 