



Tapio Isolankila
Santeri Vuoti
Anu Kangasjärvi

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaostolle, 20.10.2025

Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2026 (HE 99/2025 vp) – sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset ja toimeentulotuen kehitys

Pääministeri Orpon hallituksen tavoitteena on parantaa suomalaisten elintasoa, kääntää Suomen talous kestäväan kasvuun ja taittaa hyvinvointia uhkaava velkaantumiskehitys. Hallitus parantaa suomalaisten mahdollisuuksia rakentaa tulevaisuuttaan kouluttautumalla, työtä tekemällä ja yrittämällä. Vakaa taloudellinen kehitys luo turvaa ja tukee perheellistymistä. Hallituksen tavoitteena on kasvattaa kotitalouksien osto-voimaa ja huomioida vaikutukset arjen kustannuksiin päätöksissään. Hallituksen tavoitteena on Suomi, jossa hyvinvointiyhteiskunnan tärkeimpien palveluiden rahoitus on turvattu myös tuleville sukupolville.

Tehdyt yhteisvaikutusarvioinnit

Hallituksen sosiaaliturvamuutosten arvioinnista on julkaistu kolme muistiota.

Ensimmäisessä muistiossa käsitellään vuosina 2024–2025 tehtyjen sosiaaliturva- ja veromuutosten ja toimeentulotuen kokonaisuudistuksen vaikutuksia kotitalouksien toimeentulotuen käyttöön ja tulonjakoon.

Toisessa muistiossa arvioidaan budjettilakeina esiteltävien sosiaaliturvan ja sosiaali- ja terveyspalveluihin tehtävien muutosten vaikutuksia ihmisryhmittäin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta.

Kolmas muistio on tehty yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa ja siinä tarkastellaan yhteisesti toimeentulotukea, yleistukea sekä työvoimapalveluita ja työttömyysturvaseuraamuksia koskevia hallituksen esityksiä.

Muistiot on valmisteltu eduskunnan päätöksenteon tueksi.

Yhteisvaikutukset tulonjakoon ja toimeentulotuen käyttöön

Ensimmäisessä arviointimuistiossa tarkastellaan hallituksen vuosina 2024–2025 toteuttamien sosiaaliturvamuutosten vaikutuksia toimeentulotuen käyttöön ja tulonjakoon. Lisäksi muistiossa arvioidaan vuoden 2026 toimeentulotukiudistuksen vaikutuksia suhteessa aikaisempiin sosiaaliturva- ja veromuutoksiin. Arvio perustuu Kelan tilastotietoihin ja SISU-mikrosimulointimallilla tuotettuihin laskelmiin. Muistion tarkoituksena on täydentää toimeentulotuen kokonaisuudistusta koskevan hallituksen esityksen arvioita sekä täsmentää aikaisempia arvioita hallituskauden lakimuutosten vaikutuksista tulonjakoon ja pienituloisuuteen.

Muistion arviot osoittavat, että hallituksen vuosina 2024–2025 tekemät lakimuutokset ovat kohdistuneet aikaisemmin arvioitua enemmän myös toimeentulotukea vuoden aikana saaneisiin kotitalouksiin. Toimeentulotuki on myös kompensoinut aikaisemmin arvioitua harvemmin muiden etuuksien (pääosin asumistuen ja työttömyysturvan) leikkauksia. Muistioissa esitettyjen laskelmien perusteella yli 80 prosentilla toimeentulotukea vuoden aikana saaneista henkilöistä hallituksen vuosien 2024–2025 lakimuutokset ovat vaikuttaneet käytettävissä oleviin tuloihin negatiivisesti. Keskimäärin käytettävissä olevat tulot ovat laskeneet toimeentulotukea vuoden aikana saaneilla kotitalouksilla noin 7 prosenttia vuosien 2024–2025 lakimuutosten seurauksena.

Arvioiden täsmentymisen taustalla on THL:n kehittämä malli, joka mahdollistaa tietyiltä osin tarkemman arvioinnin kuin aikaisemmin käytössä olleilla malleilla. Mallin kehittämisestä huolimatta arvioihin sisältyy edelleen merkittävää epätarkkuutta. Toimeentulotuki poikkeaa merkittävästi muista etuuksista siinä, että se haetaan pääsääntöisesti kuukaudeksi kerrallaan. Toimeentulotuen saajan taloudellinen tilanne saattaakin vaihdella merkittävästi vuoden aikana ja merkittävällä osalla oikeus toimeentulotukeen täyttyy vain osan vuodesta. THL:n jatkekehittämä malli tunnistaa aikaisemmin käytössä olleita malleja paremmin henkilöiden



Tapio Isolankila
Santeri Vuoti
Anu Kangasjärvi

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaostolle, 20.10.2025

lyhytaikaista toimeentulotuen saamista. Muistiossa esitetyt toimeentulotuen saajatalouksiin kohdistuva käytettävissä olevien tulojen lasku vuositasolla kohdistuuakin merkittävässä määrin sellaisiin kuukausiin, kun henkilö ei ole saanut toimeentulotukea. Toimeentulotuki kompensoi tulojen laskua niiden kuukausien osalta, kun kotitaloudella on ollut oikeus toimeentulotukeen. Osa vuosina 2024–2025 tehdyistä lakimuutoksista kohdistuu kuitenkin myös pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneisiin henkilöihin.

Arvioiden perusteella vuosien 2024–2025 lakimuutokset ja toimeentulotuen kokonaisuudistus nostavat pienituloisuusastetta koko väestössä noin 2,2 prosenttiyksikköä (noin 120 000 henkilöä) ja lasten pienituloisuusastetta noin 3,0 prosenttiyksikköä (noin 31 000 henkilöä). Suhteessa kaikkiin kotitalouksiin pienituloisten määrä kasvaa siis suhteellisesti enemmän kotitalouksissa, joissa on alle 18-vuotiaita. Tämä johtuu osin siitä, että toimeentuloturvaan kohdistuneet leikkaukset ovat kohdistuneet pääosin työikäisten toimeentuloturvaan ja näin myös sellaisiin kotitalouksiin, joissa on lapsia. Toisaalta jotkin leikkaukset, kuten työttömyysturvan lapsikorotuksien poisto, ovat kohdistuneet myös suoraan lapsiperheisiin. Pienituloisiksi henkilöiksi määritellään kuuluvan ne henkilöt, jotka kuuluvat kotitalouteen, jonka ekvivalentit tulot ovat pienemmät kuin 60 prosenttia ekvivalentista mediaanitulosta. Tilastokeskuksen tietojen mukaan vuonna 2023 pienituloisuusaste oli 13,4 prosenttia ja lasten pienituloisuusaste 12,2 prosenttia. Joskus pienituloisuudesta käytetään myös termiä ”köyhyysriski” tai ”suhteellinen köyhyys”. Köyhyys on ilmiönä kuitenkin monimutkaisempi kuin pienituloisuus.

Hallituskauden sosiaaliturvamuuutokset näkyvät myös Kelan tilastoissa toimeentulotuen saajista. Vuoden 2025 aikana toimeentulotuen saajamäärät ovat kääntyneet nousuun erityisesti tuen saamisen pitkittymisen takia. Heinäkuussa 2025 toimeentulotukea sai noin 23 000 kotitaloutta enemmän kuin vuonna 2023 vastaavaan aikaan. Kasvusta noin 10 000 selittyy kotitalouksilla, joissa hakija on ukrainalainen. Muistiossa toimeentulotuen saajamäärien kehitystä hallituskaudella tarkasteltaessa on Ukrainan kansalaiset jätetty pois, jotta Ukrainan tilanteesta johtuva saajamäärien kasvuun ei vääristä tulosten tulkintaa.

Keskimääräinen maksetun perustoimeentulotuen taso on noussut huhtikuun 2024 jälkeen, jolloin moni ensisijaisten etuuksien leikkaus (muun muassa työttömyysturvan lapsikorotusten poisto) tulivat voimaan.

Uusien toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrässä ei ole tapahtunut merkittävää kasvua hallituskauden aikana. Saajamäärien kasvua selittää siis paremminkin toimeentulotuen saamisen pitkittyminen kuin uusien saajien määrän kasvu. Koska ensisijaisten etuuksien leikkaaminen on korottanut keskimääräisiä maksettavia toimeentulotukia, edellyttää toimeentulotuelta pois pääseminen aikaisempaa enemmän lisätuloja.

Yhteisvaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen

Sosiaali- ja terveysministeriö on arvioinut myös toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveyspalvelulainsäädännön 2024–2026 muutosten yhteisvaikutukset eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Arvioinnin johtopäätöksenä todetaan, että vaikka julkisen talouden heikko tila lähtökohtaisesti muodostaa hyväksyttävän perusteen etuuksien tason alentamiselle, eivät sosiaaliturvaan nyt kohdistettavat ja jo aiemmin kohdistetut leikkaukset – etenkin vuosien 2024–2027 indeksijäädytykset ja viimesijaiseen taloudelliseen tukeen eli toimeentulotukeen tehtävät leikkaukset – ole ongelmattomia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden valossa, kun otetaan huomioon leikkausten yhteisvaikutukset. Niiden ihmisten kohdalla, joihin leikkaukset kohdistuvat, ne näyttäytyvät oikeuksien suojan heikennyksinä, vaikka sinällään olisivatkin perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän valossa sallittuja.



Tapio Isolankila
Santeri Vuoti
Anu Kangasjärvi

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaostolle, 20.10.2025

Toimeentulotukea, yleistukea sekä työvoimapalveluita ja työttömyysturvaseuraamuksia koskevien hallituksen esitysten yhteisvaikutus

Muistiossa on arvioitu yhteisvaikutuksia suhteessa samaan aikaan eduskunnassa käsittelyssä oleviin seuraaviin esityksiin: hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamisesta (HE 116/2025), hallituksen esitys eduskunnalle yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi (HE 112/2025 vp) ja hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 108/2025 vp).

Esitysten yhteisvaikutukset työttömien henkilöiden toimeentuloon riippuisivat pääosin heidän käyttäytymisvaikutuksistaan, joiden tarkempaan arviointiin sisältyy kuitenkin merkittäviä epävarmuuksia. Seuraamusten ja niiden uhan tavoitteena on myös ohjata henkilön käyttäytymistä. Esityksillä pyritään vaikuttamaan työttömiin työnhakijoihin siten, ettei työnhakijan palveluprosessiin, työnhakuun tai palveluihin osallistumiseen liittyviä laiminlyöntejä edes tapahtuisi. Työttömyyden ikäryhmittäisen rakenteen ja työttömien ja toimeentulotensaajien sukupuolijakauman vuoksi esitysten yhteisvaikutusten arvioidaan kohdistuvan eniten nuoriin ja miehiin. Yhteisvaikutukset kohdistuisivat todennäköisesti myös matalasti koulutettuihin, maahanmuuttajiin ja pitkäaikaistyöttömiin. Keskeinen yhteisvaikutus olisi vaikutus yksilön toimeentuloon.

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

Toimeentulotuen määrärahat 2023–2026 ja toimeentulotuen uudistuksen vaikutukset

Perustoimeentulotuen kulut olivat vuonna 2023 noin 718 milj. euroa ja vuonna 2024 noin 825 milj. euroa. Talousarvioissa momentilla 33.10.57 on perustoimeentulotukeen varattu 1088,22 milj. euroa vuodelle 2025. Lisäksi vielä tammi-maaliskuussa valtio rahoitti pakolaisten ja tilapäisen suojelua saaville maksettua toimeentulotukea noin 39,5 milj. eurolla (huhtikuusta 2025 alkaen koko perustoimeentulotuen rahoitus siirtyi momentille 33.10.57). Talousarvioesityksessä vuodelle 2026 on perustoimeentulotukeen varattu 1042,1 milj. euroa.

Perustoimeentulotuen kustannukset ovat puoliksi kuntien ja puoliksi valtion vastuulla. Ennakot perustoimeentulotuen maksamiseen Kelalle maksetaan sosiaali- ja terveysministeriön momentilta 33.10.57. Kuntien osuus kuluista huomioidaan kuntien valtionosuuksissa kahden vuoden viiveellä.

Toimeentulotuen uudistuksella arvioidaan olevan 70 miljoonan euron suora julkista taloutta vahvistava vaikutus vuoden 2027 tasossa, kun huomioidaan etuuksiin ja verokertymään tulevat muutokset. Uudistuksen arvioidaan kasvattavan toimeenpanokustannuksia yhteensä 18 miljoonalla eurolla. Uudistuksen on arvioitu lisäävän työllisyyttä 1 200 henkilöllä, mikä vahvistaa julkista taloutta noin 29 miljoonaa euroa.

Perustoimeentulotuen menojen arvioidaan vähentyvän 188 miljoonaa euroa vuodessa ja työttömyysturvan menojen lisääntyvän 148 miljoonaa euroa vuodessa vuodesta 2027 lukien. Vaikutukset etuusmenoihin olisi-



Tapio Isolankila
Santeri Vuoti
Anu Kangasjärvi

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaostolle, 20.10.2025

vat pienemmät vuodella 2026, koska esityksen voimaantulo olisi vasta 1.2.2026 lukien ja koskisi aikaisin-
taan maaliskuun 2026 toimeentulotukea. Vuonna 2026 esityksen arvioidaan alentavan toimeentulotuen ku-
luja 107 milj. euroa, kasvattavat työttömyysturvan kuluja 74 milj. euroa (valtionosuus 50 milj. euroa momen-
tilla 33.20.52) ja kasvattavan verotuloja noin 15 milj. euroa. Arviot perustuvat osin oletuksiin käyttäytymisen
muutoksista ja niihin sisältyy epävarmuutta.

Esitys kasvattaisi Kansaneläkelaitoksen vuosittaisia toimintamenoja noin 10 miljoonaa euroa ja hallinto-oi-
keuksien vuosittaisia käsittelykustannuksia noin 570 000 euroa. Näitä ei korvattaisi mainituille organisaati-
oille vaan työmäärän kehitystä sekä määrärahojen riittävyyttä seurataan ja tarkastellaan tarvittaessa vuosit-
taisissa valtion talouden kehys- ja talousarvioprosesseissa. Esitys kasvattaisi myös työvoimaviranomaisten
työmäärää vuosittain noin 7 miljoonalla eurolla. Koska kyse ei olisi kuitenkaan varsinaisesti uusien henkilö-
ryhmien syntymisestä työvoimaviranomaiseen, vaan henkilöiden työvoimaviranomaiseen tulon aikaistumi-
sesta, työmäärän lisäystä ei korvattaisi työvoimaviranomaisille tai kunnille.

Kun huomioidaan vaikutukset etuuksiin, verotukseen ja työvoimaviranomaisten kuluihin, kokonaisuudes-
saan toimeentulotuen uudistus olisi kuntataloutta vahvistava. Uudistuksen ollessa täysimääräisesti voi-
massa, toimeentulotuen kulujen laskusta puolet, noin 94 milj. euroa, kohdistuu kunnille. Työmarkkinatuen
kulujen kasvusta kunnille kohdistuisi keskimäärin noin kolmannes, eli noin 49 miljoonaa euroa. Lisäksi vero-
tulojen kasvusta kohdistuisi kunnille noin 11 miljoonaa euroa. Työvoimaviranomaisen työmäärän kasvu
huomioiden, kuntatalous vahvistuu yhteensä noin 49 milj. eurolla vuositasolla.

Esitykseen sisältyvä ehdotus kuntien rahoitusvastuun korottamisesta 50 prosentista 100 prosenttiin 18–24-
vuotiaiden toimeentulotuesta lisäisi kuntien osuutta toimeentulotukimenoista arviolta 68 miljoonaa euroa,
mikäli nuorten saama perustoimeentulotuki pysyisi nykyisellä tasollaan. Toimeentulotukimenojen lisäys kor-
vattaisiin kunnille peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän kautta valtionosuuden pysyvänä lisäyksenä.