

Tutkimusyksikkö
Signe Jauhiainen

17.10.2025

Valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaosto
HE 99/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2026

Tilannekuva toimeentulotuesta ja sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista

Etuusmenojen kehitys

Kelan etuus- ja toimintakulut olivat noin 17,9 mrd. euroa vuonna 2024. Niiden arvioidaan olevan noin 18,5 mrd. euroa vuonna 2025 ja 19,0 mrd. euroa vuonna 2026. Vuonna 2025 kuluihin vaikuttavat työttömien määrän kasvusta johtuva työttömyysturvamenojen ja perustoimeentulotuen kulujen kasvu sekä sairaanhoitovakuutuksen kulujen kasvu. Vuoden 2025 kulujen kasvua toisaalta rajoittavat etuuksien leikkaukset ja indeksijäädytys. Vuonna 2026 kulut edelleen kasvavat työttömyysturvamenojen ja sairaanhoitovakuutuksen kulujen kasvun myötä. Perustoimeentulotuen kulut laskevat arvion mukaan vuonna 2026, johtuen toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta

Kelan etuuksiin on tullut vaihteittain voimaan tulevia muutoksia vuodesta 2024 lähtien. Osa muutoksista vaikuttaa täysimääräisenä voimaantulohetkestä ja osassa vaikutukset näkyvät vasta muutaman vuoden kuluttua voimaantulosta. Kela on osallistunut aktiivisesti valtion talousarviossa ja julkisen talouden suunnitelmassa käytettyjen arvioiden laatimiseen.

Kelan työttömyysturvan, yleisen asumistuen, opintotuen asumislisän ja perustoimeentulotuen menot 2023, tammi-syyskuussa 2024 sekä ennusteet vuosille 2024 ja 2025 Kelan laskelman mukaan (25.10.2024).

	2024	1-9/2025	2025	2026
Työttömyysturva	1 913	1 519	2 139	971
Yleistuki				1 359
Yleinen asumistuki	1 677	982	1 300	1 100
Opintotuen asumislisä	15	54	179	378
Perustoimeentulotuki	824	750	1 083	1 042

Etuuksien tilannekuva 2025 ja muutokset 2026

Työttömyysturvan saajamäärä on kasvanut vuoden 2025 aikana. Kelan työttömyystukia (työmarkkinatuki ja peruspäiväraha) sai vuonna 2024 keskimäärin 180 000–190 000 henkilöä kuukaudessa, mutta vuonna 2025 saajamäärä on noussut yli 200 000 henkilöön kuukaudessa. Viime kuukausina tuensaajia on ollut noin 25 000–30 000 enemmän kuin samana ajankohtana vuotta aiemmin.

Vuonna 2026 työttömyysturvassa otetaan käyttöön yleistuki. Muutoksen myötä työmarkkinatuki- ja peruspäivärahajärjestelmät lakkautetaan. Lisäksi työnhaun tai työvoimapalveluihin osallistumisen laiminlyönnistä johtuvia työttömyysturvaseuraamuksia kiristetään kaksiportaiseksi (korvaukseton määräaika ja työssäoloehto). Työnhakija menettää oikeutensa työttömyysetuuteen nykyistä nopeammin.

Yleisen asumistuen menot ovat olleet laskusuunnassa huhtikuusta 2024 alkaen. Heinäkuussa 2024 tukea maksettiin ensimmäistä kertaa vähemmän kuin vastaavana ajankohtana vuotta aiemmin. Vuonna 2025 asumistuen saajaruokakuntien määrä on vähentynyt selvästi, erityisesti elokuusta alkaen, jolloin opiskelijat siirtyivät opintotuen asumislisän piiriin. Yleisen asumistuen menot vähenevät edelleen vuodesta 2025 vuoteen 2026, kun elokuussa 2025 voimaan tullut siirtyminen opintotuen asumislisälle on voimassa koko vuoden ajan. Tämä siirtymä kasvattaa opintotuen asumislisän menoja edelleen vuonna 2026.

Perustoimentulotuen saajamäärä kääntyi kasvuun huhtikuusta 2024 alkaen ukrainalaisten tuensaajien määrän lisääntymisen myötä. Vuonna 2025 saajamäärä on ollut kuukausittain noin 12 000–17 000 kotitaloutta suurempi kuin vuotta aiemmin. Vuoden 2025 ennustetut nettomenot ovat 1 083 miljoonaa euroa, kun ne olivat 824 miljoonaa euroa vuonna 2024.

Toimeentulotuen lainsäädäntöä uudistetaan vuonna 2026. Toimeentulotuen hakijalle on aiempaa vahvempi velvoite hakea ensisijaisia etuuksia. Lisäksi 150 euron ansiotulovähennys poistetaan, vähäiset tulot ja avustukset otetaan huomioon kokonaisuudessaan ja toimeentulotuen perusosaan tehdään leikkaus. Vuositasolla toimeentulotuen kokonaisuudistuksen arvioidaan vähentävän toimeen-

tulotukimenoja 188 milj. euroa, lisäävän työttömyysturvamenoja 148 milj. euroa ja lisäävän verotuloja 30 milj. euroa, jolloin uudistuksen vaikutus on yhteensä 70 milj. euroa. Toimeentulotukimenojen arvellaan vähenevän vuodesta 2025 vuoteen 2026.

Toimeentulotukiudistuksen toimenpiano aiheuttaa arvioiden mukaan Kelassa pysyvää työmäärän lisäystä noin 10 milj. euroa, johon ei ole Kelan esityksestä huolimatta myönnetty lisärahoitusta. Lainmuutos vaikuttaa Kelan palvelujen kysyntään huomattavasti. Asiakaspalvelussa kyselyjen määrä lisääntyy muutoksesta johtuen. Lainmuutoksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttää Kelalta riittävää ohjausta, neuvontaa ja yhteistyötä kumppaneiden kanssa. Toimeentulotuen ratkaisutyö lisääntyy lainmuutoksen takia erityisesti tilanteissa, joissa asiakkaan perusosan alentaminen tulee eri syistä harkittavaksi ja alentamispäätöksiä tehdään mahdollisesti useitakin tuensaajaa kohden. Perusosan alentamisesta johtuen oikaisuvaatimusten arvioidaan lisääntyvän merkittävästi.

Arvio vuosien sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista toimeentulotuen käyttöön ja tulonjakoon

Sosiaali- ja terveysministeriö on arvioinut sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksia toimeentulotuen käyttöön ja tulonjakoon sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia. Raporteissa tarkastellaan vuonna 2024 ja 2025 toteutettuja ja vuodelle 2026 esitettyjä sosiaaliturvan muutoksia. Sosiaaliturvamuutosten vaikutuksia toimeentuloon, tulonjakoon ja työnteon kannustimiin arvioidaan pääosin mikrosimuloimalla (SISU-mikrosimulointimalli).

Arviossa sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista toimeentulotuen käyttöön ja tulonjakoon on otettu huomioon ansiotulovähennyksen poisto ja perusosan leikkaus, koska näiden muutosten vaikutuksia voidaan arvioida staattisella mikrosimulointilaskelmalla. Työttömyysturvan kiristymiä seuraamuksia ja toimeentulotuen alentamista ei ole otettu simuloinneissa huomioon. THL:n tutkijat Tervola ja Ollonqvist ovat kehittäneet SISU-mikrosimulointimallia tarkemmaksi. Yhteisvaikutusten arviointiraportti on toteutettu tällä uudistetulla mallilla, jossa kotitalouden tuloja voidaan vuositulojen sijaan tarkastella kuukausittain.

Uudistetulla SISU-mallilla saadaan aiempaa tarkempia tuloksia toimeentulotuen osalta. Kuukausimalli yliarvioi edelleen toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneiden kotitalouksien lukumäärää ja aliarvioi lyhytaikaisesti toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrää. Mallilla on arvioitu uudelleen myös

vuosien 2024-2025 muutosten vaikutuksia. Tulosten mukaan lasten pienituloisuusaste kasvaa aiemmin arvioitua enemmän. Pienituloisten lasten määrän kasvu johtuu lähtötilanteen tarkentumisesta. Muutokset kohdistuvat uuden arvion mukaan aiempaa enemmän pienituloisuusrajan yläpuolella oleviin lapsiperheisiin, jotka siirtyvät pienituloisuusrajan alapuolelle.

Valtaosa vuosina 2024–2025 ensisijaisiin etuuksiin tehdyistä muutoksista kompensoidaan, jos henkilö saa samanaikaisesti ensisijaisen etuuden kanssa toimeentulotukea. Toimeentulotuen saajien käytettävissä olevissa tuloissa havaitaan kuitenkin laskua, mikä johtuu erityisesti toimeentulotuessa hyväksyttyyn asumismenoihin tehdyistä muutoksista. Lisäksi työttömyysturvan korotusosien poisto näkyy käytettävissä olevissa tuloissa, koska nämä ovat olleet etuoikeutettua tuloa toimeentulotuessa. Arvion mukaan toimeentulotuen saajan taloudellinen tilanne saattaa vaihdella merkittävästi vuoden aikana, koska osalla toimeentulotuen saajista on oikeus toimeentulotukeen vain osan vuotta. Ensisijaisissa etuuksissa tehtyjen muutosten seurauksena toimeentulotukijaksot pitkittyvät.

Vuonna 2026 toteutettavan toimeentulotukiuudistuksen merkittävimmät vaikutukset kohdentuvat kotitalouksille, joilla on ansiotuloja. Ansiotulovähennyksen poistuminen ja vähäisten tulojen ottaminen huomioon johtavat siihen, ettei toimeentulotuen saajalla ole taloudellista kannustinta pienimuotoiseen työntekoon eikä oman taloudellisen tilanteensa parantamiseen.

Arvio työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittämisen, työttömyysturvaseuraamusten, yleistuen ja toimeentulotuen yhteisvaikutuksista

Sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön laatimassa muistiossa on käsitelty hallituksen esityksiä työnhakijan palveluprosessin ja työnvälityspalveluiden kehittamisestä, työttömyysturvaseuraamuksista, yleistuesta ja toimeentulotuesta ja arvioitu näiden muutosten yhteisvaikutuksia. Näiden muutosten vaikutusten arviointi on vaikeaa, koska niiden vaikutukset riippuvat siitä, miten tuen hakijat toimivat tiukentuneiden käytäntöjen seurauksena. Tuen hakijat asioivat useiden viranomaisten kanssa, joten myös viranomaisten toiminta ja yhteistyö vaikuttavat lakimuutosten tavoitteiden toteutumiseen. Jos tuen hakijalla on esimerkiksi toiminta- ja työkyvyn ongelmia, hän tarvitsee tuekseen palveluja ja ohjausta palvelujen piiriin.

Sanktioiden (työttömyysturvaseuraamukset ja toimeentulotuen alentaminen) ensisijaisena tavoitteena on, että tuen saajat toimisivat toivottavalla tavalla: noudattaisivat työttömyysturvan velvoitteita ja hakisivat ensisijaisia etuuksia. Näiden toimien tavoitteena on edistää heidän aktiivisuuttaan työhaussa ja työllistymistään. Muutosten työllisyysvaikutuksen arvioidaan olevan 1 775 lisätyöllistä. Työllisyysvaikutukset ja mahdollisuudet täyttää työssäolovelvoite riippuvat myös yleisestä työllisyystilanteesta.

Tutkimustiedon mukaan työttömyysturvan sanktiot vaikuttavat työttömien käyttäytymiseen mutta toimeentulotuen saajien osalta käyttäytymisvaikutuksista ei juuri ole tutkimustietoa. Hallituksen esityksessä oleviin oletuksiin toimeentulotuen alentamisen käyttäytymisvaikutuksista sisältyy epävarmuutta. Ensisijaisen etuuden hakeminen voi parantaa toimeentulotuen saajan taloudellista tilannetta. Osa tuen saajista ei noudata velvoitteita vaan saa sanktion eli toimeentulotuen perusosaa alennetaan, mikä heikentää henkilön taloudellista tilannetta. Jos arvioitua harvempi noudattaa velvoitteita, sanktioita annetaan enemmän. Seuraamusten ja alentamisten suurempi määrä vähentää toimeentulotukimenoja ja heikentää kotitalouksien taloudellista tilannetta verrattuna arvioihin.

Muistiossa arvioidaan, että työttömyysturvaseuraamukset ja toimeentulotuen alentaminen kohdistuvat samaan ryhmään eli työttömiin työnhakijoihin, joilla on vaikeuksia työllistyä. Sanktioiden kohteena on sekä nuoria että pitkään työttömänä olleita, ikääntyneitä henkilöitä. Työttömyysturvaseuraamusten muutoksen arvioidaan lisäävän työssäolovelvoitteita. Toimeentulotuen alentamisen muutokset johtavat pidempiin ja nykyistä suurempiin sanktioihin. Toimeentulotuen muutokset vahvistavat tuen viimesijaisuutta, mutta työttömyysturvaseuraamusta kiristäminen voi johtaa siihen, että aiempaa useampi menettää oikeuden ensisijaiseen etuuteen. Osalle sanktioiden kohteen olevista voi olla vaikeuksia toimia toivottavalla tavalla toimintakyvyn rajoitteiden vuoksi.