



Sosiaali- ja  
terveysministeriö

# Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2026 (HE 99/2025 vp) – yhteisvaikutusten arviointi, toimeentulotuen kehitys ja toimeentulotuen uudistus

Valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaostolle,  
kuuleminen 21.10.2025

Sosiaali- ja terveysministeriö



# 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 terveystalouden palveluihin 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.



# Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviomuistio ihmisryhmiin kohdistuvista yhteisvaikutuksista

- Muistiossa kuvataan jo aiemmin tehtyjen muutosten ja nykyisten muutosten vaikutuksia samoihin ihmisryhmiin ihmisvaikutusten arvioinnin näkökulmista, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnin näkökulmasta.
- Muistiossa on tehty perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia, erityisesti suhteessa perustuslain 19.1 §: turvattu yhdenvertaisuus sekä oikeus sosiaaliturvaan.
- 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.

# Hallituksen esityksien toimeentulotuesta, yleistuesta ja työttömyysturvalain muuttamisen yhteisvaikutuksista

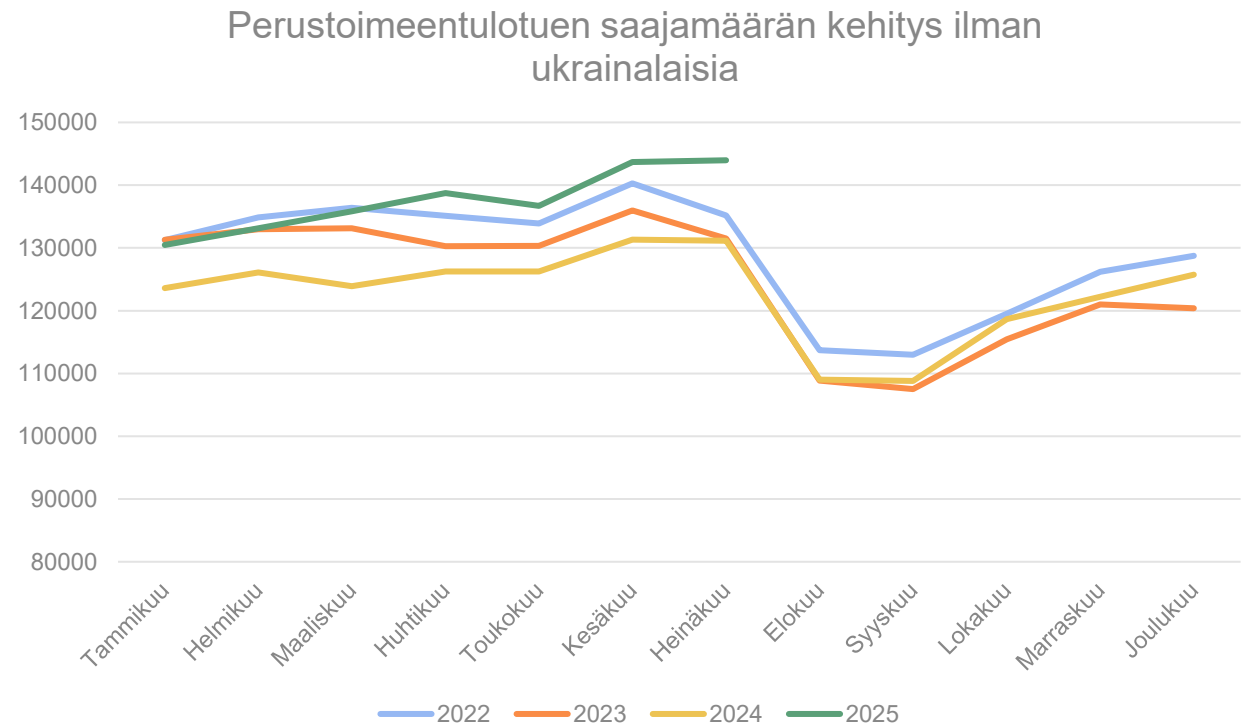


- Näiden kolmen esityksen yhteisvaikutukset työttömien henkilöiden toimeentuloon riippuisivat pääosin heidän käyttäytymisestään.
- Arviointimuistion mukaan oikeutta sosiaaliturvaan heikentäisivät vain toimeentulotuen ansiotulovähennyksen poisto ja toimeentulotuen perusosaan esitetty tasomuutos.
- Esitykset vahvistavat julkista taloutta ilman työllisyysvaikutuksia yhteensä noin 78 miljoonalla eurolla, kun huomioidaan esitysten itsenäiset vaikutukset ja yhteisvaikutuksena tuleva säästö toimeentulotukeen.
  - Yhteenlaskettu, esitysten erillinen, vaikutus on noin 73 miljoonaa euroa.
  - Esitysten yhteisvaikutuksena lisääntyvien toimeentulotuen perusosan alentamisten arvioidaan alentavan toimeentulotuen menoja noin viidellä miljoonalla eurolla vuodessa.
- Työllisyysvaikutusten arviointiin liittyy epävarmuutta. Esitysten yhteisvaikutuksesta arvioidaan saavutettavan 1 775 lisätyöllistä. TYKE-esityksessä esitetyt työttömyysturvaseuraamusten muutokset ja toimeentulotukeen liittyvät muutokset voivat lisäksi yhteisvaikutuksena lisätä työllisyyttä arviolta vajaalla 200 työllisellä.
  - Työllisyysvaikutuksen kautta tuleva julkisen talouden vahvistuminen on yhteensä noin 48 miljoonaa euroa.



# Perustoimeentulotuen saajamäärien kehitys

- Heinäkuussa 2025 toimeentulotukea sai noin 23 000 kotitaloutta enemmän kuin vuonna 2023 vastaavaan aikaan. Kasvusta noin 10 000 selittyy kotitalouksilla, joissa hakija on ukrainalainen.
- Toimeentulotuen saajamäärät ilman Ukrainan kansalaisia olivat laskussa vuoden 2024 puoliväliin saakka, mutta ovat kääntyneet nousuun vuoden 2025 aikana.
- Keskimääräinen toimeentulotuen määrä on kasvanut ensisijaisten etuuksien leikkausten jälkeen.
- Toimeentulotuen saajamäärien kasvu näyttää johtuvan tuen käytön pitkittymisellä, koska tilastoissa ei näy uusien saajien määrän kasvua.





# Toimeentulotuen kulujen kasvu

- Perustoimeentulotukea rahoitetaan sosiaali- ja terveysministeriön momentilta 33.10.57 (1.4.2025 alkaen kokonaan tältä momentilta)
  - Perustoimeentulotuen kustannukset ovat puoliksi kuntien ja puoliksi valtion vastuulla. Ennakot perustoimeentulotuen maksamiseen Kelalle maksetaan momentilta 33.10.57. Kuntien osuus kuluista huomioidaan kuntien valtionosuuksissa kahden vuoden viiveellä.
- Toimeentulotuen kulut ja määrärahat 2023–2026
  - 2023: Toteutuneet perustoimeentulotuen kulut 718 milj. euroa, josta 686 milj. euroa momentin 33.10.57 kautta rahoitettava osuus
  - 2024: Toteutuneet perustoimeentulotuen kulut 825 milj. euroa, josta 722 milj. euroa momentin 33.10.57 kautta rahoitettava osuus
  - 2025: Vuoden 2025 talousarviossa momentille 33.10.57 varattu 1088,22 milj. euroa. Lisäksi 32.50.30 rahoitettiin vielä tammi-maaliskuussa toimeentulotukea noin 40 milj. euroa
  - 2026: Määräraha (33.10.57) TAET 1042,1 milj. euroa
    - Toimeentulotuen uudistuksen vaikutus -107 milj. euroa vuonna 2026

# Toimeentulotuen uudistuksen vaikutukset määrärahoihin



- Talousarvioissa vuodelle 2026 on toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta huomioitu
  - 33.10.57 Perustoimeentulotuki -107 milj. euroa
  - 33.20.52 Valtionosuus työttömyysetuuksien perusturvasta +50 milj. euroa (kokonaisvaikutus etuuskuluun 74 milj. euroa)
- Uudistuksen ollessa täysimääräisesti voimassa toimeentulotuen kulujen arvioidaan laskevan 188 milj. euroa, työttömyysturvan kasvavan 148 milj. euroa ja verotulojen kasvavan 30 milj. euroa. Lisäksi uudistuksella vaikutuksia toimeenpanokuluihin (Kela, työvoimaviranomainen ja hallinto-oikeus).
- Uudistus kokonaisuudessaan noin 49 milj. euroa kuntataloutta vahvistava



Sosiaali- ja  
terveysministeriö

# Arvio hallituksen sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista toimentulotuen käyttöön sekä tulonjakoon



# Asetelma ja arvioidut muutokset

- Arviot perustuvat pääosin SISU-mallilla tehtyihin laskelmiin.
- Kaksi reformivaihtoehtoa, joita verrataan perusvaihtoehtoon.
  - Perusvaihtoehto kuvaa vero- ja etuuslainsäädäntöä sellaisena kuin se olisi ollut ilman mitään hallituksen toimia.
  - Reformivaihtoehto 1: Hallituksen vuosina 2024–2025 tekemät etuus- ja veromuutokset siltä osin kuin ne on ollut mahdollista SISU-mallilla tehtävään tarkasteluun.
  - Reformivaihtoehto 2: Huomioitu vuosien 2024-2025 muutosten lisäksi toimeentulotukiuudistuksen vaikutukset (perusosan alennus ja suojaosan poisto).
- Voidaan tarkastella joko hallituksen aikaisemmin tekemien vero- ja etuusmuutosten vaikutuksia tai vaikutuksia niin että myös vuodelle 2026 esitetyn toimeentulotukiuudistuksen vaikutukset on huomioitu
- Muutosten oletetaan vaikuttavan täysimääräisesti heti vuoden alusta.
- Muutosten tulkinta päätösperäistä
- Ei käyttäytymisvaikutuksia



# Sosiaaliturvamuutosten vaikutukset tulonjakoon

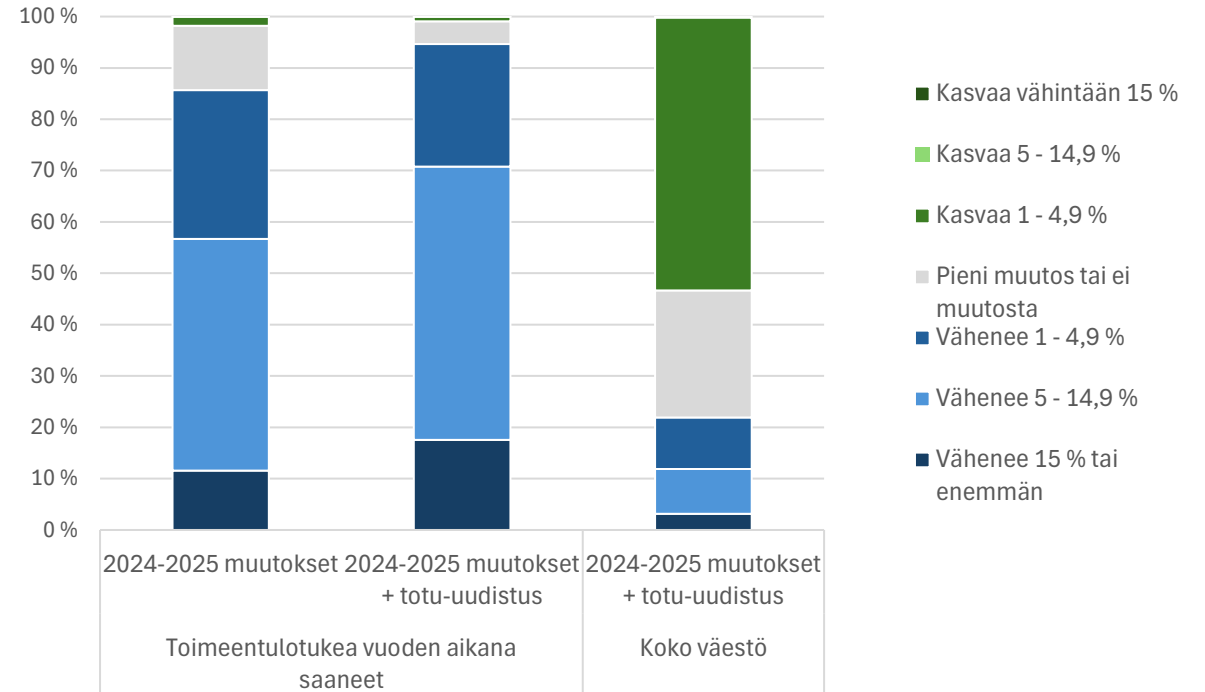
- Tulonjakovaikutusten osalta vuosien 2024–2025 lakimuutokset ja vuoden 2026 toimeentulotukiuudistus nostavat simuloituissa arvioissa pienituloisuusastetta koko väestössä 2,2 prosenttiyksikköä (noin 120 000 henkilöä) ja lasten pienituloisuusastetta 3 prosenttiyksikköä (noin 31 000 henkilöä).
  - Viimeisin Tilastokeskuksen tulonjakotilasto on julkaistu vuodelta 2023. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2023 pienituloisuusaste oli 13,4 prosenttia ja lasten pienituloisuusaste 12,2 prosenttia.
- Pienituloiseen väestönosaan kuuluvien keskimääräisen tulotason etäisyys pienituloisuusrajasta (pienituloisuusvaje) kasvaisi vuosien 2024–2025 muutosten ja simuloitujen toimeentulotuen uudistuksen vaikutusten seurauksena noin 3,0 prosenttiyksikköä.
- Tuloksiin sisältyy edelleenkin epätarkkuuksia.
- Toimeentulotukiuudistus kohdistuu valmiiksi hyvin pienituloiseen ryhmään ja erityisesti syventää pienituloisuutta.

# Arvio toimeentuloturvamuuutosten vaikutuksista toimeentulotuen saajiin (1/3)



- Hallituksen vuosina 2024–2025 tekemät lakimuutokset ovat kohdistuneet aikaisemmin arvioitua enemmän myös vuoden aikana toimeentulotukea saaneisiin henkilöihin.
- Valtaosa toimeentulotuen saajista on kokenut vuoden tarkastelujaksolla tulonmenetyksiä jo ennen toimeentulotukiuudistusta.
- Mikrosimuloinnin perusteella toimeentulotukea vuoden aikana saaneista yli 80 prosentilla käytettävissä olevat tulot laskivat vuosien 2024–2025 muutosten seurauksena, ja toimeentulotuen uudistuksen myötä osuus kasvaa entisestään.

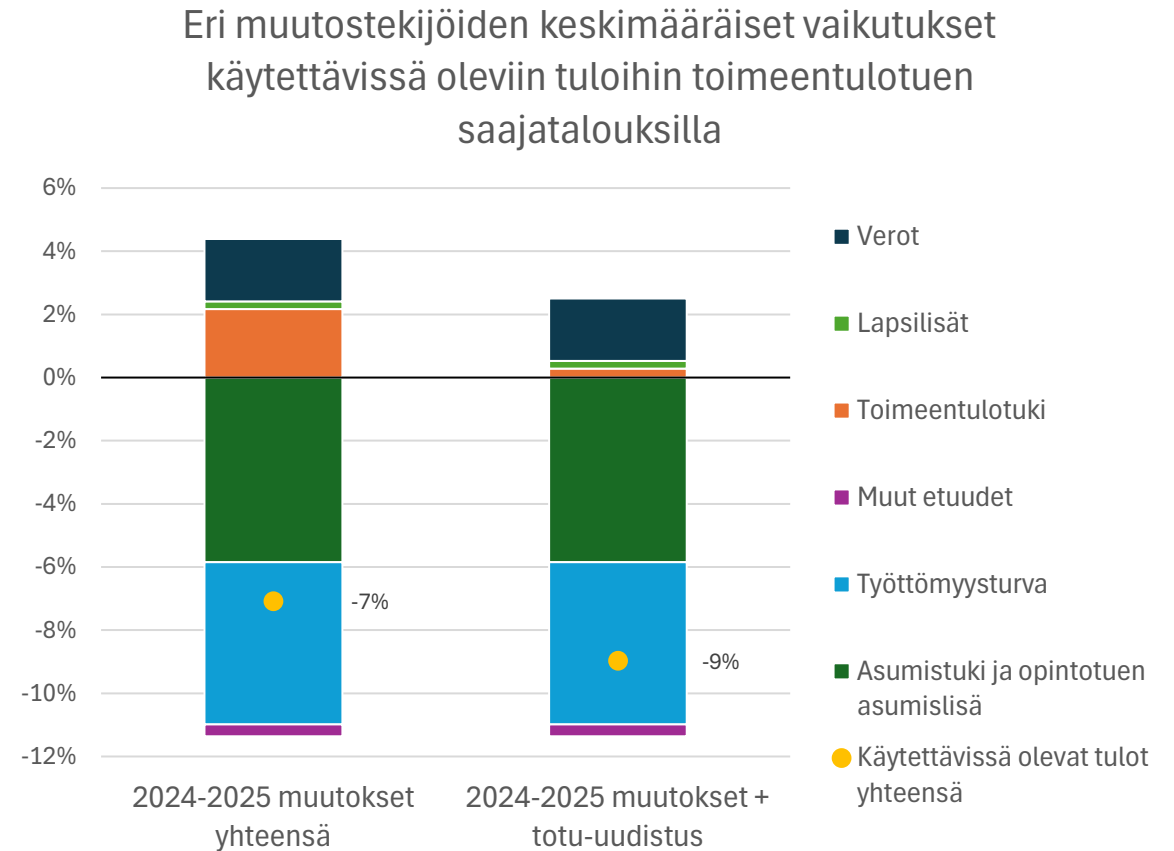
Suhteellisten tulomuutosten yleisyys toimeentulotuen saajissa ja koko väestössä



# Arvio toimeentuloturvamuu- tosten vaikutuksista toimeentulotuen saajiin (2/3)



- Toimeentulotuki on kompensoinut huomattavasti aikaisemmin arvioitua harvemmin täysimääräisesti muiden etuuksien supistumista vuositasolla.
- Käytettävissä olevien tulojen pienenemistä selittävät asumisen tukemiseen sekä työttömyysturvaan kohdistuneet leikkaukset
- Keskimääräinen muutos toimeentulotukea vuoden aikana saaneilla kotitalouksilla:
  - -7 % kun huomioidaan 2024-2025 muutokset
  - -9 % kun huomioidaan lisäksi totu-uudistuksen vaikutukset (suojaosan poiston vaikutus tulee yliarvioiduksi)

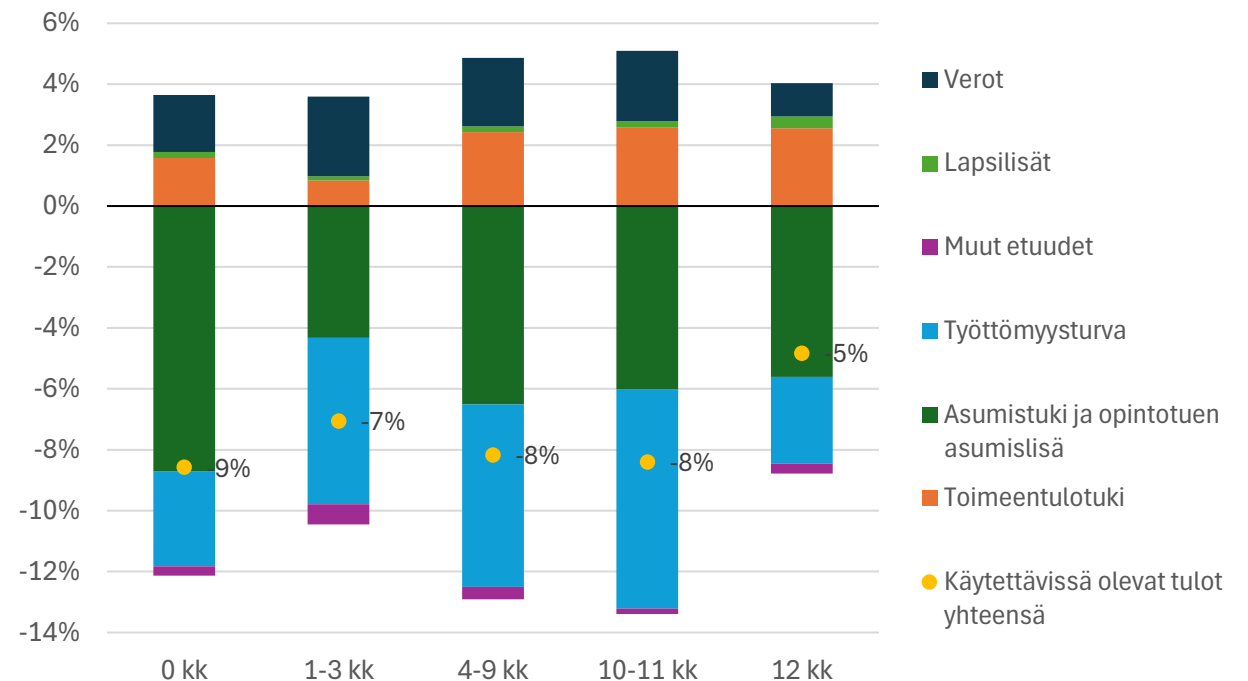


# Arvio toimeentuloturvamuuutosten vaikutuksista toimeentulotuen saajiin (3/3)



- Tarkasteltaessa käytettävissä olevien tulojen muutoksia vuositasolla, tulojen lasku kohdistuu merkittävässä määrin sellaisiin kuukausiin, kun henkilö ei ole saanut toimeentulotukea.
  - Toimeentulotuki kompensoi ensisijaisissa etuuksissa tapahtuneita muutoksia sellaisena kuukautena kun henkilö on saanut toimeentulotukea.
- Osa vuosien 2024-2025 muutoksista on kohdistunut myös pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneisiin kotitalouksiin.
  - Toimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen tiukennus
  - Työttömyysturvan korotusosat olivat aikaisemmin toimeentulotuessa etuoikeutettua tuloa

Eri muutostekijöiden keskimääräiset vaikutukset toimeentulotuen saajatalouksiin toimeentulotuen saamisen keston mukaan.  
Vuosien 2024–2025 muutosten vaikutus.



Kuviossa 0 kk tarkoittaa uusia toimeentulotuen saajia eli niitä kotitalouksia, jotka ovat tippuneet toimeentulotuelle hallituksen vuosien 2024-2025 muutosten seurauksena.

STM:n tiedote: Hallituksen sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksia arvioivat muistiot julkaistu

Muistiot saatavilla STM:n sivuilla



Sosiaali- ja  
terveysministeriö