Tapio Isolankila
Anu Kangasjärvi

Valtiovarainvaliokunnan kunta- ja hyvinvointijaostolle

Talousarvion kuulemisessa (HE 99/2025 vp) 21.10.2025 pyydetyt kirjalliset selvitykset

Toimeentulotuen uudistuksen kuntavaikutukset

Vaikutukset etuuskuluihin

Toimeentulotuen uudistuksen esityksellä (HE 116/2025) 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. Kansaneläkelaitos maksoi perustoimeentulotukea noin 825 miljoonaa euroa vuonna 2024.

Esityksen muutosten vaikutukset toimeentulotuen ja työmarkkinatuen kuluihin sekä verotukseen on eritelty alla olevaan taulukkoon. Arviot perustuvat osin oletuksiin käyttäytymisen muutoksista ja niihin sisältyy epävarmuutta.

Perustoimeentulotuen menojen arvioidaan vähentyvän 188 miljoonaa euroa vuodessa ja työttömyysturvan menojen lisääntyvän 148 miljoonaa euroa vuodessa vuodesta 2027 lukien. Vaikutukset etuusmenoihin olisivat pienemmät vuodella 2026, koska esityksen voimaantulo olisi vasta 1.2.2026 lukien ja koskisi aikaisintaan maaliskuun 2026 toimeentulotukea.

Taulukko. Eri muutosten vaikutukset toimeentulotuen ja työmarkkinatuen kuluihin sekä verotukseen arvioituna miljoonissa euroissa vuoden 2027 tasossa

Muutos	**Toimeen-tulotuki**	**Työmark-kinatuki**	**Verotus***	**Yhteensä**
9 § Perusosan suuruus	-28	0	0	-28
11 § Ansiotulovähennyksen poisto	-18	0	0	-18
11 § Avustusten huomioiminen täysimääräisenä	-6	0	0	-6
2 a § Palkansaajana työssä, jossa työtuntimäärä alle 30 tuntia viikossa	-20	31	-5	6
2 a § Opiskelee päätoimisesti saamatta opintoetuutta	-5	5	-1	-1
2 b § Velvollisuus hakea ensisijaista etuutta	-65	81	-17	-1
10 § Alennettu perusosa	-46	31	-7	-22
7 b § Terveydenhuoltomenot ja muut menot	vähäinen			

Tapio Isolankila
Anu Kangasjärvi

Yhteensä	**-188**	**148**	**-30**	**-70**

*negatiivinen luku kuvaa verotulojen kasvua

Perustoimeentulotukea sai 249 600 kotitaloutta vuonna 2024. Perusosan tason leikkaus kolmella prosentilla yksinasuvilta ja vanhempien luona asuvilta 18 vuotta täyttäneiltä sekä muiden 18 vuotta täyttäneiden osalta noin kahdella prosentilla koskisi kaikkia saajakotitalouksia.

Talouksia, joihin on kohdistunut ansiotulovähennys, on vuonna 2024 ollut 47 000 (134 000 toimeentulotuen maksukuukautta). Vähäiseksi katsottavia tuloja oli vuoden 2024 aikana 39 000 hakijalla (noin 77 000 maksukuukautta).

Velvoitetta ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi tiivistettäisiin. Velvoite hakea kokoaikatyötä koskisi myös niitä toimeentulotuen saajia, jotka työskentelevät alle 30 viikkotuntia tai opiskelevat päätoimisesta saamatta opintoetuutta. Alle 30 tuntia työskenteleviä henkilöitä toimeentulotuen piirissä oli vuonna 2024 noin 34 000 ja heille maksettiin toimeentulotukea noin 77 000 kuukaudelta. Päätoimisesti opiskelevia oli noin 3 400 ja heille maksettiin toimeentulotukea noin 12 000 kuukaudelta. Arvioissa on oletettu, että 75 prosenttia osa-aikaisesti työskentelevistä ja puolet opiskelijoista hakisi kokoaikatyötä ja alkaisi saamaan työttömyysetuutta.

Vuoden 2024 perustoimeentulotuen maksutietojen mukaan täysi-ikäisillä toimeentulotuen saajilla oli yli kahden kuukauden pituisia tulottomia (henkilöllä maksussa korkeintaan verottomia etuuksia) kausia noin 33 000 henkilöllä. Tästä joukosta on poistettu työmarkkinatuen odotusajalla olevat, tilapäistä suojelua saavat, tilapäisesti Suomessa oleskelevat, asepalveluksessa, laitoshoidossa tai avohoidossa olevat sekä vankilassa olevat. Yhteensä toimeentulotuen maksukuukausia näillä henkilöillä oli noin 126 000. Arvioissa on oletettu, että 75 prosenttia tulottomista hakisi ensisijaisen etuuden (joka arvioissa on oletettu työmarkkinatueksi).

Työvoimapoliittisia lausuntoja, jotka ovat estäneet työttömyysetuuden saamisen, on vuoden 2024 aikana saanut noin 39 000 perustoimeentulotukea saanutta henkilöä. Karenssilausuntoja on annettu yhteensä noin 13 000 kappaletta ja velvoitelausuntoja noin 14 000. Yhteensä vuoden 2024 aikana tälle joukolle tuli noin neljä miljoonaa arkipäivää, jolta lausunnot estivät työttömyysetuuden maksun. Ehdotettujen muutosten johdosta työvoimapoliittisesti moitittava menettely voisi johtaa aikaisempaa useammin toimeentulotuen perusosan alentamiseen, jolloin toimeentulotuki ei kompensoisi täysimääräisesti työttömyysetuuden sanktiota.

Sanktioiden aikaisempaa tehokkaampi vaikutus myös toimeentulotukeen voisi vaikuttaa sanktioiden lukumääriin. Arvioissa on oletettu, että toimeentulotuen saajien evätyt työttömyysetuuspäivät vähenisivät 25 prosentilla, jolloin työmarkkinatuen kulujen arvioidaan kasvavan noin 31 miljoonaa euroa. Oletuksen mukaan nykyisistä työvoimapoliittisesti moitittavista menettelyistä 75 prosenttia johtaisi perusosan alentamiseen. Arvioissa on oletettu, että korkeintaan kuukauden mittainen työttömyysetuuden eväävä lausunto johtaisi yhteen 20 prosentin perusosan alentamiseen ja pidempi sanktio seuraavien kuukausien osalta 40 prosentin alentamiseen. Perusosan alentamisen on oletettu päättyvän, kun oikeus työttömyysetuuteen on palautunut. Näillä oletuksilla evättyjen työttömyysetuuksien väheneminen (maksetun työttömyysetuuden lisääntyminen) ja perusosien alentamiset laskisivat toimeentulotuen kuluja yhteensä noin 46 miljoonaa euroa.

Tapio Isolankila
Anu Kangasjärvi

Vaikutukset kuntatalouteen

Nykyisin kunnat rahoittavat puolet perustoimeentulotukimenoista valtion rahoittaessa loput. Ehdotukset säästäisivät perustoimeentulotuen menoja noin 188 miljoonalla eurolla vuonna 2027. Tästä säästöstä puolet kohdistuisi kuntatalouteen perustoimeentulotukimenojen vähentyessä.

Toimeentulotuen uudistuksen johdosta työttömyysturvalle ohjattavia toimeentulotuen saajia arvioidaan olevan noin 60 000. Tämä joukko sisältää osa-aikaisesti työskenteleviä, päätoimisesti ilman opintoetuutta opiskelevia ja toimeentulotuella olevia tulottomia (korkeintaan verottomia etuuksia saavia) henkilöitä.[1] Työttömyysturvalle ohjattavista noin puolet on alle 30-vuotiaita nuoria. Hallituksen esityksen vaikutusarvioissa on oletettu, että noin kolme neljäsosaa ohjatuista ilmoittautuu työttömäksi työnhakijaksi ja alkaa saada työmarkkinatukea. Lisäksi työttömyysturvamenojen arvioidaan kasvavan, kun työttömyysturvan sanktioiden ulottamisen toimeentulotukeen perusosan alentamisina arvioidaan vähentävän toimeentulotuen saajille tulevia seuraamuksia.

Työmarkkinatuen kulujen kasvusta kunnille kohdistuisi keskimäärin noin kolmannes, eli noin 49 miljoonaa euroa. Arvio perustuu oletukseen, että toimeentulotuelta työmarkkinatuelle siirtyvien työttömyysjaksojen kestot ovat keskimäärin yhtä pitkiä kuin työmarkkinatuen saajilla nykyisin, jolloin kuntien keskimääräinen maksuvastuu näiden henkilöiden työttömyysetuudesta vastaa nykyistä työmarkkinatukea. Kuntien osuus työmarkkinatuesta on huomattavasti muita työttömyysetuuksia (ansiopäivärahaa ja peruspäivärahaa) korkeampi.

Esityksen muutosten arvioidaan kasvattavan verotuloja yhteensä 30 miljoonalla eurolla. Verotulojen kasvusta kohdistuisi kunnille noin 11 miljoonaa euroa.

Esitys kasvattaisi myös työvoimaviranomaisten työmäärää vuosittain noin 7 miljoonalla eurolla. Koska kyse ei olisi kuitenkaan varsinaisesti uusien henkilöryhmien syntymisestä työvoimaviranomaiseen, vaan henkilöiden työvoimaviranomaiseen tulon aikaistumisesta, työmäärän lisäystä ei korvattaisi työvoimaviranomaisille tai kunnille.

Kun huomioidaan muutokset etuuksiin, verotukseen ja työvoimaviranomaisen työmäärään, kuntien talouden arvioidaan vahvistuvan yhteensä noin 49 miljoonalla eurolla.[2]

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa vielä, että muutokset olisivat kuntataloutta vahvistavia, vaikka hallituksen esityksen oletuksista poiketen kaikki toimeentulotuelta työttömyysturvalle siirtyvät toimeentulotuen saajat jäisivät pitkäaikaisiksi työmarkkinatuen saajiksi.[3] Kuntien rahoitusosuus työttömyysetuudesta nousee 700 maksupäivän jälkeen viiteenkymmeneen prosenttiin, jolloin 700 maksupäivän jälkeen kunta maksaa työmarkkinatuesta yhtä suuren osan kuin perustoimeentulotuesta. Esityksen vaikutuksista osa kuitenkin säästäisi kuntien kuluja työttömyyden kestosta huolimatta (esimerkiksi toimeentulotuen perusosan tason alentaminen, ansiotulovähennyksen poisto ja perusosan alentamisten arvioitu yleistyminen).

---

[1] Edellä näiden erillisten ryhmien määriksi kuvattiin 34 000, 3 400 ja 33 000. Sama henkilö voi kuulua useaan ryhmään vuoden aikana. Yhteensä eri henkilöitä on noin 60 000.
[2] Puolet perustoimeentulotuen kulujen muutoksesta, 94 milj. euroa. Kolmannes työmarkkinatuen kulujen kasvusta, 49 milj. euroa. Verotulojen kasvu, 11 milj. euroa. Työvoimaviranomaisen kulujen kasvu, 7 milj. euroa. Yhteensä vaikutus kuntiin -94+49-11+7=-49 milj. euroa.
[3] 700 maksupäivän jälkeen kuntien osuus työttömyysetuudesta nousee 50 prosenttiin, jolloin kuntien osuus kasvavista työmarkkinatukikuluista olisi noin 74 milj. euroa. Vaikutukset kuntiin olisivat yhteensä -94+74-11+7=-24 milj. euroa.

Tapio Isolankila
Anu Kangasjärvi

Hallituksen esityksen 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 korvattaisiin kunnille peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän kautta valtionosuuden pysyvänä lisäyksenä.

Työllisyyden kasvun julkista taloutta vahvistava vaikutus

Perusosan tason madaltamisen arvioidaan kasvattavan työllisyyttä rakenteellisesti noin 400 työllisellä ja perusosan alentamista koskevien muutosten noin 800 työllisellä. Perusosan alentamisen arvioidaan vahvistavan työllisyyttä vain alentamiseen liittyvän uhkavaikutuksen välityksellä. Arviot on johdettu etuuden tasoa ja etuuden velvoittavuutta koskevista kannustinmuutoksista. Arviot ovat suuntaa antavia ja niihin liittyy huomattavaa epävarmuutta.

Sanktioiden ja niiden uhan tavoitteena on muuttaa etuudensaajan käyttäytymistä. Työllistymisen näkökulmasta keskeinen ja tavoiteltu käyttäytymisen muutos olisi työnhaun ponnistelun lisääminen tai työn vastaanottamisen kynnyksen madaltaminen tai muu työllistymistä edistävä ponnistelu, esimerkiksi palveluun osallistuminen.

Kokonaisuutena ehdotettujen muutosten arvioidaan vahvistavan työllisyyttä keskipitkällä aikavälillä noin 1 200 työllisellä, mikä vahvistaa julkista taloutta noin 29 miljoonalla eurolla. Julkisen talouden on arvioitu vahvistuvan 24500 euroa työllistyvää kohden. Julkisen talouden vahvistuminen muodostuu työllistyvälle maksettavien tulonsiirtojen vähenemisestä ja työllistyvän maksamien suorien ja välillisten verojen kasvusta.