



Sosiaali- ja
terveysministeriö

Arvio hallituksen sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista toimeentulotuen käyttöön sekä tulonjakoon

Tiivistelmä

Muistiossa arvioidaan hallituksen vuosina 2024–2025 toteuttamien toimeentuloturvaan ja verotukseen liittyvien lakimuutosten sekä vuodelle 2026 esitetyn toimeentulotuen kokonaisuudistuksen yhteisvaikutuksia toimeentulotuen tarpeeseen ja tulonjakoon. Muistio tukee eduskunnan päätöksentekoa tarjoamalla tarkennetun arvion lakimuutosten yhteisvaikutuksista erityisesti toimeentulotuen näkökulmasta. Muistio on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön virkатыönä ja siinä on hyödynnetty Tervolan & Ollonqvistin (2025) kehittämää tarkennettua SISU-mikrosimulointimallia, joka hyödyntää kuukausitason tietoja simuloinnissa.

Muistion toisessa luvussa tarkastellaan toimeentulotuen saajamäärien kehitystä pääministeri Orpon hallituskaudella Kelan tilastojen avulla. 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.

Muistion kolmannessa ja neljännessä luvussa arvioidaan toimeentuloturvamuuutosten vaikutuksia tulonjakoon sekä toimeentulotukea saavien henkilöiden käytettävissä oleviin tuloihin. Arviot perustuvat SISU-mikrosimulointimallilla tehtyihin laskelmiin. Tarkastelussa tehtyjen muutosten vaikutusta verrataan tilanteeseen, jossa lainsäädäntöön ei olisi tehty muutoksia. Tarkastelussa ei pyritä ennakoimaan tulonjaon tai kotitalouksien toimeentulon tulevaa kehitystä. Niihin vaikuttavat monet muutkin tekijät kuin tehdyt päätökset. Arviot vaikutuksista kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin ovat staattisia, eli niissä ei ole huomioitu mahdollisia käyttäytymisvaikutuksia, kuten esimerkiksi työllistymistä. Työllisyysvaikutusten huomioiminen lieventäisi tässä muistiossa esitettyjä käytettävissä olevien tulojen supistumista.

Arviot osoittavat, että pienituloisuusaste on kasvanut erityisesti lapsiperheissä ja ei-työllisillä. Vuoden 2026 toimeentulotukiuudistus, josta simuloinnissa on pystytty huomioimaan perusosan leikkaus ja ansiotulovähennyksen poisto, vähentäisi toimeentulotuen saajamääriä ja menoja, mutta lisäisi tuloeroja ja erityisesti syventäisi pienituloisuutta. Vuosien 2024–2025 lakimuutokset ja vuoden 2026 toimeentulotukiuudistus nostavat pienituloisuusastetta koko väestössä 2,2 prosenttiyksikköä ja lasten pienituloisuusastetta 3 prosenttiyksikköä. Gini-kerroin kasvaisi muutosten seurauksena 0,7 yksikköä.

Muistion arviot osoittavat, että hallituksen vuosina 2024–2025 tekemät lakimuutokset ovat kohdistuneet toimeentulotukea vuoden aikana saaneisiin aikaisemmin arvioitua enemmän. Toimeentulotuki on myös kompensoinut huomattavasti aikaisemmin arvioitua harvemmin täysimääräisesti muiden etuuksien supistumista, kun tarkastellaan henkilöiden käytettävissä olevia tuloja vuositasolla. Toimeentulotukea vuoden aikana

saaneista arviolta yli 80 prosentilla käytettävissä olevat tulot laskivat vuosien 2024–2025 muutosten seurauksena. Kun huomioidaan lisäksi toimeentulotuen kokonaisuudistuksen vaikutukset tulonmenetykset kasvavat ja ne koskettavat lähes kaikkia toimeentulotuen saajia. Vähintään 15 prosentin tulonmenetyksiä kokisi noin 18 prosenttia toimeentulotuen saajista, kun huomioon otetaan vuosien 2024–2025 muutokset ja toimeentulotuen kokonaisuudistus. Toimeentulotuen saajan tukikuukausien määrä vaikuttaa olennaisesti henkilöön kohdistuviin käytettävissä olevien tulojen muutoksiin. Mitä pidempiaikaisesti henkilö on saanut toimeentulotukea vuoden aikana, sitä enemmän toimeentulotuki on kompensoinut vuosina 2024–2025 henkilön saamiin ensisijaisiin etuuksiin kohdistuneita muutoksia. Perhetyypeistä suurimmat vaikutukset kohdistuvat erityisesti yksinasuviin ja kahden vanhemman lapsiperheisiin.

Sammandrag

I denna promemoria bedöms de sammantagna konsekvenserna för behovet av utkomststöd och inkomstfördelningen av de lagändringar som regeringen genomfört under åren 2024–2025 inom utkomtskyddet och beskattningen, samt den föreslagna totalreformen av utkomststödet för år 2026. Promemorian stöder riksdagens beslutsfattande genom att erbjuda en fördjupad bedömning av lagändringarnas sammantagna effekter, särskilt ur utkomststöds perspektiv. Promemorian har utarbetats som ett tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet och bygger på en förfinad SISU-mikrosimuleringsmodell utvecklad av Tervola & Ollonqvist (2025), som använder månadsvis data i simuleringen.

I det andra kapitlet granskas utvecklingen av antalet mottagare av utkomststöd under statsminister Orpos regeringsperiod med hjälp av statistik från FPA. Antalet mottagare av utkomststöd, exklusive ukrainska medborgare, minskade fram till mitten av år 2024 men har börjat öka under år 2025. Den genomsnittliga mängden av utkomststöd har ökat efter nedskärningar i primära förmåner. Ökningen i antalet mottagare beror sannolikt på längre stödperioder, eftersom statistiken inte visar en ökning i antalet nya mottagare.

I det tredje och fjärde kapitlet bedöms effekterna av förändringarna i utkomtskyddet på inkomstfördelningen samt på de disponibla inkomsterna för personer som får utkomststöd. Bedömningarna baseras på beräkningar gjord med SISU-mikrosimuleringsmodellen. Effekterna jämförs mot en situation där inga lagändringar har genomförts. Syftet är inte att förutse framtida utveckling av inkomstfördelningen eller hushållens försörjning, eftersom dessa påverkas av många andra faktorer än de fattade besluten. Bedömningarna är statiska vilket innebär att eventuella beteendeeffekter, såsom sysselsättning, inte har beaktats. Om sysselsättningseffekter hade beaktats, skulle de mildra den minskning av disponibla inkomster som presenteras i denna promemoria.

Bedömningarna visar att låginkomstgraden har ökat särskilt bland barnfamiljer och personer utanför arbetskraften. Reformen av utkomststödet för år 2026, där nedskärningen av utkomststöds grunddel och slopandet av förvärvsinkomstavdraget har kunnat beaktas i simuleringen, skulle minska antalet mottagare av utkomststöd och dess kostnader, men öka inkomstskillnaderna och mängden av låginkomsttagare. Lagändringarna under åren 2024–2025 samt totalreformen av utkomststödet för år 2026 höjer låginkomstgraden i hela befolkningen med 2,2 procentenheter och bland barn med 3 procentenheter. Ginikoefficienten ökar med 0,7 enheter till följd av förändringarna.

Promemorian visar att regeringens lagändringar under åren 2024–2025 har påverkat mottagare av utkomststöd mer än vad man bedömt tidigare. Utkomststödet har kompenenserat även i mindre omfattning än tidigare antagits för nedskärningar i andra förmåner när individernas disponibla inkomster betraktas på årsbasis. Bland dem som

fått utkomststöd under året har över 80 procent fått lägre disponibla inkomster till följd av förändringarna. När även effekterna av totalreformen av utkomststödet beaktas, ökar inkomstförlusterna som påverkar nästan alla mottagare av utkomststöd. Cirka 18 procent av personer som får utkomststöd skulle då uppleva inkomstförluster på minst 15 procent. Antalet stödmånader en individ får under året påverkar i hög grad förändringarna i individens disponibla inkomster. Ju längre tid en person har fått utkomststöd under året, desto mer har utkomststödet kompenserat förändringarna i primära förmåner under åren 2024–2025. Av olika familjetyper är det ensamboende och tvåföräldersfamiljer med barn som drabbas mest av minskningarna av inkomsterna.

Sisältö

1	Johdanto	8
2	Toimeentulotuen käytön kehitys hallituskaudella	11
3	Arvioita hallituksen sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista tulonjakoon	15
4	Arvioita hallituksen sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista toimeentulotuen saajiin.....	19

1 Johdanto

Muistio on valmisteltu eduskunnan päätöksenteon tueksi. Perustuslakivaliokunta on todennut, etteivät perusoikeuksien tasoon liittyvien ehdotettujen muutosten ja tulevien uudistusten yhteisvaikutukset saa muodostua kohtuuttomaksi, ja on pitänyt tarpeellisena kiinnittää huomiota yhteisvaikutuksiin (mm. PeVL 14/2023 vp, 15/2023 vp ja 16/2023 vp).

Muistiossa tarkastellaan, kuinka hallituksen aikaisemmat vuosina 2024–2025 tehdyt toimeentuloturvamutokset ovat vaikuttaneet toimeentulotuen saajiin sekä tulonjakoon. Lisäksi muistiossa tarkastellaan myös vuodelle 2026 esitetyn toimeentulotuen kokonaisuudistuksen vaikutuksia suhteessa aikaisempiin toimeentuloturvaan tehtyihin muutoksiin. Tämän muistion lisäksi samanaikaisesti ilmestyy kaksi muuta yhteisvaikutusten arvioinnin muistiota: 1) muistio yhteisvaikutuksista eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja 2) arviointimuistio hallituksen esityksien toimeentulotuesta, yleistuesta ja työttömyysturvalain muuttamisen yhteisvaikutuksista¹.

Muistion tarkoituksena on erityisesti tukea hallituksen esityksen eduskunnalle toimeentulotuen kokonaisuudistukseksi vaikutusarvioita tuottamalla tietoa siitä, kuinka aikaisemmin hallituskaudella tehdyt lakimuutokset ovat kohdistuneet toimeentulotuen saajiin. Aikaisemmin lakimuutosten yhteisvaikutuksista erityisesti toimeentulotuen saajiin ei ole tehty ministeriön toimesta kattavaa arviointia muun muassa SISU-mallin epätarkan toimeentulotuen simuloinnin vuoksi. SISU-mallin kehittäminen on kuitenkin mahdollistanut aikaisempaa tar-

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi; hallituksen esityksestä eduskunnalle toimeentulotuesta annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 § muuttamisesta ja hallituksen esityksestä eduskunnalle työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:n muuttamisesta.

kemman arvioinnin juuri toimeentulotuen näkökulmasta. Lisäksi muistio täydentää aikaisempia arvioita hallituksen lakimuutosten tulonjako- ja pienituloisuusvaikutuksista.

Muistiossa toimeentulotuella tarkoitetaan perustoimeentulotukea. Lakimuutokset voivat lisätä myös ehkäisevän ja täydentävän toimeentulotuen käyttöä, mutta vaikutusta on vaikea arvioida laskennallisesti. Kyseisiin tukiin liittyy paljon ei-kaavamaista harkintaa.

Muistion toisessa luvussa tarkastelemme Kelan tilastotietojen avulla, kuinka toimeentulotuen käyttö on kehittynyt pääministeri Orpon hallituskaudella. Päätosperäisten muutosten yhteisvaikutuksia henkilöihin ei voida kuitenkaan muodostaa tarkkaa kuvaa ainoastaan Kelan tilastotietojen pohjalta, sillä Kelan maksamiin etuusmääriin vaikuttaa olennaisesti muun muassa työttömyystilanne. Tämän vuoksi muistion kaksi viimeistä lukua sisältävät SISU-mikrosimulointimallilla tehtyjä arvioita hallituksen toimeentuloturva- ja veromuutosten yhteisvaikutuksista henkilöiden taloudelliseen asemaan sekä tulonjakoon. Mikrosimulointi mahdollistaa erityisesti lakimuutosten itsenäisten vaikutusten erottamisen muista toimintaympäristössä tapahtuvista muutoksista.

Muistion SISU-mikrosimulointimallilla tehdyt laskelmat perustuvat Tervolan & Ollonqvistin (2025) kehittämään tarkennettuun malliin, joka hyödyntää kuukausitason tietoja simuloinnissa². Viime aikoina SISU-malliin on lisätty joitain tietoja kuukausitasolla (työttömyysturva ja työttömyysajalta maksettu palkka), jotka ovat mahdollistaneet kuukausitason simuloinnin kehittämisen. Kuukausitason simulointi mahdollistaa erityisesti toimeentulotuen simuloinnin aikaisempaa tarkemmalla tasolla. Toimeentulotukeen liittyvä vaikutusten arviointi on erittäin hankalaa, sillä viimesijaisena tukena sen käyttöön vaikuttavat monet eri tekijät, joista kaikista ei ole tarkkaa tai ajantasaista tietoa. Toisin kuin monet muut sosiaaliuudet, jotka myönnetään yleensä useammaksi kuukaudeksi kerrallaan, toimeentulotuki myönnetään yleensä kuukaudeksi kerrallaan. Erityisesti SISU-mallilla toimeentulotukea simuloitaessa haasteeksi on muodostunut, että SISU-mallissa toimeentulotuen simulointiin on käytetty vuositasen rekisteritietoja. Lisäksi SISU-mallista puuttuu tieto henkilöiden terveystilasta ja varallisuustiedot ovat hyvin puutteelliset. Tervola & Ollonqvist (2025) ovat tarkentaneet toimeentulotuen simulointia SISU-mallilla huomioimalla tulojen kuukausivaihtelua käyttäen hyväksi olemassa olevia tietoja. Edellä mainit-

² Tervola, J. & Ollonqvist, J. (2025) *Muuttuuko arvio sosiaaliturvaleikkausten vaikutuksista, kun toimeentulotuen simulointia tarkennetaan?* INVEST Working Papers 127/2025

tujen tietojen avulla sekä päättelämällä muiden etuuksien ajoittumista kuukausittain rekisteritietojen perusteella, voidaan laskea myös kotitalouksien asuminen ja toimeentulotuki kuukausitasolla. Lisäksi toimeentulotuen simuloitu saajamäärä ja kokonaismenot skaalataan vastaamaan havaittua saajamäärää ja kokonaismenoja aineistovuonna (2022). Tällä pyritään huomioimaan mallin ylisimulointia, joka johtuu mm. toimeentulotuen alikäytöstä sekä kotitalouksien puutteellisista varallisuustiedoista aineistossa. Skaalaus tehdään samassa suhteessa myös uudistusten simuloinnissa. Vaikka kuukausimalli parantaa simuloinnin osuvuutta merkittävästi, on toimeentulotuen simulointi edelleen epätarkkaa. Muistiossa esitetyjä tuloksia voi pitää suuntaa antavina.

Muistiossa esitettyt SISU-mikrosimulointimallilla tehdyt laskelmat eivät huomioi muutosten mahdollisia dynaamisia vaikutuksia kuten työllistymistä. Useiden hallituksen sosiaaliturvamuutosten tavoitteena on parantaa työnteon kannattavuutta ja edistää työllisyyttä. Hallitus seuraa työllisyystavoitteiden toteutumista valtiovarainministeriön arvioiden perusteella koko vaalikauden ajan. Valtiovarainministeriön toukokuussa 2025 tehdyn arvion perusteella jo voimaan tulleet tai hallituksen maaliskuuhun 2025 mennessä valmistelemat toimet vahvistavat keskipitkän aikavälin rakenteellista työllisyyttä noin 90 000 työllisellä³.

³ <https://vm.fi/tyollisyystavoitteiden-seuranta>

2 Toimeentulotuen käytön kehitys hallituskaudella

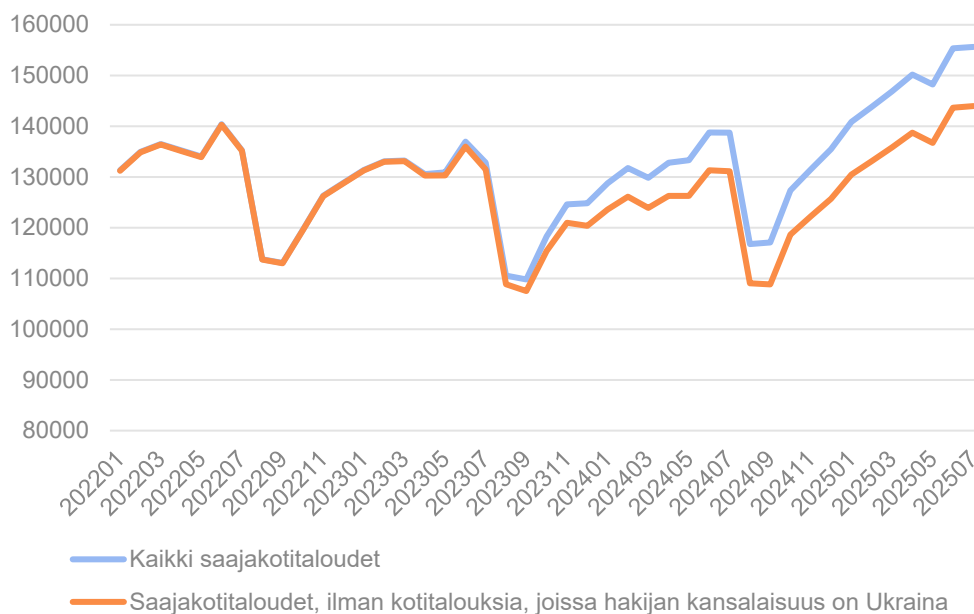
Perustoimeentulotukea saavien kotitalouksien määrään on viime vuosina vaikuttanut ukrainalaisten määrän kasvu. Perustoimeentulotukea saavien Ukrainan kansalaisten määrä on kasvanut alkuvuodesta 2023 alkaen. Ukrainaista Suomeen tulleilla tilapäisen suojelun piirissä olevilla henkilöillä ei ole oikeutta työmarkkinatukeen, ja heillä keskimäärin toimeentulotuki on muita saajia suurempi. Tarkasteltaessa toimeentulotuen saajamäärien kehitystä hallituskaudella on Ukrainan kansalaiset⁴ jätetty oheisista tilastotarkasteluista pois, jotta Ukrainan tilanteesta johtuva saajamäärien kasvuun ei vääristä tulosten tulkintaa. Tässä luvussa esitetyt tarkastelut perustuvat Kelan toimittamiin tilastotietoihin.

Toimeentulotuen saajakotitalouksien määrä ilman ukrainalaisia oli laskussa vuoden 2024 kesään saakka. Tämän jälkeen saajamäärä on kasvanut. Heinäkuussa 2025 kotitalouksia toimeentulotuella oli noin 13000 enemmän kuin vuotta aiemmin. Näissä luvuissa eivät ole mukana kotitaloudet, joissa hakija on ukrainalainen. Kokonaissaajamäärää tarkasteltaessa ukrainalaiset selittävät merkittävän osan saajamäärän kasvusta.

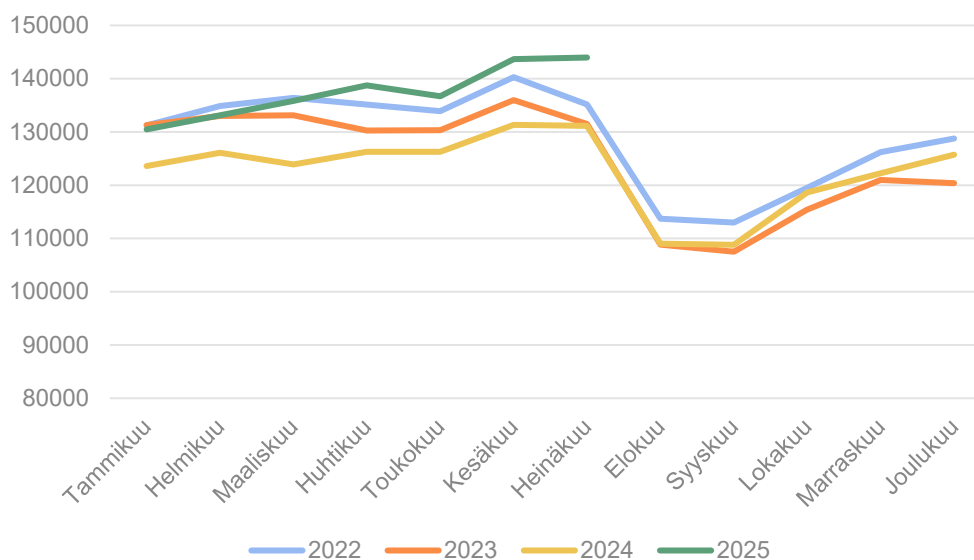
Kuvioista 1 ja 2 nähdään, että perustoimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrä ilman ukrainalaisia ei kasvanut vuoden 2024 aikana merkittävästi ennen joulukuuta, kun saajamääriä verrataan vuoteen 2023. Vuonna 2025 toimeentulotuen saajia on kuukausitasolla ollut kuitenkin enemmän kuin vuonna 2024. Toimeentulotuen saajamääriin liittyy kausivaihtelua. Saajamäärät ovat tyypillisesti pienimmillään elo-syyskuussa, kun veronpalautukset maksetaan.

⁴ Tarkkaan ottaen tarkastelun ulkopuolelle on jätetty kotitaloudet, joissa tuen hakija on Ukrainan kansalainen.

Kuvio 1 Toimeentulotuen saajamäärän kehitys kuukausitasolla 01/2022–07/2025



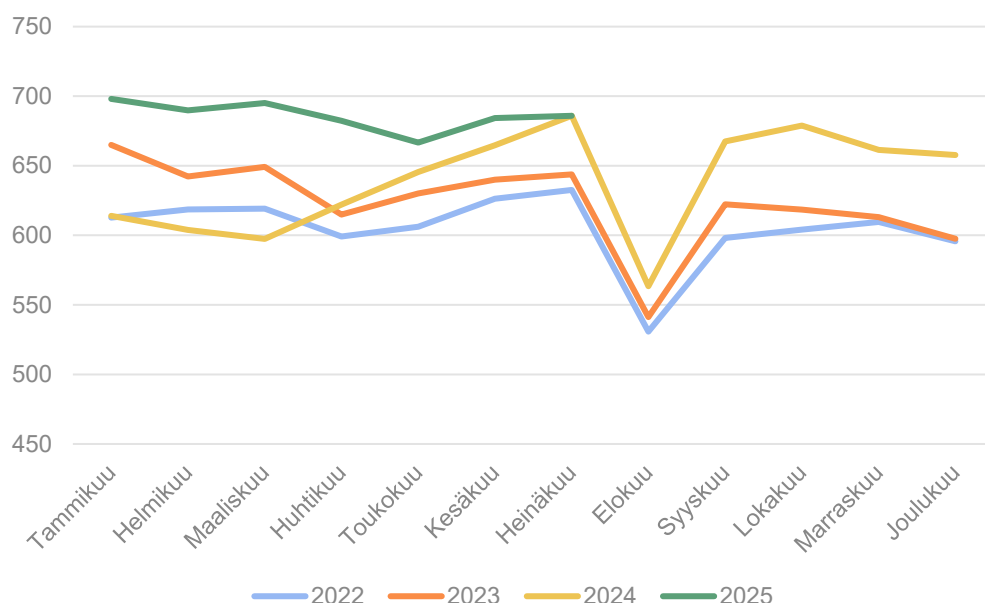
Kuvio 2 Toimeentulotuen saajamäärän kehitys kuukausittain ilman ukrainalaisia 2022–2025.



Kuviossa 3 on esitetty keskimääräinen perustoimeentulotuen määrä saajataloutta kohti. Toimeentulotuen saajamäärä ei vuonna 2024 kasvanut vuodesta 2023, mutta toimeentulotukea maksettiin kotitaloutta kohden enemmän kuin aiempina vuotena. Keskimääräisen perustoimeentulotuen kasvua selittää

osaltaan työttömyysturvaan ja asumistukeen tehdyt leikkaukset, joita toimeentulotuki on kompensoinut. Keskimääräinen tuen taso on noussut huhtikuun 2024 jälkeen, jolloin moni ensisijaisten etuuksien leikkaus (muun muassa työttömyysturvan lapsikorotusten poisto) tulivat voimaan. Muutosta selittänee myös osittain ainakin toimeentulotukea saavien lapsiperheiden osalta se, että vuonna 2023 oli voimassa väliaikainen toimeentulotuen lasten perusosien ja työttömyysturvan lapsikorotusten korotus.

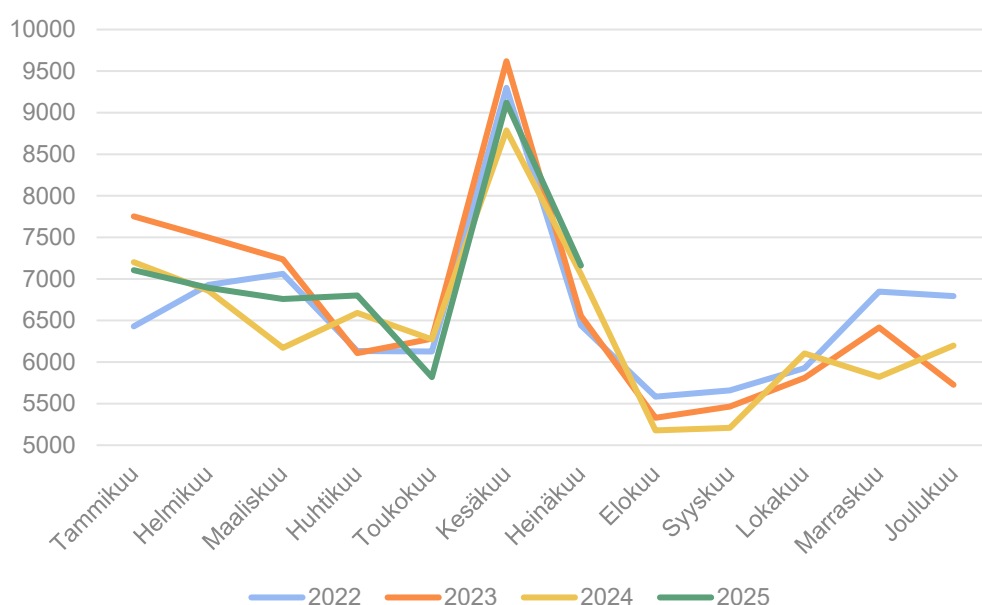
Kuvio 3 Keskimääräinen kotitalouskohtainen maksettu toimeentulon määrä kuukaudessa toimeentulotuen saajille vuoden 2025 tasossa kansaneläkeindeksillä deflatoituna vuoden 2025 tasoon. (Pois lukien kotitaloudet, joissa hakijan kansalaisuus on Ukraina) €/kk



Kuviossa 4 on esitetty uusien saajakotitalouksien lukumäärät kuukausittain vuodesta 2022. Uudeksi saajataloudeksi on määritelty kotitalous, joka ei edeltävän 12 kuukauden aikana ole saanut toimeentulotukea. Uusien kotitalouksien määrä toimeentulotuella ei ole käytännössä kasvanut vuosina 2024 ja 2025 vuosiin 2022 ja 2023 verrattuna. Kasvua ei tule esiin myöskään kotitaloustyyppittäin tarkasteltuna. Saajamäärien kasvua selittää siis paremminkin toimeentulotuen saamisen pitkittyminen kuin uusien saajien määrän kasvu. Koska ensisijaisten etuuksien leikkaaminen on korottanut keskimääräisiä maksettavia toimeentulotukia, edellyttää toimeentulotuella pois pääseminen aikaisempaa enemmän lisätuloja. Tämä on mahdollisesti lisännyt toimeentulotuki-

kuukausia kotitalouksille, jotka ennen tämän hallituskaudella toimeentuloturvaan tehtyjä muutoksia ovat olleet osan vuotta toimeentulotuella. Tämä todennäköisesti kasvattaa kuukausittaista toimeentulotuen saajamäärää.

Kuvio 4 Uusien toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrä kuukausittain 2022–2025. Uudeksi saajaksi on määriteltä kotitalous, joka ei ole saanut toimeentulotukea kahdentoista edeltävän kuukauden aikana. Luvuissa ei ole mukana kotitalouksia, joissa hakija on ukrainalainen.



3 Arvioita hallituksen sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista tulonjakoon

Luvussa tarkastellaan Tervola & Ollonqvist (2025) työpaperin tuloksia vuosien 2024–2025 lakimuutoksista ja esitetyn toimeentulotuen kokonaisuudistuksen vaikutuksia siltä osin, kun se on simuloitavissa SISU-mikrosimulointimallilla. Vuosien 2024–2025 lakimuutokset eivät sisältäneet toimeentulotukeen kohdistuneita muutoksia asumisnormin kiristystä lukuun ottamatta. Arviodut muutokset toimeentulotuen käyttöön johtuivat siis pääosin muutoksista ensisijaisissa etuuksissa. Tervola & Ollonqvist (2025) simuloivat vuodelle 2026 esitetyn toimeentulotuen kokonaisuudistuksen vaikutuksia niin kuin ne olivat hallituksen esityksen luonnoksessa toukokuussa 2025. Simuloinnissa on huomioitu aikuisten perusosien leikkaukset (2–3 prosenttia) sekä ansiotulovähennyksen poisto. Toimeentulotuen uudistuksen simuloinnissa ei siis ole voitu huomioida esimerkiksi kiristymiä velvoitteita ensisijaisen etuuden hakemiselle. Näiden muutosten on toimeentulotuen hallituksen esityksessä arvioitu lisäävän ensisijaisen etuuksien (ennen kaikkea työttömyysetuuksien) saamista, mikä voi parantaa toimeentulotukea saavan kotitalouden taloudellista tilannetta ja vähentää toimeentulotukiriippuvuutta. Toisaalta ensisijaisen etuuden hakematta jättäminen voi johtaa toimeentulotuen perusosan alentamiseen 50 prosentilla, mikä heikentää kotitalouden taloudellista tilannetta. Nämä vaikutukset eivät sisälly esitettyihin tuloksiin.

Tervola & Ollonqvist (2025) tarkastelevat kuinka heidän jatkokehittämä kuukausimalli, jossa on tarkennettu erityisesti toimeentulotuen simulointia vaikuttaa arvioihin hallituksen lakimuutosten vaikutuksista pienituloisuuteen ja toimeentulotuen käyttöön. Kuukausimalli tuottaa suurempia arvioita vuosien 2024–2025 lakimuutosten vaikutuksista pienituloisuusasteeseen ja Gini-kertoimeen kuin aiemmat THL:n tai STM:n⁵ arviot. Kuukausimallilla arvioituna vuosien 2024–2025 lakimuutokset kasvattaisivat Gini-kerrointa 0,6 prosenttiyksikköä kun viime syksynä STM arvioi vaikutuksen olevan 0,45 prosenttiyksikköä. Erityisesti arviot lasten pienituloisuusasteen kasvusta poikkeavat huomattavasti aikaisemmista arvioista. STM:n syksynä 2024 julkaisemassa arviossa

⁵ Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan, STM 23.9.2024, ks. <https://stm.fi/documents/1271139/198978037/Yhteisvaikutukset+kotitalouksien+taloudelliseen+asemaan.pdf/8faeab99-e198-0ec0-0382-88bf718bcbcd/Yhteisvaikutukset+kotitalouksien+taloudelliseen+asemaan.pdf?t=1727089437080>

hallituksen vuosien 2024–2025 lakimuutosten arvioitiin kasvattavan lasten pienituloisuusastetta 1,3 prosenttiyksiköllä. Tervola & Ollonqvist (2025) arvioivat kuukausimallilla, että lakimuutosten lisäys lasten pienituloisuusasteeseen olisi 2,7 prosenttiyksikköä.

Lasten pienituloisuusasteen kasvu aikaisemmista arvioista johtuu ensisijaisesti siitä, että aikaisemmin käytössä ollut vuosimalli alisimuloi huomattavasti lapsiperheiden toimeentulotuen saantia. Tämän vuoksi moni lapsiperhe oli lähtötilanteessa virheellisesti pienituloisuusrajan alapuolella. Kun kuukausimallilla perheet ovatkin pienituloisuusasteen yläpuolella, leikkaukset vaikuttavat joukon pienituloisuusasteeseen voimakkaammin. Toisin sanoen arviot pienituloisten lasten määrästä leikkausten jälkeisessä tilanteessa eivät poikkea kuukausimaisilla merkittävästi esimerkiksi STM:n syksynä 2024 vuosimallilla esittämistä arvioista, mutta lähtötilanteen tarkentumisen takia muutos ei kohdistukaan erityisesti jo pienituloisuusasteen alapuolella oleviin lapsiperheisiin (syventäen pienituloisuutta) vaan aiemmin arvioitua yleisemmin pienituloisuusasteen yläpuolella oleviin perheisiin, näkyen näin pienituloisuusasteen muutoksena.

Toimeentulotukiuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan perusosan leikkaukset ja ansiotulovähennyksen poisto vähentäisivät perustoimeentulotuen menoja 46 miljoonaa euroa. Tervola & Ollonqvist (2025) tarkastelun mukaan kuukausimallilla laskettu arvio (110 miljoonaa euroa) on lähempänä hallituksen esityksen arviota kuin aikaisemmin käytössä olleen vuosimallin arvio (197 miljoonaa euroa), mutta on silti yli kaksinkertainen hallituksen esityksen arvioon verrattuna. Hallituksen esityksen arvio perustui Kelan etuusrekistereihin, josta saadaan ajantasaisempi ja tarkempi arvio. Koska kuukausimallilla simuloitu kustannusvaikutus on noin kaksinkertainen hallituksen esitykseen sisältyvän Kelan arvioon verrattuna, on todennäköistä, että taulukossa 1 esitetyt arviot tulonjakoidikaattorien muutoksista toimeentulotuen kokonaisuudistuksen vaikutuksesta ovat myös todellisuutta suurempia.

Myös Tervola & Ollonqvist (2025) arvioivat, että SISU-malli yliarvioi vuodelle 2026 esitettyjen toimeentulotuen muutosten vaikutuksia myös tarkennusten jälkeen, kun mallin arviota verrataan hallituksen esityksessä kirjattuun Kelan tuottamaan arvioon. Tarkennetulla kuukausimallilla arvioituna pienituloisten määrä kasvaisi 5 000 henkilöllä (noin 0,1 prosenttiyksikköä), joka sekin lienee yliarvioitu. Tähän vaikuttaa erityisesti se, että toimeentulotuen ansiotulovähennyksen poiston vaikutus tulee yliarvioituksi. Kuukausimallikin edelleen yliarvioi huomattavasti niiden kotitalouksien määrää, jotka saavat samanaikaisesti työtuloja toimeentulotuen kanssa.

Esitetty toimeentulotuen uudistus ei kuitenkaan arvioida vain lisäävän pienituloisuusastetta vaan myös syventävän sitä. Pienituloiseen väestönosaan kuuluvien keskimääräisen tulotason etäisyys pienituloisuusrajasta (pienituloisuusvaje) kasvaisi vuosien 2024–2025 muutosten ja simuloitujen toimeentulotuen uudistuksen vaikutusten seurauksena noin 3,0 prosenttiyksikköä.

Uudistuksen arvioidaan myös vähentävän toimeentulotuen saajien määrää, koska aiempaa harvempi olisi tukeen oikeutettu. Huomioitavaa on, että analyyseissä ei huomioida muutosten vaikutusta ihmisten käyttäytymiseen eikä toimeentulotuen uudistuksen kaikkia vaikutuksia ole voitu huomioida simuloinnissa.

Taulukko 1. Vuoden 2026 toimeentulotukiuudistuksen itsenäinen vaikutus ja yhteisvaikutus vuosien 2024 ja 2025 lakimuutosten kanssa⁶. Lähde: Tervola & Ollonqvist (2025)

		Taso ennen tarkastelussa huomioituja muutoksia	Toimeentulotukiuudistus 2026, muutos	Muutokset yhteensä 2024–2025 ja totu 2026
Perustoimeentulotuki	Kokonaismenot, M€		-110	65
	Saajataloudet (1000)		-26	-4
	Saajahenkilöt (1000)		-46	-14
	Gini	28,8	0,1	0,7
	Mediaanitulo, €/kul.yks/v	27 318	-3	268
Pienituloisuusaste ⁷	Koko väestö (60)	13,2	0,2	2,2
	Koko väestö (50)	6,04	0,3	2,1
	Alle 18-v. (60)	11,2	0,3	3,0
	Yli 65-v. (60)	13,3	0,0	0,4
	Työlliset (60)	3,7	0,1	1,5
	Ei-työlliset (60)	40,1	0,5	5,6
	Miehet (60)	13,2	0,2	2,1
	Naiset (60)	13,1	0,2	2,2
	Pientuloisuusvaje (60) ⁸	15,1	0,5	3,0
	1.desiiliin tulo-osuus	3,7	0,0	-0,3

⁶ Taulukossa esitetyt arviot eivät ole täysin yhteneviä luvun 4 laskelmien kanssa johon muun muassa siitä, että luvussa 4 toimeentulotuen asumisnormin muutos on mallinnettu tarkemmin ja toimeentulotuen saajatalouksien skaalaus ei perustu arvontaan vaan se mallinnetaan deterministisellä mallilla. Nämä vaikuttavat erityisesti arvioihin perustoimeentulotuen saajatalouksista/-henkilöistä ja kokonaismenoista. Toimeentulotukiuudistus 2026: -91 (kokonaismenot, M€), -19 (saajataloudet (1000)), -33 (saajahenkilöt (1000)). Yht. 2024–2025 ja totu 2026: 13, -11, -22.

⁷ Pienituloisuusaste 60 prosenttia tarkoittaa, että henkilö katsotaan pienituloiseksi, jos hänen kotitaloutensa käytettävissä olevat rahatulot ovat alle 60 prosenttia koko väestön käytettävissä olevien ekvivalenttien rahatulojen mediaanista eli keskimmaisesta tulo-
tolasosta.

⁸ Pientuloisuusvaje osoittaa, kuinka paljon pienituloiselta väestöltä puuttuu keskimäärin tuloja, jotka nostaisivat heidät juuri pienituloisuusrajalle.

4 Arvioita hallituksen sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutuksista toimeentulotuen saajiin

Luvun laskelmat perustuvat Tervolan & Ollonqvistin (2025) jatkokehittämään SISU-mallin versioon, jossa hyödynnetään kuukausitason tietoja mm. toimeentulotuen simuloimiseksi. Luvussa esitetyt laskelmat on kuitenkin tehty virkatyönä STM:ssä. Vaikka kuukausimalli mahdollistaa erityisesti aikaisempaa tarkemman toimeentulotuen simuloinnin, on mallin tuottamissa arvioissa edelleen merkittävää epätarkkuutta.

Tarkastelu tehdään vertaamalla kahta reformivaihtoehtoa perusvaihtoehtoon. Perusvaihtoehto kuvaa vero- ja etuuslainsäädäntöä sellaisen kuin se olisi ollut ilman mitään hallituksen toimia. Ensimmäisessä reformivaihtoehdossa on huomioitu hallituksen vuosien 2024–2025 tekemät etuus- ja veromuutokset siltä osin kuin ne on ollut mahdollista SISU-mallilla tehtävään tarkasteluun. Toisessa reformivaihtoehdossa huomioidaan tämän lisäksi hallituksen valmisteleman toimeentulotuen kokonaisuudistuksen vaikutukset. Vuosien 2024–2025 osalta muutokset on huomioitu pääosin samalla tavoin kuin STM:n vuonna 2024 julkaisemassa muistiossa ”Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan”. Terveysmenoihin kohdistuneita muutoksia lukuun ottamatta, muistiossa tarkastellaan samoja lakimuutoksia vuosien 2024–2025 osalta kuin STM:n viime vuonna julkaisemassa muistiossa. SISU-mallin päivityksistä sekä mallintamisen teknisen toteutustavan muutoksen vuoksi, muistioiden tulokset eivät ole kuitenkaan täysin vertailukelpoisia. Terveysmenot on huomioitu ainoastaan toimeentulotuen simuloinnissa vuoden 2022 tasoisina. Vuodelle 2026 esitetyn toimeentulotuki-uudistuksen osalta tarkastelussa on huomioitu toimeentulotuen perusosan leikkaus ja ansiotulovähennyksen poisto.

Tarkastelemme toimeentuloturvaan ja verotukseen tehtyjen muutosten vaikutuksia suhteessa kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin vuositasolla. Luvussa tarkasteluyksikkönä on henkilö, mutta tuloina käytetään aina kotitalouden tuloja. Tarkastelujoukko on rajattu sellaisiin henkilöihin, jotka kuuluvat vuosien 2024–2025 muutosten jälkeen vuoden aikana toimeentulotukea saaneeseen kotitalouteen. Rajaus on tehty 2024–2025 muutosten jälkeen toi-

meentulotukea saaneisiin henkilöihin/kotitalouksiin, sillä tarkastelu antaa parhaan kuvan siitä joukosta, johon toimeentulotuen kokonaisuudistus tulisi vaikuttamaan. Tarkastelussa mukana on siis sekä sellaisia toimeentulotuen saajatalouksia, jotka olisivat saaneet toimeentulotukea hallituksen aikaisemmista toimeentuloturvamuuksista huolimatta, että sellaisia saajatalouksia, jotka ovat tippuneet toimeentulotuella toimeentuloturvamuuksien pienentäessä joltain kotitalouden saamaa muuta sosiaaliturvaetuutta. Valtaosa toimeentulotuen saajatalouksista ei saa toimeentulotukea koko vuotta, joten tarkastelussa olevat henkilöt voivat olla saaneet myös muita etuuksia tai palkkatuloja vuoden aikana samanaikaisesti tai eri aikaan toimeentulotuen kanssa. Tämän vuoksi vuosien 2024–2025 aikana toimeentuloturvaan tehtyjen muutosten vaikutukset toimeentulotuen saajien käytettävissä oleviin tuloihin kohdistuvat erityisesti niille kuukausille, kun kotitalous ei ole ollut oikeutettu toimeentulotukeen. Koko vuoden toimeentulotukea saaneilla ensisijaisiin etuuksiin kohdistuneet muutokset kompensoituvat pääosin toimeentulotuella.

Tässä muistiossa esitetyt SISU-mallilla tehdyt laskelmat eivät huomioi muutosten mahdollisia dynaamisia vaikutuksia kuten työllistymistä. Lisäksi osa kotitalouksista on voinut siirtyä asumaan aiempaa edullisempaan asuntoon asumisen tukemiseen kohdistuneiden yleisen asumistuen ja toimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen muutosten myötä tai muista syistä. Kelan seurannan perusteella huhti-heinäkuussa 2024 toimeentulotukea saaneista noin 13 prosenttia muutti 10 kuukauden seuranta-aikana⁹. Muutot olivat yleisempiä niillä, joilla asumiskustannukset ylittivät asumisnormin kuin niillä, joilla asumiskustannukset olivat korkeintaan asumisnormin suuruiset.

Kuvioita 5, 6 ja 7 tulkitessa on hyvä huomioida, että hyvin pienituloisilla henkilöillä kuten toimeentulotuen saajilla euromääräisesti pienetkin muutokset tarkoittavat suhteellisesti suurempia muutoksia käytettävissä olevissa tuloissa. Esimerkiksi toimeentulotukea saaneessa yhden hengen taloudessa jo noin 50 euron muutos etuudessa kuukausitasolla voi tarkoittaa yli viiden prosentin muutosta käytettävissä olevissa tuloissa. Vuoden aikana toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien käytettävissä olevan rahatulon kulutusyksikköä kohti

⁹ Kosunen, P., Jauhiainen, S., & Peutere, L. (2025) *Edullisempaa asuntoa etsimään ohjatut toimeentulotuen saajat muuttivat lakimuutoksen jälkeen useammin. Kelan tutkimusblogi.*

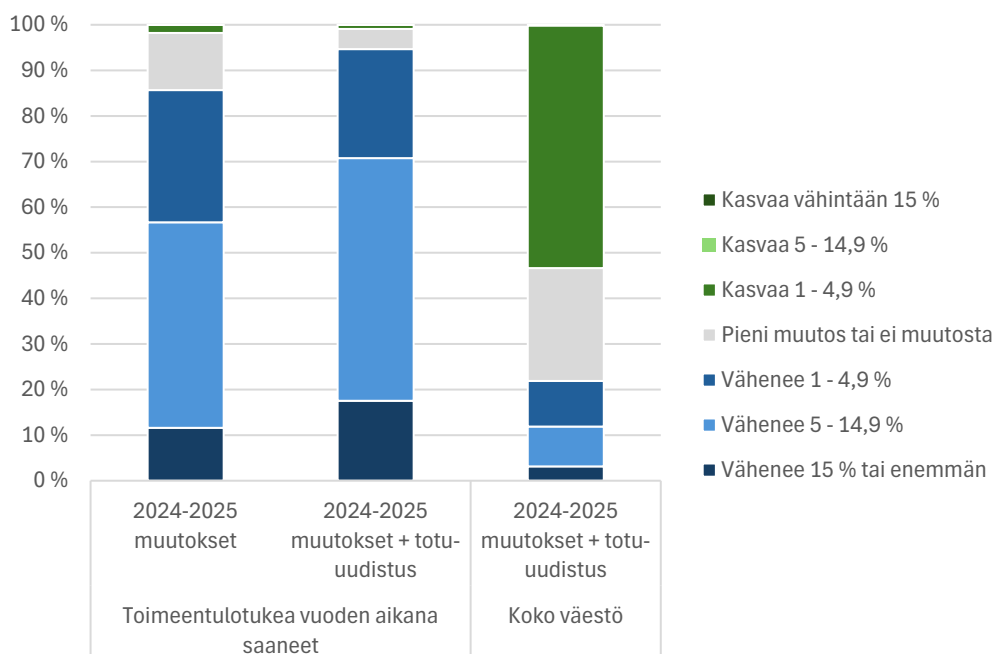
laskettu keskiarvo ja mediaani olivat noin 1 300 euroa kuukaudessa ennen kaikkia tarkastelussa huomioituja muutoksia¹⁰.

Kuviossa 5 on esitetty eri suuruisten tulonmuutosten yleisyys toimeentulotuen saajissa sekä koko väestössä yhteensä. Kuviosta voidaan huomata, että käytettävissä olevien tulojen lasku on huomattavasti yleisempää toimeentulotuen saajilla kuin väestössä yleisesti. Simuloinnin perusteella yli 80 prosenttia toimeentulotuen saajista on kokenut vuoden tarkastelujaksolla tulonmenetyksiä jo ennen toimeentulotukiuudistusta. Käytettävissä olevien tulojen kasvu on toimeentulotuen saajilla myös muuta väestöä huomattavasti harvinaisempaa. Koko väestössä käytettävissä olevien tulojen kasvua selittävät pääosin ansiotuloveroasteikon indeksitarkistukset, joka näyttäytyy simuloinnissa verotuksen kevennyksenä, sillä samanaikaisesti palkat ja hinnat eivät kasva reformivaihtoehtojen välillä. Verotuksen keveneminen, joka näkyy suuressa osassa väestöä käytettävissä olevien tulojen kasvamisena, ei kosketa yhtä lailla toimeentulotuen saajia, joilla työtulojen saaminen on vähäistä. Lapsilisä huomioidaan toimeentulotuessa tulona, joten lapsilisän korotukset eivät paranna toimeentulotukea saavan kotitalouden taloudellista tilannetta siltä osin kun lapsilisää saadaan yhtäaikaaisesti toimeentulotuen kanssa.

Kuviossa on esitetty koko väestön osalta muutokset vain, kun huomioidaan sekä vuosien 2024–2025 muutosten että toimeentulotukiuudistuksen vaikutukset. Toimeentulotuen kokonaisuudistus vaikuttaa koko väestön tasolla tarkasteltuna niin pieneen ryhmään, ettei sillä juuri ole vaikutuksia eri suuruisten tulonmuutoksien yleisyyteen väestössä.

¹⁰ Kulutusyksikköä kohti lasketuilla tuloilla ja kulutusmenoilla voidaan verrata kooltaan ja rakenteeltaan erilaisia kotitalouksia toisiinsa. Kulutusyksiköiden laskutapoja on useita erilaisia. Muistion laskelmissa on käytetty OECD:n ns. muunnettua kulutusyksikköasteikkoa, jossa kotitalouden ensimmäinen aikuinen saa painon 1, muut yli 13-vuotaat painon 0,5 ja lapset painon 0,3. Keskiarvo ja mediaani aineistovuoden 2022 hinnoin.

Kuvio 5 Eri suuruisten tulonmuutosten yleisyys vuosien 2024–2025 muutosten jälkeen toimeentulotukea saaneilla ja koko väestöllä.



Kuukausimalli yliarvioi edelleen huomattavasti toimeentulotukea pitkäaikaisesti saaneiden kotitalouksien lukumäärää ja toisaalta aliarvioi lyhytaikaisesti toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrää¹¹. Tämä aiheuttaa epätarkkuutta lakimuutosten kohdentumiseen toimeentulotuen saajilla. Lisäksi vaikka kuukausimallissa työtulot kohdentuvat paremmin eri kuukausille kuin vuosimallissa, on työtulojen kohdentumisessa edelleen merkittävää epätarkkuutta. Kuukausimallikin merkittävästi yliarvioi niiden saajatalouksien määrää, jotka saavat samanaikaisesti toimeentulotuen kanssa työtuloja. Korpelan (2023) mukaan noin yhdeksän prosenttia saajatalouksista sai toimeentulotuen kanssa samanaikaisesti työtuloja¹², kun kuukausimallissa vastaava osuus on 35 prosenttia. Tämän vuoksi toimeentulotuen ansiotulovähennyksen poiston vaikutukset tulevat yliarvioituiksi.

Kuviossa 6 on tarkasteltu eri suuruisten tulonmuutosten yleisyyttä perhetyypeittäin, kun huomioidaan hallituksen vuosina 2024–2025 tekemien toimeentuloturva- ja verotusmuutosten vaikutukset. Hyvin suuri käytettävissä olevien tulojen lasku on hieman yleisempää kahden vanhemman lapsiperheillä sekä

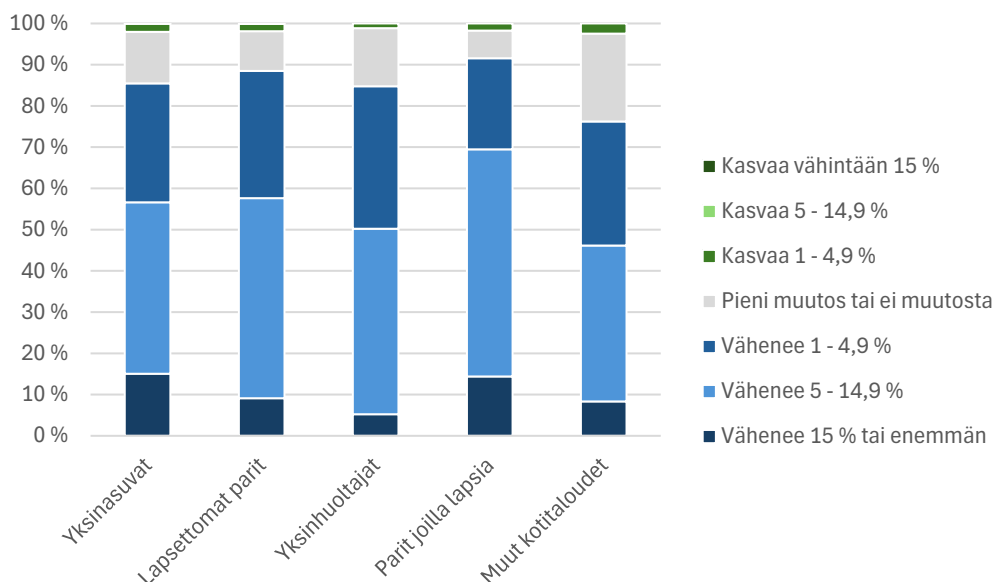
¹¹ kts. Tervola & Ollonqvist (2025) kuvio 2b.

¹² Korpela, T. (2023) Yhä useammalla perustoimeentulotukea saavalla kotitaloudella on ansiotuloja. Kelan tutkimusblogi.

yksinasuvilla, joista noin 15 prosenttiin on kohdistunut vähintään 15 prosentin tulonmenetyksiä. Kahden hengen lapsiperheiden korostuminen kuviossa selittyy todennäköisesti työttömyysturvan lapsikorotusten poistolla, joka on vaikuttanut merkittävästi työttömyysetuutta saaneiden lapsiperheiden tuloihin. Lisäksi lapsiperheissä toimeentulotuen lyhytaikainen saanti on hieman yleisempää kuin toimeentulotukea vuoden aikana saaneissa kotitalouksissa yhteensä. Vähintään 15 prosentin tulojen lasku on harvinaista yksinhuoltajatalouksissa asuvilla, sillä mallissa yksinhuoltajat saavat toimeentulotukea selvästi keskimääräistä useammin pitkäaikaisesti. Tästä ryhmästä noin viiteen prosenttiin on kohdistunut yli 15 prosentin tulonmenetyksiä.

Vuonna 2024 voimaan tullutta toimeentulotuen asumisnormien soveltamisen tiukennusta ei ole huomioitu simuloinnissa lapsiperheillä, koska laissa hakijan kanssa samassa taloudessa asuvan lapsen etu on mainittu erityisperusteeksi todellisten asumismenojen huomioimiselle. Kelan tammi-heinäkuun 2025 tilastotietojen perusteella ilmoitetut vuokramenot ovat ylittäneet asumisnormin noin 49 prosentilla kotitalouksista. Yleisimpiä ylitykset ovat yksinhuoltajatalouksissa (55 %). Keskimääräinen ylitys on noin 95 euroa, mutta lapsiperheissä suurempi. Noin 57 prosentilla niistä kotitalouksista, joilla asumismenot ylittävät normin, on huomioitavat menot kohtuullistettu asumisnormiin ainakin yhden maksukuukauden osalta. Yllättäen niillä, joilla asumismenot ylittävät normin, kohtuullistamiset ovat hieman yleisempiä lapsiperheissä (noin 60 %) kuin lapsettomilla pareilla (51 %) tai yksin asuvilla (57 %). Tämä tieto ei tue simuloinnissa käytettyä oletusta siitä, että kohtuullistamiset eivät kohdistuisi samassa määrin lapsiperheisiin kuin lapsettomiin kotitalouksiin. Toisaalta edellä kuvatussa tilastotiedossa ei ole tarkasteltu alennettujen maksukuukausien lukumäärää, joka voisi antaa parhaan kuvan kohtuullistamisten jakautumisesta perhetyypeittäin.

Kuvio 6 Eri suuruisten tulonmuutosten yleisyys vuosien 2024–2025 muutosten jälkeen toimeentulotukea saaneilla perhetyypeittäin. Kuviossa huomioitu vain vuosien 2024–2025 muutosten vaikutus.



Yleisesti voidaan todeta, että toimeentulotukeen tehtävät muutokset kohdistuvat yleisemmin miehiin kuin naisiin. THL:n tilastotietojen perusteella vuonna 2024 toimeentulotukea saaneista kotitalouksista 47 prosenttia oli yksinasuvia miehiä, 30 prosenttia yksinasuvia naisia, 1 prosentti yksinhuoltajamiehiä, 10 prosenttia yksinhuoltajanaisia ja loput 13 prosenttia kahden hengen talouksia¹³.

Kuten aikaisemmin on todettu, kuukausimallikin yliarvioi huomattavasti pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien määrää ja toisaalta aliarvioi tuen lyhytaikaista saamista. THL:n tilastotietojen mukaan vuonna 2024 lyhytaikaisesti eli 1–3 kuukautta vuodessa toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien osuus kaikista toimeentulotukea saavista kotitalouksista oli 40 prosenttia. 4–9 kuukautta toimeentulotukea saaneiden osuus oli 31 prosenttia ja 10–12 kuukautta tukea saaneiden osuus 29 prosenttia.

Kuviosta 7 voidaan nähdä kuinka eri suuruiset tulonmuutokset ovat jakautuneet toimeentulotuen saajissa sen mukaan, kuinka pitkään henkilön kotitalous on saanut mallin perusteella toimeentulotukea vuoden aikana. Tukikuukausien

¹³ THL (2025) Toimeentulotuki 2024, Tilastoraportti 28/2025, 13.5.2025.

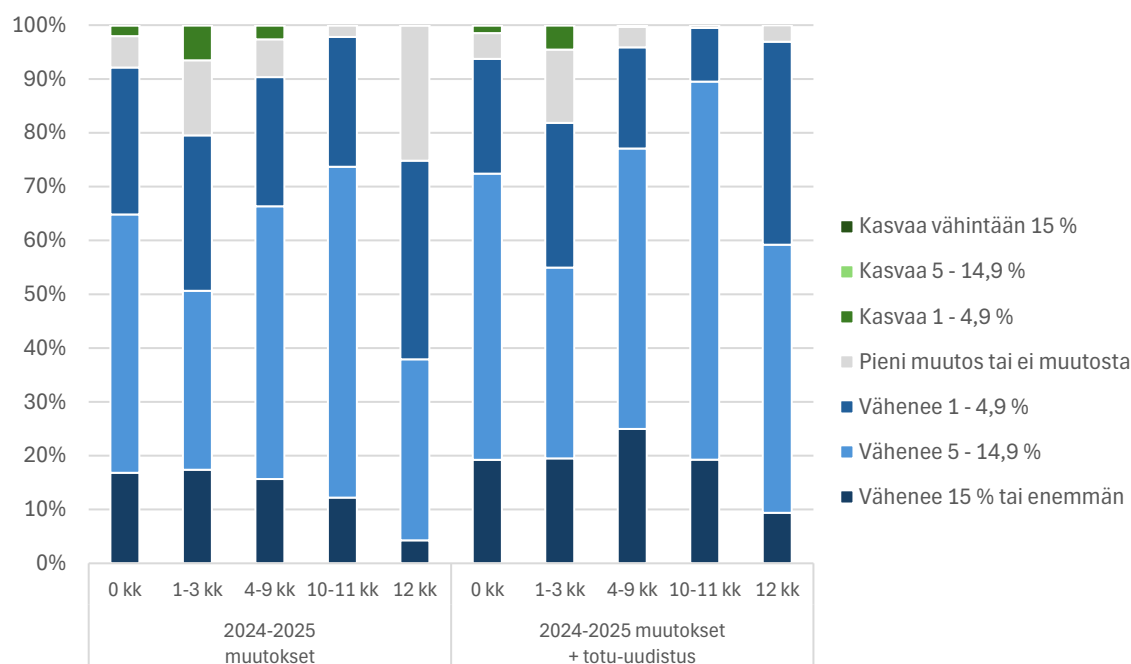
määrä kuviossa 7 kuvaa kotitalouden toimeentulotukikuukausien määrää ennen hallituskauden muutoksia. Kuviossa 0 kk kuvaa siis henkilöitä, jotka kuuluvat kokonaan uusiin toimeentulotuen saajatalouksiin. Nämä kotitaloudet eivät ole saaneet toimeentulotukea ennen vuosina 2024–2025 tehtyjä lakimuutoksia, mutta ensisijaisten etuuksien vähenemisen vuoksi kotitalous on pudonnut toimeentulotuelle. Onkin ilmeistä, että vuoden 2024–2025 muutosten vuoksi toimeentulotuelle pudonneiden ryhmässä tulojaan menettäneiden henkilöiden osuus on yli 90 prosenttia, sillä putoaminen toimeentulotuelle on johtunut ensisijaisen etuuden pienemisestä. Uusista toimeentulotuen saajista 17 prosentilla käytettävissä olevat tulot ovat pudonneet vähintään 15 prosentilla. Mielenkiintoisesti vuosien 2024–2025 muutosten osalta käytettävissä olevien tulojen lasku on sitä yleisempää, mitä useampana kuukautena henkilö on saanut toimeentulotukea (12 kk tukea saaneita lukuun ottamatta), mutta hyvin suurien eli vähintään 15 prosentin tulonmenetyksiä kokeneiden osuus laskee tukikuukausien lisääntyessä. Tämä kertoo todennäköisesti siitä, että toimeentulotukea valtaosan vuodesta saaneet henkilöt saavat todennäköisemmin joltain muutoksen kohteena ollutta etuutta (pääosin asumistukea tai työttömyysetuutta) valtaosan vuodesta. Vastaavasti 1–3 kuukautta toimeentulotukea saaneissa henkilöissä on todennäköisemmin mukana henkilöitä, joilla myös työttömyysetuuden tai asumistuen saaminen on ollut verrattain lyhytaikaista ja esimerkiksi työtulot ovat olleet henkilön pääasiallinen tulonlähde osan vuodesta. Osittain tämän vuoksi ryhmässä pienellä osuudella tulot ovat myös kasvaneet. Kokonaisuutena käytettävissä olevien tulojen merkittävä lasku vuosien 2024–2025 muutosten vaikutuksesta vaikuttaa keskittyvän sellaisiin kuukausiin, kun henkilö ei ole ollut oikeutettu toimeentulotukeen.

Valtaosa vuosina 2024–2025 ensisijaisiin etuuksiin tehdyistä muutoksista on sellaisia, jotka toimeentulotuki kompensoi, jos henkilö saa samanaikaisesti ensisijaisen etuuden kanssa toimeentulotukea. Vuosien 2024–2025 muutoksista johtuva käytettävissä olevien tulojen lasku on kuitenkin suhteellisen yleistä myös koko vuoden tukea saaneiden henkilöiden ryhmässä. Tässä ryhmässä käytettävissä olevien tulojen lasku johtuu erityisesti toimeentulotuessa hyväksyttäviin asumismenoihin tehdyistä muutoksista. Lisäksi työttömyysturvan korotusosat olivat aikaisemmin etuoikeutettua tuloa toimeentulotuessa, joten niiden poiston vaikutus näkyy täysimääräisesti toimeentulotuen saajien käytettävissä olevissa tuloissa. Vähintään 15 prosentin tulojen lasku on kuitenkin melko harvinaista pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneille kotitalouksille. Kuviosta havaitaan myös, että toimeentulotukiudistuksen vaikutukset ovat sitä suurempia mitä pitkäaikaisempaa kotitalouden toimeentulotuen saanti on.

Myös opintolainan valtionehtakauksen määrän suureneminen elokuusta 2024 lähtien näkyy laskelmissa toimeentulotuen laskuna joillain henkilöillä. Toimeentulotuessa opintotuki, opintolaina mukaan lukien, voidaan huomioda tulona, vaikka opiskelija ei olisi todellisuudessa nostanut lainaa. Mikäli henkilö on mallissa saanut samanaikaisesti opintotukea ja toimeentulotukea, opintolainan valtionehtakauksen määrän suureneminen vähentää henkilön saamaa toimeentulotukea. Opintolainaa ei kuitenkaan ole laskettu henkilön käytettävissä oleviin tuloihin, joten valtionehtakauksen määrän nosto vaikuttaa toimeentulotukea samanaikaisesti opintotuen kanssa saaneella henkilöllä ainoastaan käytettävissä olevia tuloja laskevasti. Vaikutus henkilön käytettävissä oleviin tuloihin voi joissain tapauksissa olla suurikin. Vähintään 15 prosentin tulojen laskua kokeneissa onkin jonkin verran edellä kuvattuja tapauksia. Erityisesti tämä koskee 12 kk ja vähintään 15 prosentin tulonmenetyksiä kokeneita, joista opintotukea saaneita on merkittävä osuus.

Toimeentulotuen kokonaisuudistuksen huomioiminen tarkastelussa lisää vähintään 15 prosentin tulonmenetyksiä kokeneiden osuutta erityisen paljon 4–9 kuukautta toimeentulotukea saaneiden ryhmässä. Simuloinnin perusteella 4–9 kuukautta toimeentulotukea saaneista henkilöistä 25 prosentilla käytettävissä olevat tulot vähenevät vähintään 15 prosentilla kun huomioidaan sekä vuosien 2024–2025 lakimuutokset että toimeentulotuen kokonaisuudistuksen vaikutukset. Suuria tulonmenetyksiä kokeneiden ryhmän kasvua selittää se, että 4–9 kuukautta tukea saaneiden ryhmässä ansiotulot ovat suhteellisen yleisiä ja tämän vuoksi toimeentulotuen ansiotulovähennyksen poisto vaikuttaa erityisen voimakkaasti tässä ryhmässä. Kuten aikaisemmin on todettu toimeentulotuen ansiotulovähennyksen poiston vaikutus tulee mallilla yliarvioiduksi.

Kuvio 7 Eri suuruisten tulomuutosten yleisyys toimeentulotuen saamisen keston mukaan. Kotitalouden toimeentulotuen saamisen kesto määritetty hallituskauden muutoksia edeltäneen tilanteen mukaisesti¹⁴.

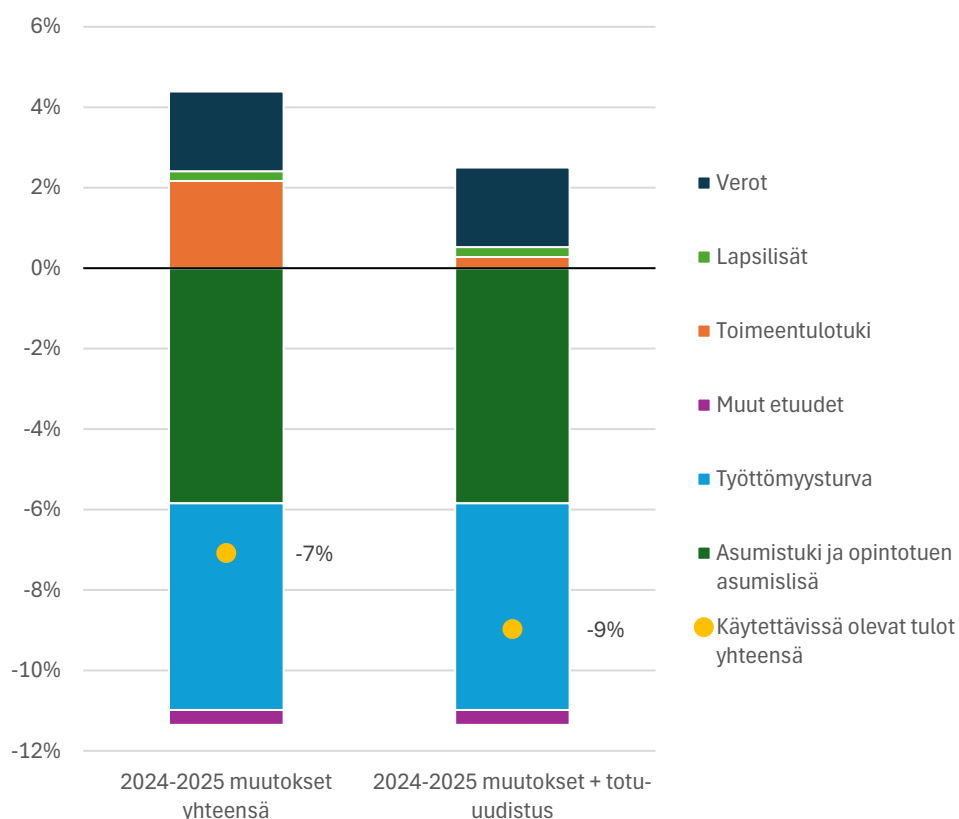


Kuviossa 8 on esitetty eri muutostekijöiden keskimääräinen vaikutus 2024–2025 lakimuutosten jälkeen toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Keskimäärin käytettävissä olevat tulot ovat laskeneet vuosien 2024–2025 muutosten vaikutuksesta noin 7 prosenttia toimeentulotuen saajatalouksilla. Kun huomioidaan lisäksi toimeentulotukiudistuksen vaikutus, keskimääräinen muutos käytettävissä olevissa tuloissa on noin -9 prosenttia. Käytettävissä olevien tulojen laskua selittävät erityisesti asumistuen sekä työttömyysturvan muutokset vuosina 2024–2025. Vuosien 2024–2025 muutosten osalta toimeentulotuki kompensoi osan työttömyysturvan ja asumistuen supistumisesta, mutta ei kuitenkaan täysimääräisesti. Kun huomioidaan myös toimeentulotukiudistuksen vaikutukset, toimeentulotuen keskimääräinen tulonmenetyksiä kompensoiva vaikutus supistuu huomattavasti (tässä kuitenkin huomioitava, että ansiotulovähennyksen poiston vaikutukset tulevat simuloinnissa yliarvioituksi). Muiden etuuksien kuin asumistuen ja

¹⁴ Ryhmien mallin mukaiset suhteelliset osuudet toimeentulotukea vuoden 2024–2025 muutosten jälkeen saaneista henkilöistä: 0 kk (uudet totu-saajat), 5 %; 1–3 kk, 17 %; 4–9 kk, 23 %; 10–11 kk, 25 %; 12 kk 31 %.

työttömyysturvan muutokset vaikuttavat keskimäärin hyvin vähäisesti toimeentulotuen saajien käytettävissä oleviin tuloihin.

Kuvio 8 Eri muutostekijöiden keskimääräiset vaikutukset käytettävissä oleviin tuloihin toimeentulotuen saajatalouksilla.¹⁵



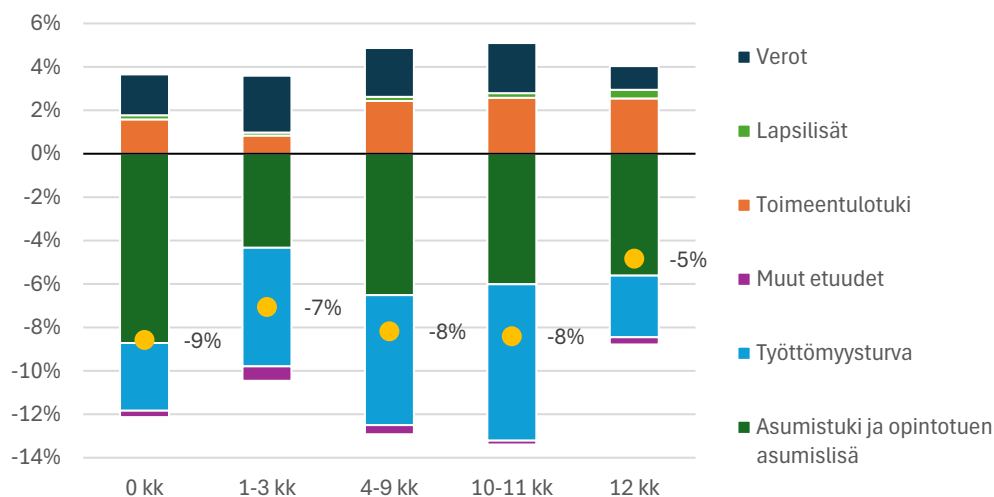
Kuviossa 9 tarkastellaan edelleen eri muutostekijöiden keskimääräistä vaikutusta vuosien 2024–2025 lakimuutosten jälkeen toimeentulotukea saaneiden kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin, mutta toimeentulotukea saaneet kotitaloudet on jaettu ryhmiin tukikuukausien mukaan vastaavalla tavalla kuin kuviossa 7. Kaikissa ryhmissä käytettävissä olevia tuloja ovat laskeneet pääasiassa asumistuen ja työttömyysturvan muutokset. Lisäksi toimeentulotuen asuminenormien soveltamisen kiristäminen on laskenut joillain kotitalouksilla maksettua etuutta, mikä on vähentänyt kuviossa toimeentulotuen keskimääräistä kompensoivaa vaikutusta ensisijaisten etuuksien laskiessa. Käytettävissä ole-

¹⁵ Muut etuudet sisältävät sairaus- ja vanhempainpäivärahan, kotihoidon tuen, opintotuen ja eläkkeensaajan asumistuen.

via tuloja on puolestaan kasvattanut verotuksen ja palkansaajamaksujen muutokset. Toimeentulotuki kompensoi tulojen laskua niiden kuukausien osalta, kun kotitaloudella on oikeus toimeentulotukeen. Suurimmat muutokset kohdistuvat kotitalouksiin, jotka eivät ole olleet oikeutettuja toimeentulotukeen ennen 2024–2025 muutoksia. Tulos ei ole yllättävä, sillä ryhmässä juuri ensisijaisen etuuden pienentyminen vuosien 2024–2025 muutosten seurauksena on pudottanut henkilön toimeentulotuelle. Uusissa toimeentulotuen saajissa käytävissä olevien tulojen laskua selittää erityisesti asumistuen vähentyminen. Ryhmään kuuluu todennäköisesti ainakin henkilöitä, jotka ovat pudonneet asumistuella, kun asumistukea ei voi enää saada omistusasuntoon. Lisäksi ryhmään kuuluu jonkin verran pienituloisia opiskelijoita, joiden asumisen tukemiseen on kohdistunut merkittäviä muutoksia hallituskaudella. Vuosien 2024–2025 muutosten takia toimeentulotuelle pudonneet henkilöt ovat simuloinnin perusteella suhteellisen pieni ryhmä (n. 5 prosenttia) kaikista 2024–2025 muutosten jälkeen toimeentulotukea saaneista henkilöistä. Keskimääräinen käytävissä olevien tulojen muutos on selvästi muita ryhmiä pienempi koko vuoden toimeentulotukea saaneilla. Pienempi keskimääräinen muutos selittyy erityisesti sillä, että ryhmässä työttömyysturva supistuu keskimäärin huomattavasti muita ryhmiä vähemmän.

Kuviossa 9 on esitetty eri muutostekijöiden vaikutus toimeentulotuen saajatalouksiin toimeentulotuen saamisen keston mukaan ainoastaan vuosien 2024–2025 muutosten osalta. Mikäli toimeentulotuki uudistuksen vaikutukset huomioitaisiin, simuloitujen muutosten vaikutuksesta keskimääräiset käytävissä olevat tulot pienenevät kuviossa esitetyn lisäksi noin 1–2 prosenttiyksikköä ryhmää kohden.

Kuvio 9 Eri muutostekijöiden keskimääräiset vaikutukset toimeentulotuen saajatalouksiin toimeentulotuen saamisen keston mukaan. Vuosien 2024–2025 muutosten vaikutus.



Kokonaisuutena hallituksen aikaisemmat vuosina 2024–2025 tehdyt lakimuutokset ovat kohdistuneet aikaisemmin arvioitua enemmän myös vuoden aikana toimeentulotukea saaneisiin henkilöihin. Toimeentulotuki on myös kompensoinut huomattavasti aikaisemmin arvioitua harvemmin täysimääräisesti muiden etuuksien supistumista vuositasolla. Arvion täsmentymisen taustalla on Tervolan & Ollonqvistin (2025) jatkokehittämä SISU-mallin kuukausimalli. Kuukausimalli tunnistaa vuosimalliin nähden paremmin toimeentulotuen saajien vuoden aikana muuttuvan taloudellisen tilanteen. Toimeentulotuki poikkeaa merkittävästi muista etuuksista siinä, että se haetaan pääsääntöisesti kuukaudeksi kerrallaan. Toimeentulotuen saajan taloudellinen tilanne saattaa-kin vaihdella merkittävästi vuoden aikana ja merkittävällä osalla oikeus toimeentulotukeen täyttyy vain osan vuodesta. Muistiossa esitetyt toimeentulotuen saajatalouksiin kohdistuva käytettävissä olevien tulojen lasku kohdistuu-kin merkittävässä määrin sellaisiin kuukausiin, kun henkilö ei ole saanut toimeentulotukea. Muutosten vaikutuksesta jo suhteellisen pienituloisten henkilöiden taloudellinen asema heikkenee ja toimeentulotukijaksot pitkittyvät. Osa vuosina 2024–2025 tehdyistä lakimuutoksista kohdistuu myös pitkäaikaisesti toimeentulotukea saaneisiin henkilöihin. Vuonna 2024 voimaan tullut toimeentulotuessa hyväksyttävien asumismenojen tiukennus on laskenut maksettua toimeentulotukea osalla sellaisista kotitalouksista, joilla asumismenot ovat ylittäneet asumisnormin. Lisäksi työttömyysturvan korotusosat ovat aikaisemmin olleet etuoikeutettua tuloa toimeentulotuessa, joten niiden poisto näkyy täysimääräisesti vähennyksenä henkilön käytettävissä olevissa tuloissa, vaikka

henkilö saisi samanaikaisesti toimeentulotukea. Joillain henkilöillä myös opintolainan valtiontakauksen määrän korottaminen voi näkyä suurenakin käytävissä olevien tulojen laskuna, jos henkilö on samanaikaisesti toimeentulotuen kanssa saanut opintotukea.

Vaikka Tervolan & Ollonqvistin (2025) kehittämä kuukausimalli mahdollistaa aikaisempaa tarkemman simuloinnin erityisesti toimeentulotuen osalta, on toimeentulotuen simuloinnissa edelleen epätarkkuutta. Tämän vuoksi tässä muistiossa etenkin luvussa 4 esitetyjä arvioita voi pitää suuntaa antavina.