



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta toimeentulotuen kokonaisuudistuksesta

Toimeentulolakia koskevan esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esityksessä on hyödynnetty paljon tutkimus- ja tilastotietoa. Esityksen taloudellisia vaikutuksia on kuvattu kattavasti niin kotitalouksille kuin julkiselle taloudelle. Vaikutuksia tulisi kuitenkin paikoin tarkentaa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Esityksessä olisi hyvä arvioida, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden väliseen yhteistyöhön. Millaisia vaikutuksia ehdotuksilla on sosiaalihuollon järjestämiseen jatkossa? Mitä vaikutuksia esityksellä on sosiaalipalveluja tarvitsevalle asiakkaalle?
- Esityksen vaikutuksia toimeentulotukea hakevien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen tulee tarkentaa. Esimerkiksi, voiko esityksen myötä henkilön oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon heiketä olennaisesti, jos henkilö ei itse ole kykenevä näistä asioista huolehtimaan?

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta:

”Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi toimeentulotuesta annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annettua lakia ja kuntouttavasta työtoiminnasta annettua lakia.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmakirjausten mukaan hallitus toteuttaa toimeentulotuen kokonaisuudistuksen, joka vahvistaa henkilön itsenäistä selviytymistä, vähentää pitkäaikaista toimeentulotukiriippuvuutta ja selkiyttää toimeentulotuen roolia viimesijaisena harkintaa vaativana rahaetuutena. Esityksessä toimeentulotuen hakijan velvollisuutta ilmoittautua työttömäksi koko-aikatyön hakijaksi vahvistettaisiin ja tilanteita, joissa ilmoittautumisvelvollisuutta ei olisi, vähennettäisiin. Mikäli perustoimeentulotuen hakija ei ilmoittautuisi työttömäksi koko-aikatyön hakijaksi tai hakisi ensisijaisia



etuuksia, hänen perusosaansa voitaisiin alentaa 50 prosentilla. Toimeentulotuen hakijan saaman työttömyysetuuden maksun sanktioista johtuvia toimeentulotuen perusosan 20 ja 40 prosentin alentamisia sujuvoitettaisiin ja varmistettaisiin, että alentaminen koskisi kaikkia niitä tilanteita, joissa työttömyysetuuden maksu katkeaa tuensaajan työvoimapolitiisesti moitittavan menettelyn vuoksi. Kaikissa perusosan alentamisen tilanteissa alentaminen voitaisiin kuitenkin tehdä vain, jos se ei vaarantaisi ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voitaisi pitää muutenkaan kohtuuttomana.

Hallitusohjelman mukaan toimeentulotuen uudistuksella tavoitellaan myös julkistalouden säästöjä. Esityksessä ehdotetaan, että toimeentulotuen perusosan tasoa leikattaisiin 18 vuotta täyttäneiden yksin asuvien henkilöiden ja vanhempansa luona asuvien 18 vuotta täyttäneiden osalta kolme prosenttia sekä muiden 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden osalta noin kaksi prosenttia. Toimeentulotuen 150 euron ansiotulovähennys poistettaisiin 18 vuotta täyttäneiden henkilöiden osalta. Lisäksi heidän osaltaan poistettaisiin myös muiden vähäisiksi katsottavien tulojen ja avustusten etuoikeus. Muina perusmenoina huomioitavat terveydenhuoltomenot rajattaisiin välttämättömiin terveydenhuoltomeneihin.

Kuntien rahoitusosuus perustoimeentulotuesta nostettaisiin sataan prosenttiin niiden 18–24-vuotiaiden toimeentulotuen saajien osalta, joiden perheessä ei asu muun ikäisiä henkilöitä, mikä korvattaisiin kunnille peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän kautta. Esitys sisältää myös muita ehdotuksia, joiden tavoitteena on vahvistaa tuensaajan velvollisuutta käyttää tulonsa omaan elatukseensa tai asunnon vuokraan taikka nopeuttaa, sujuvoittaa, selkeyttää tai yksinkertaistaa perustoimeentulotuen käsittelyä.”

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta saa hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esitysluonnoksessa on useita informatiivisia taulukoita ja kuvioita, jotka selventävät yksityiskohtaisten ehdotusten vaikutuksia. Esitysluonnos on kattava ja varsin yksityiskohtainen kokonaisuus, josta käy ilmi esityksen keskeinen sisältö.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on hyödynnetty ajankohtaista tutkimustietoa. Esitysluonnoksessa on paljon erilaista numeerista tietoa toimeentulotuen saajista sekä laskelmia ehdotetuista muutoksista aiheutuvista kustannuksista, mikä on myönteistä. Laskelmiin sisältyy luonnollisesti epävarmuutta, mikä on tuotu esille esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on selostettu keskeinen lausuntopalaute ja kuvattu, miten esitystä on muutettu tai täydennetty lausuntopalautteen perusteella.



Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on informatiivinen katsaus ulkomaisesta lainsäädännöstä ja muissa maissa käytössä olevista perustoimeentuloa turvaavista ratkaisuista. Tutkimustuloksia muista maista on kuvattu myös esityksen vaikutusarvioissa.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa ehdotetaan monia muutoksia toimeentulotuen saamisen perusteisiin. Toimeentulotuen perusosan tasoa leikattaisiin eri toimeentulotuen saajien ryhmiltä, mutta lapsiryhmäkohtaiset perusosat nousisivat hieman. Esitysluonnoksessa arvioidaan, että tämä muutos koskisi kaikkia toimeentulotukea saavia kotitalouksia, joita oli 249 600 vuonna 2024. Lisäksi toimeentulotuen perusosaa voidaan alentaa 20 tai 40 prosenttia työvoimapolitiisesti moitittavan menettelyn vuoksi.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on arvioitu kattavasti esityksen vaikutuksia kotitalouksien asemaan. Kotitalouksiin kohdistuvista vaikutuksista on tehty laskelmia sekä simulointeja.

Esityksellä arvioidaan olevan 70 miljoonan euron suora julkista taloutta vahvistava vaikutus vuoden 2027 tasossa. Lisäksi uudistuksen on arvioitu lisäävän työllisyyttä 1200 henkilöllä, mikä vahvistaa julkista taloutta noin 29 miljoonalla eurolla. Esitysluonnoksessa on oletettu, että toimeentulotuen saajista 75 prosenttia laittaisi työhaun vireille ja hakisi työttömyysetuutta. Lopuille 25 prosentille kohdistuisi perusosan alentaminen (90 prosenttia) tai kohtuullisuusharkinnan soveltaminen (10 prosenttia), jolloin perusosaa ei alenneta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on arvioitu pääosin hyvin julkiseen talouteen kohdistuvia vaikutuksia. Esitysluonnoksessa on eritelty ehdotetuista muutoksista aiheutuvia kustannuksia tai säästöjä julkiselle taloudelle. Lisäksi esitysluonnoksessa on yhteenvetotaulukko ehdotettujen muutosten vaikutuksista, mikä on myönteistä.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ole käsitelty toimeentulotuen alentamisen kannustinvaikutusta. Esimerkiksi koronapandemian aikana toimeentulotuen alentaminen määräaikaaisesti poistettiin ja sittemmin alentaminen palautettiin. Toimeentulotuen alentamisen työllisyys- ja kannustinvaikutuksista ei ole kuitenkaan toistaiseksi saatu johdonmukaista näyttöä. Esitysluonnoksen perusteella jää siten epäselväksi, voidaanko esityksessä mainitut työllisyysvaikutukset saavuttaa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on arvioitu riittävästi viranomaisiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia. **Arviointineuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen**, että ehdotettujen muutosten myötä Kansaneläkelaitokselle voi tulla entistä mutkikkaampia tukiasioita käsiteltäväksi, mikä voinee lisätä Kansaneläkelaitoksen kuluja.



2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa on arvioitu esityksen vaikutuksia muun muassa lapsiin ja perheisiin, maahanmuuttajiin sekä opiskelijoihin. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä käy ilmi vaikutukset toimeentulotukea hakevien arkeen, mikä on myönteistä. Esityksessä olisi kuitenkin hyvä arvioida tarkemmin esityksen vaikutuksia toimeentulotukea hakevien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Esimerkiksi, voiko esityksen myötä henkilön oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon heiketä olennaisesti, jos henkilö ei itse ole kykenevä näistä asioista huolehtimaan?

Esitysluonnoksen mukaan toimeentulotuen pitkäaikaiset saajat ovat lähtökohtaisesti heikossa taloudellisessa ja sosiaalisessa asemassa olevia henkilöitä. Tutkimustiedon perusteella toimeentulotuen saajien terveysongelmat ovat yleisiä. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa olisi hyvä kuvata lyhyesti toimeentulotukea saavien tyypillisimpiä terveysongelmia. Terveysongelmilla voi olla vaikutuksia henkilön mahdollisuuksiin työllistyä työmarkkinoilla.

Esitysluonnoksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö on valmistelemassa tästä hallituksen esityksestä erillistä arviointia sosiaaliturvaa sekä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien lakimuutosten yhteisvaikutuksista. **Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä**, että hallituksen esitysten yhteisvaikutuksia on tarkoitus arvioida muiden sosiaaliturvaa ja sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien esitysten kanssa. **Arviointineuvosto katsoo kuitenkin**, että yhteisvaikutuksia olisi hyvä arvioida siten, että arvioinnin tulokset olisivat hyödynnettävissä jo säädösvalmisteluvaiheessa ja säädösehdotuksen kuulemisessa. Arviot lakiehdotusten yhteisvaikutuksista tulee olla käytettävissä viimeistään silloin, kun esitykset annetaan eduskunnalle.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä olisi hyvä arvioida, miten ehdotetut muutokset vaikuttavat Kansaneläkelaitoksen ja hyvinvointialueiden väliseen yhteistyöhön. Millaisia vaikutuksia ehdotuksilla on sosiaalihuollon järjestämiseen jatkossa? Mitä vaikutuksia esityksellä on sosiaalipalveluja tarvitsevalle asiakkaalle?

Esitysluonnoksen mukaan voimassa olevan toimeentulotukilain mukainen perusosan 40 prosentin alentamisen harkinta edellyttää Kansaneläkelaitokselta asiakkaan ohjaamista hyvinvointialueelle sosiaalihuoltolain mukaisen palvelutarpeen arviointiin. Esityksessä ehdotetaan, että tästä sosiaalihuollon palvelutarpeen arviointiin ohjaamisesta perusosan alentamisharkinnan yhteydessä luovuttaisiin kokonaan. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksen perusteella jää osin epäselväksi, miten sosiaalihuollon palvelutarpeeseen ohjaamisen poistaminen vaikuttaa mahdollisiin palveluita tarvitseviin. Miten jatkossa varmistetaan, että näitä palveluita tarvitsevat ohjautuvat sosiaalihuollon palveluiden piiriin?

Esitysluonnoksen mukaan Kansaneläkelaitokselle annettaisiin oikeus saada työttömyyskassalta salassapitosäännösten estämättä toimeentulotukiasian käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot. Lisäksi Kansaneläkelaitoksella olisi oikeus saada toimeentulotukiasian käsittelemiseksi ja ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot rahalaitoksilta koskien toimeentulotuen hakijaa tai saajaa.



Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata vaikutuksia tuenhakijan ja samassa kotitaloudessa asuvien tietosuojaan. Esimerkiksi yksityishenkilön tilitiedoista voi ilmetä erinäisiä tietoja henkilön yksityiselämästä, jonka vuoksi tietosuojavaikutuksia olisi hyvä arvioida.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu toimeentulotuesta annettua lakia, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen käsittelystä annetun lain 64 §:n ja kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain 10 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: STM154:00/2024), jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 25.8.2025. Lausunto on julkinen.

Valtioneuvosto antoi hallituksen esityksen eduskunnalle 22.9.2025, minkä vuoksi lainsäädännön arviointineuvosto osoittaa lausunnon eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan käyttöön.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 25. syyskuuta 2025

Eeva-Liisa Inkeroinen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Johtava asiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.
4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.