Marjaana Maisonlahti [NRO]

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, kuuleminen 29.11.2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Pyydettynä vastineena sosiaali- ja terveysvaliokunnalle annettujen lausuntojen johdosta todetaan seuraavaa.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 16/2023 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta todetaan kunnioittaen seuraavaa.

Lapsikorotus

Lapsikorotuksen osalta viitataan myöhemmin myös asiantuntijalausuntojen johdosta todettuun. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnossaan todennut lapsikorotuksen poistamisesta erityisesti seuraavaa:

Jotta lapsikorotuksia saaneet perheet eivät joutuisi kohtuuttomiin tilanteisiin, perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta vielä selvittää, olisiko ehdotettuja siirtymäsäännöksiä edelleen kehittämällä muutosten voimaantuloa mahdollista porrastaa siten, että niille, joihin perhekorotusten poistaminen kohdistuu, jäisi ehdotettua enemmän aikaa sopeutua uuteen tilanteeseen. (kappale 13).

Tältä osin todetaan, että lapsikorotuksen poiston lykkääminen myöhempään ajankohtaan siirtäisi sitä, mistä lukien poistosta syntyvä etuusmenon säästö syntyisi. Jos lapsikorotuksen poisto astuisi voimaan 2.9.2024, jolloin kaikki työttömyysturvaan suunnitellut muutokset olisivat voimassa, arvio on, että lykkäyksen vaikutus olisi nettona 30 miljoonaa euroa.

Samalla kiinnitetään huomiota siihen, että lapsikorotuksen poistamisesta syntyvä nettosäästö on hallituksen esityksessä HE 75/2023 vp esitetty kohdennettavaksi kyseisessä hallituksen esityksessä ehdotettuihin eräiden perhe-etuuksien muutosten rahoitukseen. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä HE 73/2023 vp ehdotettu lapsikorotuksen poisto ja hallituksen esityksessä HE 75/2023 vp ehdotetut kohdennetut etuuksien tarkistukset on esitetty tulevan voimaan samasta ajankohdasta lukien eli 1.4.2024 alkaen.

Muutosten seuranta

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan pitävänsä välttämättömänä, että *valtioneuvosto seuraa tarkasti esityksen vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen*.(kappale 18)

Hallituksen esityksessä ehdotetun esitettyjä muutoksia koskevan jälkiseurannan ja –arvioinnin lisäksi perusturvan riittävyyttä arvioidaan kattavasti neljän vuoden välein perusturvan riittävyyden arviointiraportissa kansaneläkeindeksistä annetun lain 4 a §:n mukaisesti. Perusturvan riittävyyttä arvioitaessa otetaan huomioon henkilön tai kotitalouden saamat Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemat etuudet sekä toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukainen toimeentulotuki.

Seurantaa tapahtuu myös ihmisoikeussopimuksiin liittyvien määräaikaisraportointien muodossa. Suomi on sitoutunut sekä Yhdistyneiden kansankuntien (YK:n) että Euroopan neuvoston (EN) piirissä tehtyihin ihmisoikeussopimuksiin. Näistä sosiaaliturvan kannalta tärkeimpiä ovat EN:n Uudistettu sosiaalinen peruskirja sekä YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus. Ihmisoikeussopimusten toimeenpanon valvontamekanismit määritellään sopimuksissa. Käytännössä valvonta tapahtuu valtioiden toimittamien määräaikaisraporttien kautta.

Asiantuntijalausunnot

Yleistä

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle annetuissa lausunnoissa nousi esiin osittain samoja aiheita kuin jo hallituksen esityksen luonnoksesta järjestetyllä lausuntokierroksella. Alla tarkastellaan valiokunnalle annettuja lausuntoja teemoittain.

Palkansaajan työssäoloehtoa koskevat ehdotukset

Työssäoloehdon pidentäminen ja mahdollisuudet täyttää työssäoloehto

Yleistä työssäoloehdon pidentämistä koskevasta ehdotuksesta

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia siihen, miten työssäoloehtoa on tarkastelujakson sisällä mahdollista kerryttää työssäoloehdon vaatimusta lyhyemmillä työjaksoilla. Kausiluonteisen työn kohdalla tai muutoin määräaikaisen työn kohdalla työssäoloehto voisi jatkossakin kertyä jaksoista, joiden väliin sijoittuu työttömyysjaksoja. Esityksessä ei ehdoteta muutosta myöskään siihen, miten niin kutsutut hyväksyttävät syyt mahdollistavat normaalin tarkastelujakson pidentämisen jopa seitsemällä vuodella. Esimerkiksi päätoiminen opiskelu on tällainen hyväksyttävä syy, kuten myös työkyvyttömyyden tai vanhemmuuden perusteella maksetut etuudet poislukien kotihoidon tuki, jos henkilö ei ole samalla vapaalla työpaikasta.

Tarkastelujakson pidentämisestä seuraa, että palkansaajan työssäoloehtoon on mahdollista lukea esimerkiksi kesäaikaisia määräaikaisia työsuhteita, jolloin 12 kuukauden työssäoloehto voisi kertyä esimerkiksi sellaisista neljän kesän aikana tehdyistä työjaksoista, joista kertyisi kolmen kuukauden verran työssäoloehtokuukausia kesässä. Tämä vaihtoehto vastaa nykytilaa työssäoloehdon pituutta lukuun ottamatta.

Työssäoloehdon pidentäminen ja kuntatalous

Palkkatuettu työ

Palkkatuetun työn osalta todetaan, että tässä esityksessä ehdotetaan nykyisen periaatteen säilyttämistä työssäoloehdon kertymiseen palkkatuetussa työssä (työssäoloviikkojen sijasta huomioitaisiin sama osuus työssäolokuukausista kuin aiemminkin). Hallitusohjelmaan on kuitenkin kirjattu, ettei työssäoloehto kertyisi palkkatuetussa työssä. Asiasta on tarkoitus antaa erillinen hallituksen esitys. Palkkatuen määrästä ja kestosta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa, eikä työssäoloehdon kesto vaikuta palkkatuen määrään tai kestoon, eikä näin ollen palkkatuen kustannuksiin. Vuoden 2025 alusta voimaantulevassa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa palkkatuen määrästä ja kestosta säädetään nykyistä vastaavasti.

Kuntien osuus työttömyysetuusmenoista voi kasvaa välillisesti, koska nykyisin pitkäaikaistyöttömästä myönnetty 10 kuukauden palkkatukijakso riittää täyttämään palkansaajan työssäoloehdon, mutta ehdotetun työssäoloehdon pidennyksen myötä tällainen palkkatuettu työ ei yksinään riittäisi täyttämään työssäoloehtoa ja näin nollaamaan kunnan rahoitusvastuussa huomioitavaa etuuspäivien kertymää. Vastaava ilmiö liittyy yleisesti työssäoloehdon pidentämiseen, kun etuuspäiväkertymän ja tätä kautta rahoitusvastuun nollautuminen edellyttäisi pidempikestoisempaa työssäoloa.

Niin sanotun TE-palvelut 2024 –uudistuksen yhteydessä toteutuva kuntien rahoitusvastuun laajeneminen huomioidaan kunnan valtionosuuksissa siten kuin kuntien peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain 31a §:ssä säädetään. Pykälässä tarkoitetut korvaukset määritetään vuonna 2023 maksettujen työttömyysetuuksien maksatuksesta työttömyyskassoille ja Kansaneläkelaitokselle vuoden 2023 loppuun mennessä kertyneiden tietojen perusteella. Korvaukset tarkistetaan vuoden 2024 tasolle siten kuin kansaneläkeindeksistä annetussa laissa (456/2001) säädetään. Korvauksissa otetaan lisäksi huomioon vuoden 2024 aikana voimaan tulevat työttömyysturvan perusosan suuruuteen säädetyt muutokset.

Kuntien rahoitusvastuu työttömyysetuuksista toimii kannustimena, joka ohjaa kuntia mahdollisimman tehokkaaseen työvoimapalveluiden järjestämiseen. Käytännössä työssäoloehdon pidentäminen ohjaa toimintaa myös siten, että tavoitteena on pidempikestoinen työllistyminen.

Ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia, mikä tarkoittaa alhaisempaa työttömien määrää kuin tilanteessa, jossa uudistusta ei tehtäisi. Alhaisempi työttömien määrä vähentäisi myös kuntien etuusmenoja sekä jossain määrin työvoimapalveluiden tarvetta tämän ryhmän osalta, jolloin käytettävissä olevia resursseja voitaisiin ohjata erityisen heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden palveluihin. Velvoitetyöllistämistä koskevaa ehdotusta lukuun ottamatta esityksessä ei ehdoteta muutoksia työvoimapalveluiden järjestämistehtävään, eikä siis siltä osin muutoksia työvoimapalveluiden rahoitukseen.

Velvoitetyö

Velvoitetyötä koskevalta osalta todetaan, että julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024-2027 ei ole huomioitu menojen lisäyksenä esityksessä ehdotetun velvoitetyöllistämisen keston pidennystä työssäoloehdon muutosta vastaavasti, koska hallitusohjelman mukaan velvoitetyöllistämistä koskeva sääntely on tarkoitus kumota osana työttömyysturvan ikäsidonnaisista poikkeuksista luopumista. Siirtymäsäännösten johdosta HE 73/2023 vp:ssä ehdotetut muutokset velvoitetyöllistämisen kestoon eivät vaikuttaisi voimaantullessaan merkittävästi kuntien tai valtion kustannuksiin vuonna 2024, vaan vaikutuksia syntyisi vasta vuonna 2025, jos velvoitetyöllistämistä koskevaa sääntelyä ei kumota. Tästä syystä valtion vuoden 2024 täydentävässä talousarvioesityksessä ei ole esitetty lisämäärärahaa velvoitetyöllistämiseen.

Velvoitetyöllistämistä koskevien säännösten kumoamista koskeva ehdotus on tarkoitus antaa eduskunnalle osana erillistä hallituksen esitystä ennen kevään kehyspäätöstä, joka koskee vuosia 2025-2028 eli esitysten välillä ei ole sellaista kehyspäätöskierrosta, jossa voitaisiin huomioida vaihtoehtoinen tilanne.

Muuta työssäoloehdon pidentämistä koskevasta ehdotuksesta ja valiokunnalle annetuista lausunnoista

SAK on lausunnossaan ehdottanut työssäoloehdon tarkastelujakson pidentämistä 28 kuukaudesta 36 kuukauteen.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan tarkastelujakson pidentäminen madaltaisi työssäoloehdon pidentämiseen liittyvää työttömyysturvamenojen säästöä noin 34 miljoonalla eurolla ja täydentävät tulonsiirrot ja verotus huomioiden alentaisi julkisen talouden säästöä noin 22 miljoonalla eurolla 28 kuukauden tarkastelujaksoon nähden.

Akava on lausunnossaan ehdottanut työssäoloehdon pidentämistä 12 kuukauden sijaan 9 kuukauteen.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan 9 kuukauden työssäoloehto madaltaisi työssäoloehdon pidentämiseen liittyvää työttömyysturvamenojen säästöä noin 66,5 miljoonalla eurolla ja täydentävät tulonsiirrot ja verotus huomioiden alentaisi julkisen talouden säästöä noin 43 miljoonalla eurolla 12 kuukauden työssäoloehtoon verrattuna.

Työssäoloehtoa koskeviin muutosvaihtoehtoihin liittyviä laajempia taloudellisia vaikutuksia ja muihin ehdotuksiin liittyviä yhteisvaikutuksia ei käytettävissä olevalla aikataululla ja arviointiresurssilla pystytä tuottamaan.

Työssäoloehdon karttumaperusteen muuttaminen

Osassa lausuntoja katsottiin, että työssäoloehdon kertymäperusteen muutos työajasta toloperusteiseksi ei ole oikeudenmukainen tai kannustava nuorten, nuorten lapsiperheiden tai pienipalkkaisten palkansaajien kannalta.

Näiltä osin sosiaali- ja terveysministeriö viittaa hallituksen esitykseen ja toteaa, että tuloperusteisen karttuman tavoitteena on, että työssäoloehtoa koskeva sääntely sopisi nykytilannetta paremmin tilanteisiin, joissa ansioita kertyy useammasta työsuhteesta tai työaika vaihtelee yli ajan, minkä lisäksi muutos mahdollistaisi tulorekisterin paremman käytön ja digitalisaation edistämisen. Yhdessä ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa koskevien ehdotusten kanssa työssäoloehdon kertymäperustetta koskeva ehdotus johtaisi myös nykyistä yhdenvertaisempaan ansiopäivärahan perustepalkan määrittelyyn, jossa työajan osittain sattumanvarainenkin sijoittuminen ei vaikuttaisi perustepalkan ja sen kautta ansiopäivärahan määrään.

Lisäksi, siltä osin kuin lausunnossa katsottiin, että palkanmaksun ongelmatilanteita varten ehdotettu lain 5 luvun 4 b § on riittämätön, tuodaan esiin seuraavaa. Lausunnossa viitataan ehdotukseen, jonka yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”*Palkanmaksun viivästymisellä tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa työnantaja ei pysty maksamaan palkkaa tavanomaisena palkanmaksupäivänä, vaan palkanmaksu siirtyy siten, että palkka maksetaan jonkin toisen kalenterikuukauden aikana. Säännöksen tarkoituksena on välttää tilanteita, joissa työssäoloehto jäisi täyttymättä tai työssäoloehdon täyttyminen siirtyisi eteenpäin työnantajan palkanmaksuongelmista johtuen. Palkkaa voitaisiin kohdentaa momentin perusteella sekä tilanteissa joissa kokonaisia palkkaeriä on jäänyt maksamatta että tilanteissa joissa palkanmaksun virheistä johtuen vain osa palkasta on maksettu ajallaan ja osa maksetaan myöhempänä ajankohtana.*”

Ehdotuksessa ei olla rajoitettu sitä, miten tieto tällaisesta palkanmaksun viipeestä saadaan. Hallituksen esityksen valmistelun aikana on havaittu, että työssäoloehtoon ehdotettujen muutosten vuoksi myös hakemuksia, joilla työttömyysetuutta haetaan, on syytä tarkastella ja

uudistaa. Ei siis ole poissuljettua, että tällaisesta virheestä voitaisiin pyytää ilmoittamaan esimerkiksi työttömyysetuushakemuksessa.

Osassa lausunnoista katsottiin, että palkansaajan työssäoloehdon tulisi kertyä ansaintaperusteisesti ehdotetun maksuperusteisen kertymisen sijasta. Vaihtoehtoa on arvioitu hallituksen esityksen sivulla 75-76. Vaikka ansaintaperusteisella mallilla ei valmistelun aikaisen arvion mukaan olisi merkittäviä eroja työllisyyden tai julkisen talouden vahvistumista koskevien tavoitteiden kannalta ehdotukseen verrattuna, sen arvioitiin mahdollistavan maksuperusteista mallia vähäisemmässä määrin digitalisaation hyödyntämistä. Lisäksi valmistelun aikana saatiin arvio, jonka mukaan ansaintaperusteinen malli voisi merkitä Kansaneläkelaitoksen työmäärässä merkittävää kasvua. Kansaneläkelaitoksen koko työttömyysturvahakemusten käsittelyyn käytettävä henkilötyövuosipanos oli vuonna 2022 yhteensä 380 henkilötyövuotta. Ansaintaperusteisen mallin arvioitiin edellyttävän 60 henkilötyövuoden lisäpanostusta työttömyysetuushakemusten käsittelyyn.

Kuntaliitto viittaa lausunnossaan työssäolovelvoitteiden ja koulutusta vailla oleville nuorille asetettujen työttömyysturvaseuraamusten lakkaamiseen. Mainittujen seuraamusten täyttymistä seurattaisiin edelleen kalenteriviikkoina, vaikka työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon täyttymisen seurannassa siirryttäisiin kuukausikohtaiseen tarkasteluun. TE-toimistojen ja vuoden 2025 alusta kuntien tehtäväksi jäisi tarvittaessa muuntaa kuukaudet kalenteriviikoiksi siten, että yksi kuukausi työssäoloehtoon luettavassa työssä vastaisi seuraamuksia täytettäessä neljää viikkoa ja puoli kuukautta kahta viikkoa.

Vaikka kyse olisi uudesta tehtävästä, se ei erityisen paljon poikkea siitä, että seuraamusten lakkaamista seurataan nykyisin kalenteriviikkoina. Lisäksi on otettava huomioon ainakin seuraamusten täyttäminen osallistumalla työttömyysturvalaissa määriteltyihin työllistymistä edistäviin palveluihin. Jos tämä mahdollisuus halutaan säilyttää siten, että lyhyisiinkin palveluihin osallistuminen luetaan työnhakijan hyväksi seuraamusta täytettäessä, kalenteriviikkokohtaisen laskutavan lisäksi ei liene olemassa muita ilman vielä suurempia muutoksia toteutettavia vaihtoehtoja. On myös vaarana, että jos laskutapaa muutettaisiin, palveluiden kestoja saatettaisiin soveltamiskäytännössä pidentää, jotta tuettaisiin työnhakijan palaamista työttömyysturvan saajaksi. Tällainen palveluiden keinotekoinen pidentäminen ei olisi tarkoituksenmukaista.

Ansiopäivärahan määräytyminen

Useissa lausunnoissa katsottiin, että esityksessä ehdotettu ansiopäivärahan määräytymisen muutos ei ole oikeudenmukainen tai huomioi riittävästi erilaisia tapoja työllistyä tai tilanteita, joissa työllistymismahdollisuuksiin vaikuttaa esimerkiksi huoltovastuu erityislapsesta tai oma osatyökykyisyys. Tältä osin lausunnot vastaavat lausuntokierroksen aikana saatua palautetta, ja niitä on käsitelty hallituksen esityksen sivuilla 84-85 ja 88. Aluksi on syytä todeta, että ansiopäivärahan määräytymistä koskevissa lausunnoissa on osittain kyse työssäoloehdon kertymistä koskevan ehdotuksen seurauksesta ja osittain siitä, että päivärahan perusteena olevan palkan tavoitellaan vastaavan tosiasiallista ansiota,

Joissakin lausunnoissa (STTK, SAK) katsottiin, että ansiopäivärahan perusteena olevan palkan lasketa tilanteissa, joissa työssäoloehto kertyy puolikkaina kuukausina, pienentää ansiopäivärahan tasoa liikaa, jopa vain peruspäivärahan suuruiseksi. SAK esittää, että jos henkilön työssäoloehdon tarkastelujaksolta löytyy kuusi kokonaista työssäoloehdon täyttävää kuukautta, päiväraha määriteltäisiin näiden kuukausitulojen perusteella.

SAK:n esittämää vaihtoehtoa on arvioitu valmistelun aikana. Esityksessä ehdotettu malli vahvistaisi julkista taloutta arviolta 17,4 miljoonaa euroa ja lisäksi lisäisi työllisyyttä arviolta 1500 henkilöllä. Se myös vastaisi SAK:n ehdotusta paremmin henkilön tosiasiallisia tuloja työssäoloehdon täyttymisen aikana. SAK:n mallin julkista taloutta vahvistava vaikutus olisi karkeasti arvioiden vajaa kolmasosa esityksessä ehdotetun mallin vaikutuksesta, eli menosopeutus olisi reilut viisi miljoonaa euroa ja työllisyyttä vahvistava vaikutus alle 500 henkilöä.

Tältä osin todetaan, että muutoksen tavoitteena on, että ansiopäiväraha vastaisi mahdollisimman hyvin henkilön tosiasiallista ansiotuloa. Tätä on kuvattu hallituksen esityksen sivulta 32 löytyvässä esimerkissä:

	Esimerkki 1: joka toinen viikko töitä 30 h, joka toinen viikko 15 h (nykytila)	**Esimerkki 2: joka viikko töitä 22,5 h (nykytila)**	**Tulop-erusteinen työssäoloehto**
Tuntipalkka	13 €/h	13 €/h	13 €/h
Työtulot kuukaudessa keskimäärin	1 313 €	1 313 €	1 313 €
Päivärahan määrittelyssä käytettävä kuukausitulo, keskimäärin	1 733 €	1 313 €	1 313 €
Täysi ansiopäiväraha kuukaudessa	1 154 €	973 €	973 €
Soviteltu päiväraha ja palkka yhteensä kuukaudessa	1 659 €	1 549 €	1 549 €
Bruttohyöty osa-aikatyöstä kuukaudessa	504 €	575 €	575 €
Bruttohyöty, jos henkilö siirtyy osa-aikatyöstä kokopäivätyöhön	438 €	548 €	548 €
Kokoaikatyön tulo vrt. täysi työttömyysetuus	942 €	1 123 €	1 123 €

Omavastuuaika

Muiden huomioiden lisäksi omavastuuajan pidentämistä koskevaa ehdotusta arvioitiin lausunnossa toimeentulotuen tarpeen kasvun kannalta.

Omavastuuajan pidentämisen ei arvioida aiheuttavan suurta lisäystä toimeentulotuen saantiin, koska useimmiten henkilö on saanut palkkaa juuri ennen työttömäksi jäämistä ja omavastuuajan asettamista. Joissain tapauksissa, esimerkiksi, kun opiskelija jää työttömäksi heti valmistumisen jälkeen tai on ollut muusta syystä pitkään poissa työmarkkinoilta, toimeentulotuen tarvetta voi syntyä. Esityksessä on arvioitu omavastuuajan pidentämisestä seuraavaksi toimeentulotuen tarpeen lisääntymiseksi 300 000 euroa vuodessa. Tästä kustannuksesta puolet kohdistuisi kunnille.

Omavastuuajan pidentäminen myös pienentää hieman kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista, koska kuntien rahoitusvastuun prosenttikorotukset siirtyvät kunkin etuudensaajan kohdalla kaksi päivää myöhemmäksi.

Lomakorvauksen vaikutus

Esityksessä ehdotetaan, että yli kaksi viikkoa kestävän kokoaikatyön päättymisen perusteella maksettu lomakorvaus jaksotettaisiin, jolloin työttömyysetuutta ei maksettaisi ajalta, jonka sanottu jaksotus kattaa. Nykyisin lomakorvaus ei näissä tilanteissa vaikuta työttömyysetuusoikeuteen. Sen sijaan lomakorvaus, jota maksetaan osa-aikatyön päättymisen perusteella tai enintään kaksi viikkoa kestäneen kokoaikatyön perusteella huomioidaan työttömyysetuuden sovittelussa. Myöskään kokoaikatyöhön perustuvan vuosiloman ajalta ei ole oikeutta työttömyysetuuteen.

Lomakorvausten jaksotus pienentää hieman kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista, koska kuntien rahoitusvastuun prosenttikorotukset siirtyvät kunkin etuudensaajan kohdalla lomakorvausten jaksotusta vastaavaa maksupäivien määrää myöhemmäksi. Muilta osin kiinnitetään huomiota hallituksen esityksen sivulla 86 esitettyyn arvioon lomakorvauksen jaksottamisesta.

Lapsikorotus

Useissa lausunnoissa katsottiin, että lapsikorotusten poisto kohdistuu nimenomaan pienituloisiin lapsiperheisiin ja yhden vanhemman perheisiin. Muutoksella arvioitiin olevan vaikutusta lapsiperheköyhyyteen ylisukupolvisine vaikutuksineen ja tämän arvioitiin lisäävän pitkällä aikavälillä kustannuksia.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että se, että lapsikorotus kaikkein pienituloisimmissa perheissä voisi korvautua toimeentulotuella ja asumistuella, vähentää työttömyysturvan heikentämisen vaikutuksia, mutta samalla toimeentulotuen roolin korostuminen nostaa todennäköisyyttä joutua kannustinloukkuun.

Lapsikorotuksen poiston todettiin lisäävän perustoimeentulotuen tarvetta 50 miljoonalla eurolla, mikä lisäisi kuntien rahoitusvastuuta vuositasolla noin 25 milj. eurolla, mikä myös hallituksen esityksessä todetaan. Yleisen asumistuen tarpeen arvioidaan kasvavan 20 miljoonaa euroa.

Lapsikorotusten poistosta on arvioitu seuraavan reilun 70 miljoonan euron suora julkisen talouden säästö. Hallitus on linjannut, että tämä säästö uudelleen jaetaan lapsiperheille lapsiperhe-etuuksien korotuksina. Rahoitus hallituksen esityksessä 75/2023 esitettyihin lapsilisien korotuksiin juontuu siis lapsikorotusten poistosta.

Lapsikorotukset koskevat laajaa joukkoa työttömiä. Vuoden 2022 aikana lapsikorotusta maksettiin noin 188 000 henkilölle. Lapsikorotusten poisto koskettaa siten hyvin erilaissa tilanteissa olevia työttömiä. Lapsikorotusten poiston työllisyysvaikutuksia on arvioitu työttömyysturvan bruttokorvausasteen muutoksen vaikutuksesta johdettuna sekä simuloidusta osallistumisveroasteen muutoksesta johdettuna.

Bruttokorvausaste tarkoittaa etuuden tasoa suhteessa työttömyyttä edeltäneeseen palkkaan. Bruttokorvausasteen muutoksesta johdetussa työllisyysvaikutusarviossa sovelletaan Suomalaista tutkimustietoa ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen tason vaikutuksesta työttömyyden

kestoon. Soveltamalla joustoja 0.8[1] (ansiopäiväraha ja peruspäiväraha) ja 0.4[2] (työmarkkinatuki) saadaan arvioiduksi työllisyysvaikutukseksi noin 9 300 työllistä.

Osallistumisveroasteella tarkoitetaan arvioinnin kontekstissa maksettujen veron ja menetettyjen tulonsiirtojen osuutta työllistymispalkasta työttömän työllistyessä kokoaikaiseen työhön. Osallistumisveroasteet simuloidaan yksilötasolla, jolloin voidaan huomioida vero- ja tulonsiirtojärjestelmän yhteisvaikutukset työllistymisen kannusteisiin. Soveltamalla Suomalaisella aineistolla tehdyn menetelmällisesti arviointia hyvin vastaavan tutkimuksen joustoa 0,17[3] saadaan arvioksi noin 15 700 työllistä. Hallituksen esityksen mukainen arvio 10 000 työllisestä vastaisi 0,1 suuruista joustoa[4] ja perustuu siten hyvin varovaiseen oletukseen.

Työn tarjonnan joustoja käsittelevissä tutkimuksissa on havaittu, että lasten lukumäärä vaikuttaa työn tarjonnan joustoihin. Henkilöillä joilla on lapsia, työn tarjonnan joustot on havaittu tutkimuksissa keskimääräistä suuremmiksi, toisaalta yhden vanhemman perheissä joustot keskimääräistä pienempiä[5].

Valtiovarainministeriö on arvioinut osallistumisveroasteiden muutoksia eri ryhmissä osana vuoden 2024 aikana voimaan astuvien yhteisvaikutusten arviointia. Kokoaikaisen työllistymisen kannusteet vahvistuvat kaikista kotitaloustyypeistä eniten kahden huoltajan ansiopäivärahaa saavissa perheissä, joissa työn tarjonnan joustot ovat myös tutkimusnäytön perusteella suurimmat. Yhden huoltajan työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa saavissa perheissä kokoaikaisen työllistymisen kannusteet keskimäärin heikkenevät. Näiden ryhmien kohdalla kannusteiden heikentyminen liittyy siihen, että toimeentulotuella ensisijaista etuutta saavien kokoaikaisen työllistymisen kannusteet eivät kasva ja osalla kokoaikaisen työllistymisen kannusteet heikkenevät yleisen asumistuen muutoksista johtuen.

Hallituksen esityksessä on lisäksi arvioitu, että lapsikorotuksen poistaminen lisää työttömyysetuuksien ja muun sosiaaliturvan samankaltaisuutta, minkä vuoksi esitys on yhdensuuntainen hallitusohjelmaan sisältyvien sosiaaliturvan uudistamista ja niin kutsuttua yleistukea koskevien tavoitteiden kanssa.

Työttömyysetuuden sovittelu

Useissa lausunnoissa katsottiin, että suojaosan poistaminen heikentää osatyökykyisten tai muun elämäntilanteen, esimerkiksi yksinhuoltajuuden kannalta ensisijaisesti osa-aikatyötä hakevien henkilöiden kannustimia ja mahdollisuuksia osallistua työmarkkinoille ja sitä kautta parantaa toimeentuloaan.

---

[1] Uusitalo, R., & Verho, J. (2010). The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform. Labour Economics, 17(4), 643-654
[2] Kyyrä, T. (2020). Labor market subsidy and unemployment exits. Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportti.
[3] Jäntti, M., Pirttilä, J., & Selin, H. (2015). Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates?. Journal of Public Economics, 127, 87-99.
[4] Laskelmia on avattu VM:n julkaisemassa taustamuistiossa.
[5] Elomäki, Anna; Haataja, Anita; Kotamäki, Mauri; Kärkkäinen, Olli; Vaalavuo, Maria; Ylästalo, Hanna (2018): Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolitietoinen budjetointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 58/2018 sekä Kosonen, Tuomas (2014): To Work or Not to Work? The Effect of Childcare Subsidies on the Labour Supply of Parents. The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy, De Gruyter, vol. 14(3), pages 1-32, July.

Joissakin lausunnoissa suojaosan poiston arvioitiin voivan heikentää työllisyyttä ja sen katsottiin voivan pahentaa kannustinloukkuja ja johtavan siihen, että osittaisen työn vastaanottamisesta voi tulla taloudellisesti kannattamatonta.

Näiltä osin viitataan hallituksen esityksen vaikutusarvioihin s. 37 ja 60 alkaen, minkä lisäksi tuodaan esiin, että hallituksen esityksessä on lisäksi arvioitu, että työttömyysetuuden suojaosan poistaminen lisää työttömyysetuuksien lineaarisuutta ja myös samankaltaisuutta muun sosiaaliturvan kanssa, minkä vuoksi esitys on yhdensuuntainen hallitusohjelmaan sisältyvien sosiaaliturvan uudistamista ja niin kutsuttua yleistukea koskevien tavoitteiden kanssa.

Joissakin lausunnoissa nostettiin lisäksi esiin matkakustannukset, joita syntyy myös lyhytkestoisesta tai muutoin epätyypillisestä työstä.

Tältä osin todetaan, että tuloverolain 93 §:n 4 momentin mukaan *Jos verovelvollinen on verovuoden aikana saanut työttömyysturvalain (1290/2002) mukaista työttömyyspäivärahaa, työmarkkinatukea tai päivärahaa toimeentulon turvaamiseksi tai sairausvakuutuslain (1224/2004) mukaista äitiysrahaa, erityisäitiysrahaa, isyysrahaa, raskausrahaa, erityisraskausrahaa, vanhempainrahaa tai osittaista vanhempainrahaa, hänen omavastuuosuuttaan pienennetään 70 eurolla jokaiselta täydeltä korvauskuukaudelta. Omavastuuosuus on kuitenkin vähintään 140 euroa. Täyteen korvauskuukauteen katsotaan kuuluvan 21,5 korvauspäivää vastaava määrä. Jos verovelvollinen on verovuoden aikana saanut soviteltua työttömyysetuutta tai osittaista vanhempainrahaa, täysiä korvauskuukausia laskettaessa korvauspäivät muutetaan täysiksi korvauspäiviksi.*

Hallituksen esityksessä HE 153/2022 vp todetaan, että *Työtön on oikeutettu omavastuun alentamiseen myös siltä ajalta, kun hän työskentelee osa-aikaisesti, satunnaisesti, sivutoimisesti tai hänen työaikaansa on lyhennetty. Näiltä ajoilta maksettu soviteltu työttömyysetuus muunnetaan omavastuuta laskettaessa täysiksi korvauspäiviksi.*

Vaihtoehtoisten ratkaisujen arvioinnin puuttuminen

Tavoiteltujen säästöjen ja työllisyyden muutoksen mittaluokka on niin huomattava, että jo ehdotetuilla, hallitusohjelmaan sisältyvillä muutosehdotuksilla työttömyysetuuteen puututaan monella eri tavalla. Vaihtoehtoiset ratkaisumallit, joilla saavutettaisiin vastaava muutos julkisen talouden säästöjen ja työllisyyden muutoksen sisällä on siis varsin vähäisiä. Laajemmin, koko valtiontalouden kannalta tarkasteltuna vaihtoehtoisten mallien hakeminen esimerkiksi veroratkaisut huomioon ottaen ei yksittäisessä hallituksen esityksessä ole mahdollista.

Yhteisvaikutukset

Eri etuusmuutosten yhteisvaikutuksia on arvioitu sosiaali- ja terveysministeriön Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi –muistiossa. Lisäksi valtiovarainministeriö on julkaissut muistion yhteisvaikutuksista työnteon kannustimiin.

Muistion arvioissa on otettu huomioon indeksijäädytyksen vaikutus vain vuoden 2024 osalta. Tämä vastaa noin puolta koko indeksijäädytyksen 10,2 % vaikutuksesta indeksiin sidottujen etuuksien tasoon. Vaikutusarvio tehtiin vuoden 2024 tasossa kahdesta syystä: ensinnäkin vuoteen 2027 ulottuva arvio lisäisi arvion epätarkkuuksia, toiseksi hallitus on linjannut vuoden 2024 jälkeen tehtäväksi myös muita muutoksia, joita ei voitu ottaa arviossa huomioon.

Yksittäisiin henkilöihin ja kotitalouksiin voi kohdistua useita samanaikaisia muutoksia. Esimerkiksi yleisen asumistuen muutokset, lapsikorotusten poisto, indeksijäädytys sekä työttömyysturvan suojaosan poisto voivat koskea samaa soviteltua työttömyysetuutta saavaa henkilöä. Eri tekijöiden ristikkäisvaikutukset kuitenkin jossain määrin pehmentävät yksittäiseen henkilöön/kotitalouteen kohdistuvia vaikutuksia. Työttömyysturvaan kohdistuvat heikennykset vähentävät henkilön maksamia veroja ja lisäävät ruokakunnan saamaa asumistukea. Tällöin yhteisvaikutukset henkilön/kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin ovat pienemmät kuin yksittäisten muutosten vaikutukset yksittäin tarkasteltuna.

Käytännössä muutokset vaikuttavat kotitalouksiin vaiheittain johtuen toisaalta muutosten asteittaisesta voimaantulosta, ja toisaalta siitä, että monet muutokset, esimerkiksi työssäoloehdon pidentäminen, ei vaikuta jo valmiiksi etuutta saavaan henkilöön välittömästi. Kotitalous voi siis olla usean eri muutoksen kohteena, mutta kaikkien muutosten vaikutus ei toteudu välittömästi samalla hetkellä.

Lapsilisän korotukset korvaavat yksinhuoltajilla, alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmilla sekä neljän tai useamman lapsen perheissä osan lapsikorotuksen poistumisesta johtuvista menetyksistä. Näissä ryhmissä kokonaisvaikutus on siis hieman pienempi kuin lapsikorotusten saajilla yleisesti. Lapsikorotukset ovat euromääräisesti suurempia kuin ehdotetut korotukset. Lapsilisät kohdentuvat laajasti lapsiperheisiin eri tilanteissa, kun lapsikorotukset kohdentuvat vain työttömyysturvan saajiin.

Muita huomioita lausunnoista

Useammassa lausunnossa lausuttiin sellaisista muutoksista, joita ei sisälly nyt käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen HE 73/2023 vp. Tällaisia muutoksia ovat hallitusohjelman mukainen ansiopäivärahan tason porrastus, se, että palkkatuettu työ ei lainkaan kerryttäisi palkansaajan työssäoloehtoa. Näiltä osin lausunnot eivät anna aihetta toimenpiteisiin.

Muita huomioita hallituksen esityksestä

Vastineen yhteydessä korjataan seuraavat hallituksen esityksessä olevat virheet:

Virheellinen etumerkki taulukossa 6

Hallituksen esityksen sivulla 57 taulukosta 6 puuttuu vaikutusta ilmaiseva etumerkki: Taulukossa on nyt vaikutus ansiopäivärahaan 6 miljoonaa euroa, ja sen pitäisi olla
-6 miljoonaa euroa.

Virheellinen lapsikorotukseen tehtyä ylimääräistä korotusta koskeva ilmaisu

Hallituksen esityksen sivulla 44 todetaan lapsikorotuksesta nyt ”Ilman vuoden 2023 ylimääräistä indeksikorotusta…” kun ilmaisun tulisi olla ”Ilman vuoden 2023 määräaikaista lapsikorotuksen korotusta”.

Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §:n muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:n muuttamista siten, että työllistämisvelvoitteen kesto olisi sidottu työssäoloehtoon nykyisen kuuden kuukauden sijasta. Työllistämisvelvoitteen tarkoituksena on ollut käytännössä

turvata mahdollisuus jatkaa työttömyyspäivärahalla eläkeikään asti, jos henkilö ei pysty muutoin työllistymään. Esityksen antamisen jälkeen on kiinnitetty huomiota siihen, että myös työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia olisi tarpeen muuttaa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin tehtävää muutosta vastaavasti. Vastineen liitteenä on ehdotus laiksi työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §:n muuttamisesta. Lakiehdotus on valmisteltu ja hyväksytty työ- ja elinkeinoministeriössä.

Säännöskohtaiset perustelut: Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §:n 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että säädöksestä poistettaisiin voimassa olevaa työssäoloehdon kestoa vastaava kuuden kuukauden velvoitetyön keston määritelmä. Esityksessä ehdotetaan työssäoloehdon pidentämistä 12 kuukauteen ja velvoitetyöllistämisen tarkoituksena on ollut turvata mahdollisuus täyttää palkansaajan työssäoloehto velvoitetyöllä. Vastaavaa muutosta on ehdotettu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin lakiehdotuksessa 7. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §:n 3 momentissa viitataan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:iin, joissa määriteltäisiin velvoitetyöllistämisen kesto työssäoloehdon täyttymisen kautta. Ehdotetun muutoksen myötä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain välille ei jäisi ristiriitaista määritelmää velvoitetyöllistämisen kestosta.