Marjaana Maisonlahti
Tapio Isolankila

VN/14777/2024

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys HE 123/2024 vp sosiaaliturvarahastojen säästöjen valtion ja kuntien talouden vahvistamiseen ohjaamista ja sairauspäivärahan muutoksia koskevaksi lainsäädännöksi

Pyydettynä vastineena lausutaan seuraavaa.

Kanavointi

EK, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT, SAK, STTK ja Akava vastustavat hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta sosiaaliturvarahastojen säästöjen valtion ja kuntien talouden vahvistamiseen ohjaamiseksi (kanavointi). Näistä lausunnonantajista EK katsoo, että julkinen talous vahvistuu alkuperäisen tavoitteen mukaisesti myös ilman kanavointia. STTK toteaa lausunnossaan, että ilman kanavointiakin 57 prosenttia eli noin 640 miljoonaa euroa vuodessa sosiaaliturvarahastojen 1 130 miljoonan euron menoihin kohdistuvasta leikkauksesta palautuisi vahvistamaan julkista taloutta.

Edelleen näistä lausunnonantajista usea katsoo, että ehdotetun kanavointiratkaisun sijasta julkisen talouden suora sopeutus tulee tarvittaessa tehdä sosiaalivakuutuksen sijaan menoja leikkaamalla, tuloja kasvattamalla tai näiden yhdistelmällä.

Usea näistä lausunnonantajista toteaa pitävänsä ehdotettua kanavointiratkaisua vakuutusperiaatteen vastaisena, ja että sosiaalivakuutusmaksuja ei tule käyttää muun julkisen talouden vahvistamiseen.

Myöskään Suomen Yrittäjät ei kannata esitettyjä muutoksia, ja se lausuu pitävänsä erikoisena, että työttömyysturvajärjestelmään tehtyjen uudistusten kautta saatava säästö kanavoidaan sairausvakuutusjärjestelmään tehtävillä muutoksilla. Kyse on kahdesta erillisestä järjestelmästä, joiden rahoitusperiaatteet eivät ole aiemmin seuranneet toisiaan, eikä näin ole tarkoitus tapahtua myöskään tulevaisuudessa. Nyt tehtävän kanavointiratkaisun vaikutusten on tarkoitus toteutua täysimääräisesti vuoden 2025 aikana, mutta sairausvakuutuksen rahoitukseen tehtävät muutokset ovat pysyviä. Se katsoo, että muutosten pitkäaikaisvaikutukset esimerkiksi työllistämisen kustannuksiin ovat epävarmat, sillä työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen menoihin vaikuttavat pääosin hyvin erilaiset tekijät.

Osa lausunnonantajista, kuten esimerkiksi EK, KT ja SAK toteavat lausunnoissaan pitävänsä ehdotettua kanavointiratkaisua etupainotteisena. Sekä EK että KT esittävät, että jos kanavointiratkaisu toteutetaan, tämä etupainotteisuus tulee poistaa siten, että valtio tilittää ylimääräisenä keräämänsä reilut 200 milj. euroa sosiaalivakuutusrahastoihin. KT toteaa, että etupainotteisuus olisi mahdollista estää myös porrastamalla voimaantulo, mikä olisi kuitenkin monimutkaisempi ratkaisu kuin edellä todettu valtion ylimääräinen tilitys.

STTK puolestaan lausuu kanavoinnin vaikutusten jakautumisesta palkansaajien ja työnantajien välillä ja katsoo, että kanavointiratkaisu ei toteudu tasapuolisesti palkansaajien ja työnantajien välillä. Hallituksen esityksen mukaan palkansaajien verot ja maksut pienenevät 77 miljoonalla eurolla vuonna 2026, kun taas työnantajien nousevat 38 miljoonalla eurolla. Tässä ei kuitenkaan ole otettu huomioon palkansaajien

ansiotuloverotuksessa tänä vuonna jo kanavoitua noin 200 miljoonan euron summaa (vuoden 2026 tasossa tämä on jonkin verran suurempi). Tämä huomioiden palkansaajien maksut nousevat yhteensä 123 miljoonaa euroa. Näin ollen palkansaajilta kanavoidaan lähes 100 miljoonaa euroa enemmän kuin työnantajilta, vaikka hallituksen julkilausuttuna tavoitteena on kanavoida yhtä paljon.

Lausunnonantajista Kuntaliiton mukaan on perusteltua, että hallituksen sopeutuspäätöksistä sosiaaliturvarahastoihin kertyvät säästöt pyritään kanavoimaan erillisellä päätöskokonaisuudella valtiolle. Päätöksistä kertyviä hyötyjä kunnille ei kanavoida pois. Se toteaa lausunnossaan, että pitkällä aikavälillä julkisen sektorin vahvistuminen hyödyttää koko kansantaloutta ja myös niitä toimijoita, joiden etuudet pienenevät tai rahoitusvastuut kasvavat. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että sosiaaliturvarahastojen varojen käyttötarkoitusta ei hallituksen esityksessä esitetä muutettavaksi.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT puolestaan toteaa, että hallituksen esityksessä valittu sosiaaliturvasektorin sisäinen kompensaatio säilyttänee nykyisen verotuksen kohtaannon mahdollisimman samankaltaisena ja välttää muutospaineita palkanmuodostuksessa.

Lausuntojen johdosta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa.

Hallituksen esityksen HE 123/2024 vp vaihtoehtoisia ratkaisutapoja koskevassa luvussa 5.1.1 tuodaan esiin, että kanavointia koskevaa kehysriihipäätöstä ja hallituksen esityksen valmistelua edeltävästi valtiovarainministeriön asettama kolmikantainen työryhmä selvitti vero- ja maksutulojen sekä etuuksien jakautumista julkisen talouden eri sektoreiden kesken. Työryhmä julkaisi loppuraporttinsa 1.3.2024. Palkansaajia ja työnantajia edustavat järjestöt jättivät loppuraporttiin eriävän mielipiteen. Hallituksen esityksessä ehdotettava sairausvakuutuksen kautta tehtävä kanavointi edustaa vaihtoehtoa, joka noudattaa työryhmän työskentelyssä tehtyjä keskeisiä havaintoja, ja esityksessä ehdotetut vakuutusmaksuvastuut mahtuvat sellaisen historiallisen vaihtelun sisään, jossa maksuvastuut ovat aiemminkin liikkuneet.

Koska sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästövaikutusten kanavointia koskeva ehdotus toteutuessaan pienentää valtion rahoitusosuutta sairausvakuutuksen kustannuksista, se toteuttaa tavoitetta vähentää valtion menoja.

Kuten hallituksen esityksessä tuodaan esiin, sosiaaliturvarahastojen menoja pienentävät säästöpäätökset tulevat asteittain voimaan vuosina 2024–2027 siten, että vuonna 2024 arvioidaan toteutuvan noin 140 miljoonaa euroa, vuonna 2025 noin 900 miljoonaa euroa ja vuodesta 2026 lukien noin 1 130 miljoonaa euroa. Vuoden 2025 alusta toteutettavaksi ehdotettu kanavointi esityksessä ehdotetulla tavalla toteutettuna ei kuitenkaan kiristä palkansaajien ja yksityisten verotusta yhtä paljon kuin vuosien 2025 ja 2026 säästösummien erotus, joka on runsaat 200 milj. euroa. Tämä johtuu siitä, että asteittaista kanavointia korkeammat vakuutusmaksut johtavat ansiotulo- ja yhteisöverojen määrän pienenemiseen.

Kuten hallituksen esityksen luvussa 4.2.1 on todettu, yhdellä kerralla toteutettava kanavointi johtaa palkansaajien vero- ja maksurasituksen kiristymiseen vuoden 2025 ajaksi noin 20 miljoonalla eurolla (vuoteen 2024 verrattuna), kun tavoitteena on 80 miljoonan euron verotuksen keveneminen. Kyseessä ei toisin sanoen olisi pysyvä kiristys. Osa palkansaajiin kohdistuvasta vuoden 2025 etupainotteisuudesta selittyy sairaanhoitomaksun ensimmäisen vuoden korkeammalla korotuksella, millä varmistetaan Kansaneläkelaitoksen maksuvalmius tilanteessa, jossa maksujen tilitys sille tapahtuu jälkikäteen. Tämä tilitysviipeestä johtuva ilmiö syntyisi, vaikka kanavointi tehtäisiin vaiheittain.

Yksityisten työantajien osalta vero- ja maksurasituksen kiristyminen olisi noin 30 miljoonaa euroa vuonna 2025 verrattuna vaihtoehtoon, jossa kanavointi toteutettaisiin asteittain. Kokonaisuuta arvioitaessa on myös huomioitava, että vuoden 2024 alussa toteutettu kanavointiratkaisu merkitsee yksityisten työnantajien vero- ja maksurasituksen alentumista noin 60 miljoonalla eurolla vuoden 2024 ajaksi. Hallituksen esityksen viimeistelyn yhteydessä tarkentuneiden arvioiden mukaan esityksessä ehdotettu ratkaisu ei käytännössä

merkitse työnantajien maksuvastuun osalta ylikanavointia tai kanavoinnin etupainotteisuutta vuonna 2025, kun arvioinnissa huomioidaan myös vuoden 2024 kanavointiratkaisu.

Hallituksen esityksen luvussa 5.1.1.9. on arvioitu sekä kertatilitystä että asteittaista voimaantuloa koskevia vaihtoehtoja. Asteittainen kanavointi edellyttäisi, että rahoitusosuuksia muutettaisiin asteittain vuosille 2025 ja 2026. Asteittaiseen kanavointiin verrattuna kerralla toteutettavan kanavointiratkaisun voidaan läpinäkyvyyden, selkeyden ja ennustettavuuden kannalta arvioida olevan tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto.

Hallituksen esityksen viimeistelyn yhteydessä ratkaisuvaihtoehtona arvioitiin myös ylimääräisen valtion rahoituserän kohdentamista Työllisyysrahastolle. Myös tämä vaihtoehto ja sen arviointi ovat esityksen luvussa 5.1.1.9. Valtion ylimääräinen 200 milj. euron tilitys olisi paitsi edellä kuvatuista syistä ylimitoitettu, lisäksi se ei yksinomaisena keinona myöskään ratkaisisi palkansaajia koskevaa etupainotteisuutta. Tämä puolestaan johtuu siitä, että työttömyysvakuutusmaksuja määrättäessä rahoitusosuuksien muutos jakautuu tasan palkansaajien ja työantajien kesken. Valtion ylimääräisen rahoitusosuuden kohdentaminen yksinomaan palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun alentamiseen yhden vuoden ajaksi on puolestaan raskas väline, joka edellyttäisi väliaikaisesti voimassa olevaa muutosta työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin. Lisäksi esityksessä on arvioitu, että tällainen siirto ei ole mahdollinen, kun otetaan huomioon valtiontalouden tiukka kehystilanne.

Siltä osin kuin STTK katsoo lausunnossaan, että kanavointi ei kohtele palkansaajia ja työantajia tasapuolisesi, todetaan seuraavaa.

Palkansaajien verotus kiristyi vuonna 2024 runsaat 80 miljoonaa euroa, sillä työttömyysvakuutusmaksut laskivat voimaan tulleiden työttömyysturvan etuussäästöjen myötä noin 100 miljoonalla eurolla ja tämän seurauksena ansiotuloverotus kiristyi automaattisesti lähes 40 miljoonalla eurolla. Lisäksi palkansaajien verotusta kiristettiin 146 miljoonalla eurolla ansiotuloverotuksen indeksitarkistuksen mitoitusta muuttamalla. Palkansaajilta siis kanavoitiin runsaat 180 miljoonaa euroa, mutta työttömyysvakuutusmaksun laskun vuoksi palkansaajien verotuksen kiristymä oli vain runsaat 80 miljoonaa euroa. Loppuosa vuoden 2024 kanavoinnista kohdistui työantajiin. Hallituksen esityksen taulukon 7 perusteella palkansaajien vero- ja maksurasitus kevenee vuonna 2026 noin 77 miljoonalla eurolla, mikä vastaa hyvin lähelle vuoden 2024 verotuksen kiristymistä.

Vastaavasti työantajat (mukaan lukien julkiset työantajat) hyötyivät vuonna 2024 etuussäästöjen myötä työttömyysvakuutusmaksujen laskusta runsaalla 80 miljoonalla eurolla. Tämä oli seurausta siitä, että työnantajien työttömyysvakuutusmaksut laskivat palkansaajien tapaan noin 100 miljoonalla eurolla. Tästä alenemasta noin 80 miljoonaa euroa kohdistui yksityisille työnantajille ja loput julkisille työnantajille. Siten yritysten maksamat yhteisöverotulot kasvoivat lähes 20 miljoonalla eurolla. Näin ollen työnantajat yhteensä hyötyivät runsaat 80 miljoonaa euroa ja yksityiset työantajat runsaat 60 miljoonaa euroa. Hallituksen esityksen taulukon 8 perusteella työnantajien maksurasitus kiristyy vuonna 2026 noin 80 miljoonalla eurolla. Lisäksi yhteisöverotulojen arvioidaan supistuvan noin 10 miljoonalla eurolla. Siten työnantajien (ml. julkiset työantajat) maksurasitus kasvaa noin 70 miljoonalla eurolla ja yksityisten työantajien noin 40 miljoonalla eurolla.

Lopputuloksena voidaan todeta, että kanavointiratkaisu kokonaisuutena kiristää hyvin lievästi palkansaajien vero- ja maksurasitusta ja toisaalta keventää hyvin lievästi työnantajien vero- ja maksurasitusta. Tämä ilmiö johtuu mm. siitä, että eri tahojen rahoitusosuuksia ja vakuutusmaksuja on pyöristetty. Kokonaisuutena esityksen voidaan kuitenkin katsoa kohtelevan työnantajia ja palkansaajia tavoitellun mukaisesti tasapuolisesti, etenkin kun huomioidaan, että koko kanavoinnin mittaluokka on yli 1,1 miljardia euroa.

Siltä osin kuin lausunnonantajat ovat katsoneet, että sosiaaliturvarahastojen säästöjen kanavointi ei toteuta vakuutusperiaatetta, todetaan seuraavaa.

Kuten hallituksen esityksen luvussa 4.2.3, Vaikutukset kotitalouksiin, tuodaan esiin, yksittäisen vakuutetun rahoitusvastuun ja etuuden karttuman välistä suhdetta kutsutaan usein vakuutusperiaatteeksi. Esitetty sairauspäivärahan laskukaavan muutos heikentää yksittäisen palkansaajan rahoitusvastuun ja etuuden karttuman välistä suhdetta. Pienituloiset eivät maksa lainkaan päivärahamaksua, mutta saavat sairauspäivärahaa vähintään 31,99 euroa päivässä. Ylempiin tuloluokkiin mentäessä maksettujen päivärahamaksujen ja saatujen etuuksien välinen suhde pienenee nykyisinkin, ja esityksessä ehdotetut muutokset pienentävät entisestään maksettujen päivärahamaksujen ja saatujen etuuksien suhdetta erityisesti suuremmissa tuloluokissa. Sosiaalivakuutuksen rahoitusta koskeville ratkaisuille ei kuitenkaan aina ole olemassa yksiselitteistä perustetta, ja rahoitusvastuumuutoksia on toteutettu myös talouspoliittisten tavoitteiden perusteella. Hallitus on katsonut, että sairauspäivärahan laskukaavan muutos ja tuleva sairauspäivärahan taso suhteessa vakuutusmaksujen maksuvelvollisuuteen ei ole vakuutusperiaatteen kannalta ongelmallinen.

Toisaalta vakuutusperiaatetta voidaan tarkastella myös vakuutusmaksujen käyttötarkoituksen kautta. Ehdotetussa kanavointiratkaisussa Työllisyysrahaston perimien työttömyysvakuutusmaksujen annetaan alentua ja sen suhdannepuskuri kertyy muuttuneen työttömyysturvalainsäädännön ja työttömyyden kehityksen mukaisten vastuuennusteiden perusteella. Työttömyysvakuutukseen kertyviä vakuutusmaksuja käytetään edelleen työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa säädettyyn käyttötarkoitukseen, eikä tätä käyttötarkoitusta esitetä muutettavaksi. Sairausvakuutuksen osalta kyse on rahoitusosuuksien muutoksesta. Myös näiden muutosten jälkeen lakisääteisten sairausvakuutusmaksujen käyttö on sidottu laissa säädettyyn käyttötarkoitukseensa, eikä tähän esitetä muutosta. Kertyviä tai kertyneitä varoja ei siis siirretä sosiaaliturvarahastoista valtion yleiskatteelliseen budjettirahoitukseen, eikä kertyviä tai kertyneitä varoja myöskään siirretä sosiaaliturvarahastojen välillä. Tältäkään osin ehdotusta ei voida pitää vakuutusperiaatteen kannalta ongelmallisena.

Sairauspäivärahan laskukaava

Kaikki palkansaajakeskusjärjestöt ja eräät muut järjestöt vastustavat sairauspäivärahan laskukaavaan ehdotettua muutosta, joka alentaa sairauspäivärahan määrää silloin, kun tulot ovat 27 633 euroa vuodessa (vuoden 2024 tasossa) tai enemmän. Näistä lausunnonantajista erityisesti palkansaajakeskusjärjestöt katsovat, että muutos heikentää vakuutusperiaatetta. Lausujista Akava toteaa, että hallituksen esityksen vaihtoehtoisissa ratkaisutavoissa oleva malli 1 tuottaisi laskukaavan muutoksella tavoitellun tuloksen, mutta vastaisi ehdotettua mallia paremmin vakuutusperiaatetta, kun huomioidaan, että palkansaajien työtulovakuutuksen rahoitukseen kohdistuvassa maksussa ei ole porrastusta tulojen kasvaessa. SAK puolestaan katsoo, että tuloraja asettuu niin matalalle tasolle, että sairauspäivärahan leikkauksen ei voida katsoa kohdistuvan yksinomaan parempituloisiin palkansaajiin.

Akava esittää lausunnossaan, että ehdotuksen tavoitteena oleva 60 milj. euron nettomääräinen säästö voitaisiin huomioida osana valtion sairausvakuutuslain mukaisiin menoihin kohdistuvaa rahoitusosuutta.

Pelastakaa Lapset pitää pienitulosten lapsiperheiden näkökulmasta hyvänä sitä, että esityksessä ehdotettu laskukaavan muutos ei vaikuttaisi alle 27 633 euron vuosituloja saaviin. Se kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tulorajan ylittävistä sairauspäivärahan saajista noin 31 prosentilla on huollettavia lapsia, ja että tässä ryhmässä sairauspäiväraha on keskimääräistä suurempi. Tällöin säästöillä on muita etuudensaajia suurempi vaikutus huoltovelvollisten sairauspäivärahan tasoon, mitä Pelastakaa Lapset pitää huolestuttavana.

KT tuo lausunnossaan esiin, että vakuutusperiaatteen ja vakuutusten korvauksien heikentäminen voi aiheuttaa painetta työehtosopimusneuvotteluihin. SAK lausuu, että sairauspäivärahan tason leikkauksella voi olla vaikutusta tuleviin työehtosopimusneuvotteluihin, ja että päivärahan tason leikkauksella voi olla tulevaisuudessa vaikutusta myös työkyvyttömien palkkakertymään, mitä esityksessä ei kuitenkaan olla arvioitu. Akava katsoo, että sairauspäivärahan leikkaus, heikentäessään työnantajien kompensaatiota palkanmaksun ajalta, heikentää työnantajien halukkuutta palkata työntekijöitä, ja näin muutos voi vaikuttaa työmarkkinoihin ja palkanmuodostukseen.

MIELI Ry katsoo, että työnantajien suurentuva rahoitusvastuu työkyvyttömyysajan palkanmaksusta voi heikentää mielenterveystoipujien työllistymistä, koska työnantajan taloudelliset riskit alentuneesti työkykyisten palkkaamisesta kasvavat. Se katsoo, että työllistymisen esteiden lisäämisen sijan hallituksen esitystä tulisi muokata siten, että se luo työnantajille myös taloudellisia kannustimia palkata toipujia. MIELI ry ehdottaa, että laskukaavan tuloraja säilytettäisiin ennallaan. Myös SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry kiinnittää lausunnossaan huomiota alentuneesti työkykyisiin kohdistuviin mahdollisiin kielteisiin työllisyysvaikutuksiin.

Lausuntojen johdosta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa.

Hallituksen esityksen luvussa 5.1.2 on kuvattu vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa sairauspäivärahamenoon nettovaikutukseltaan noin 60 miljoonan euron säästö. Akavan esittämässä vaihtoehdossa 1 sairauspäivärahan leikkaus kohdistuisi etuudensaajiin, joiden vuositulot ovat pienemmät kuin esityksessä ehdotetun laskukaavan muutoksen kohderyhmän tulot ovat. Tämä ei vastaisi hallituksen kehysriihessä tekemää päätöstä, jonka mukaan muutos kohdistetaan nimenomaan parempituloisiin sairauspäivärahan saajiin. Tämän kohdennuksen osalta, SAK:n lausuntoon viitaten, todetaan, että esityksessä taitteen vuosituloraja on asetettu tavoiteltava nettosäästö huomioiden mahdollisimman korkeaan tuloluokkaan.

Akavan vaihtoehtoinen ratkaisutapa saavuttaa sairauspäivärahan laskukaavan muutoksen tavoitteena oleva nettomääräinen 60 miljoonan euron säästö vähentämällä valtion sairausvakuutuslain mukaisiin menoihin kohdistuvaa rahoitusosuutta ei puolestaan ole luontevasti toteutettavissa sairausvakuutuksen työtulovakuutuksen puolella. Tämä johtuu siitä, että esitykseen sisältyy jo valtion 5 prosentin rahoitusosuuden poistoa koskeva ehdotus. Valtiolle jää edelleen rahoitusosuus työtulovakuutuksen vähimmäismääräisistä päivärahoista, mutta tämän osuuden siirtäminen vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi muuttaisi päivärahojen rahoitusta periaatteellisella tavalla.

Sairausvakuutuksen puolella vaihtoehtoinen tapa tarkoittaisikin valtion rahoitusosuuden vähentämistä sairaanhoitovakuutuksen rahoituksessa. Työnantajat eivät kuitenkaan osallistu sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutuksen rahoitukseen. Tämän vuoksi säästön hakeminen vähentämällä valtion osuutta sairaanhoitovakuutuksen kustannuksista kohdistuisi yksinomaan vakuutettujen rahoitettavaksi. Tästä puolestaan seuraisi, että esityksen tavoite, jonka mukaan koko sairausvakuutuksen rahoitusvastuumuutokset jakautuisivat mahdollisimman tasaisesti työnantajien, palkansaajien ja muiden vakuutettujen välillä, ei toteutuisi.

Useiden lausunnonantajien työllisyysvaikutuksia koskevien huomioiden osalta todetaan, että hallituksen esityksessä on pyritty arvioimaan mahdollisia työllisyysvaikutuksia, joita voi syntyä, kun työnantajalle työkyvyttömyysajan palkasta maksettava kompensaatio heikentyisi nykytilaan verrattuna. Osa lausujista on todennut, että muutokset voivat vaikuttaa myös työehtosopimusneuvotteluihin. Aihe nousi esiin myös lausuntokierroksella, ja lausuntopalautteen käsittelyä koskevassa esityksen luvussa 6.2 todetusti työsopimuslain palkanmaksuvelvoitteen ylittävästä palkanmaksusta työkyvyttömyysajalla sovitaan työ- ja virkaehtosopimuksissa, joista palkansaajien ja työnantajien edustajat neuvottelevat keskenään.

Vakuutusperiaatetta koskevien asiantuntijalausuntojen osalta viitataan hallituksen esityksen luvussa 4.2.3, Vaikutukset kotitalouksiin, esiin tuotuun, eli että yksittäisen vakuutetun rahoitusvastuun ja etuuden karttuman välistä suhdetta kutsutaan usein vakuutusperiaatteeksi. Esityksessä tuodaan esiin, että ehdotettu sairauspäivärahan laskukaavan muutos heikentää yksittäisen palkansaajan rahoitusvastuun ja etuuden karttuman välistä suhdetta. Pienituloiset eivät maksa lainkaan päivärahamaksua, mutta saavat sairauspäivärahaa vähintään 31,99 euroa päivässä. Ylempiin tuloluokkiin mentäessä maksettujen päivärahamaksujen ja saatujen etuuksien välinen suhde pienenee nykyisinkin, ja esityksessä ehdotetut muutokset pienentävät entisestään maksettujen päivärahamaksujen ja saatujen etuuksien suhdetta erityisesti suuremmissa tuloluokissa. Sosiaalivakuutuksen rahoitusta koskeville ratkaisuille ei kuitenkaan aina ole olemassa yksiselitteistä perustetta, ja rahoitusvastuumuutoksia on toteutettu myös talouspoliittisten tavoitteiden perusteella. Hallitus on katsonut, että sairauspäivärahan laskukaavan muutos ja siitä seuraava sairauspäivärahan taso suhteessa velvollisuuteen maksaa vakuutusmaksuja työtulovakuutuksen rahoittamiseksi ei ole vakuutusperiaatteen kannalta ongelmallinen.

Vaikutukset kuntiin, yrittäjiin ja muihin työnantajiin

Helsingin kaupunki toteaa, että sairauspäivärahan laskukaavan muutoksesta aiheutuu sille lisäkustannuksia, koska Helsingin kaupunki on suuri palkanmaksaja. Myös Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy nostaa lausunnossaan esiin samaiset palkanmaksun lisäkustannukset ja toteaa, että hyvinvointialueet ovat merkittäviä työantajia ja erityisesti sosiaali- ja terveysalalla sairauspoissaoloja on paljon.

Hyvil Oy lausuu edelleen, että esityksen perusteella jää epäselväksi, miten esitys lopulta vaikuttaa hyvinvointialueiden talouteen ja palvelutasoon. Se katsoo, että hyvinvointialueiden osalta olisi esitettävä tarkemmat laskelmat siitä, kuinka paljon kulut kasvavat ja miten hyvinvointialueiden taloudellinen asema ja mahdollisuudet selviytyä lakisääteisistä tehtävistään esityksen seurauksena muuttuvat.

KT katsoo, että uudistus ei ole neutraali työnantajien välillä vaan uudistus kohtelee pieniä ja suuria työnantajia eri tavoin. Kanavoinnin mahdolliset kielteiset vaikutukset kuntien ja hyvinvointialueiden talouteen on kompensoitava ko. työnantajille. Valtion taloutta ei tule pönkittää erilaisten kanavointiratkaisujen seurauksilla kunnilta ja hyvinvointialueilta leikkaamalla. Hyvil Oy puolestaan muistuttaa, että hyvinvointialueet ovat merkittäviä työnantajia, joiden työantajamaksujen korotus johtaa kustannuskasvuun ja sitä kautta valtion rahoitustarpeen lisääntymiseen hyvinvointialueille. Hyvil Oy katsoo, että lakiehdotuksesta ei ole luettavissa, onko tämä kustannuskasvu huomioitu riittävällä tavalla hyvinvointialueiden rahoituskasvuna ja sisältyykö se valtion talousarvioraamiin. Lisäksi työnantajakulujen kasvattaminen voi vähentää työnantajien halukkuutta työllistämiseen ja siten vaikuttaa henkilöstön saatavuuteen sekä veto- ja pitovoimaan.

Suomen Yrittäjät lausuu, että ehdotetut muutokset on tehty tavoitellen sitä, että valtiolle tulisi säästöä ja toisaalta vakuutettujen ja työnantajien maksutaakka ei merkittävästi kiristyisi, kun huomioidaan myös työttömyysturvaan tulleet muutokset. Se toteaa kuitenkin, että yrittäjien kohdalla tavoite ei täyty, vaan yrittäjien maksurasitus tulee kasvamaan. Vaikka kiristys ei ole kovin suuri, se ei ole perusteltu tilanteessa, jossa yrittäjien toimintaan kohdistuu jo yleinen hintojen nousu, verotuksen kiristyminen, YEL-vakuutusmaksujen nousu ja yleisen arvonlisäverokannan nosto.

Suomen Yrittäjät katsoo myös, että esityksessä on jätetty kokonaan erikseen huomioimatta itselleen palkkaa maksavien yrittäjien velvollisuus maksaa työnantajan sairausvakuutusmaksua itselleen maksamisensa palkkojen perusteella. Itselleen palkkaa maksavien yrittäjien kohdalla maksurasitus tulee kiristymään vielä enemmän kuin muilla yrittäjillä. Suomen Yrittäjät toteaa jo pitkään vaatineensa kyseisen maksuvelvoitteen poistamista. Koska kyseinen maksu ei mene yrittäjien omien vaan työntekijäasemassa

olevien etuuksien rahoittamiseen, maksu ei Suomen Yrittäjien kannan mukaan ole vakuutusperiaatteen mukainen.

Lausuntojen johdosta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa.

Toisin kuin KT lausunnossaan katsoo, kanavoinnin vaikutusten ei arvioida olevan kielteisiä kuntien ja hyvinvointialueiden kannalta. Ensinnäkin hallituksen esitys ei käsittele kuntataloutta ainoastaan kuntien näkökulmasta työnantajina, vaan huomioi kuntatalouden luonteen tätä laajemmin. Tämän vuoksi, kun huomioidaan myös verotulojen kasvu suhteessa tilanteeseen, jossa työttömyysvakuutusmaksut eivät etuussäästöjen vuoksi alenisi, on kokonaisuus kuntataloutta vahvistava. Toisin sanoen, kun ratkaisuehdotuksen myötä työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettaviin etuuksiin kohdistuvien säästöjen myötä tarve kerätä työttömyysvakuutusmaksuja laskee vastaavasti, kuntatalouden näkökulmasta työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavien etuuksien säästöistä seuraa, että vakuutusmaksun taso on matalampi kuin se olisi ilman näitä säästöjä. Tämä kasvattaa kuntien tuloveropohjia maksun tuloverotuksessa vähennettävän luonteen takia ja siten vahvistaa kuntien taloutta.

Kuntien osalta vuoden 2025 alusta voimaan tulevaksi esitetty kanavointiratkaisu vahvistaisi kuntataloutta arvion mukaan vuositasolla noin 75 miljoonalla eurolla, kun huomioidaan sairauspäivärahoihin kohdistuva säästö. Yhteensä kuntatalouden arvioidaan vahvistuvan yli 90 miljoonalla eurolla, kun huomioidaan myös vuoden 2024 alusta toteutettu kanavointiratkaisu.

Hyvinvointialueiden osalta hallituksen esityksessä on todettu, että kanavointiratkaisulla ei ole käytännössä vaikutusta hyvinvointialueiden talouteen. Hyvinvointialueiden työnantajamaksut kevenevät kanavointiratkaisun myötä hienoisesti vuoteen 2023 verrattuna. Tämä tulee huomioiduksi likimain samassa suhteessa niiden rahoituksen vähenemisenä hyvinvointialueindeksin kautta. On kuitenkin totta, että vuonna 2025 kuntien ja hyvinvointialueiden työantajamaksurasitus kasvaa kanavointiratkaisun myötä, mikä on huomioitu valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen sisältyvissä kuntien ja hyvinvointialueiden rahoituksen indeksikorotuksissa.

Sairauspäivärahaan ehdotettu säästö vähentäisi hyvinvointialueiden saamia sairauspäivärahakorvauksia noin 19 miljoonalla eurolla. Tätä vaikutusta ei ole huomioitu kevään 2024 valtiontalouden kehyspäätöksessä, koska kyseessä ei ole sellainen hyvinvointialueiden lakisääteisiin tehtäviin kohdistuva muutos, joka tulisi huomioida rahoitusta korottavana tekijänä. Siten hyvinvointialueiden rahoitustasapaino heikkenisi esityksen myötä 19 miljoonalla eurolla, ja loisi niille paineen sopeuttaa toimintaansa korvausten alenemista vastaavasti.

Toisaalta kahden vuoden viiveellä tehtävässä hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa uudistuksen vaikutus tulisi huomioiduksi omalla painollaan. Hyvinvointialueet voivat kuitenkin jossain määrin omilla toimenpiteillään pyrkiä vaikuttamaan tilanteeseen esimerkiksi vähentämällä henkilöstönsä sairauslomia ennaltaehkäisevin toimin. Lisäksi Hyvinvointialueiden kustannusten kasvu 19 miljoonalla eurolla on melko pieni suhteessa hyvinvointialueiden kokonaisrahoitukseen, jonka vuonna 2025 arvioidaan olevan noin 26 miljardia euroa.

Suomen Yrittäjien lausunnossa esitettyjen huomioiden osalta todetaan, että yrittäjien maksuvastuiden muutosta on tarkasteltu esityksen osiossa 4.2.4, Vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin. Arvion mukaan sosiaalivakuutusmaksuja koskevien muutosten voidaan arvioida kiristävän YEL-vakuutettujen yrittäjien vero- ja maksurasitusta hieman, keskimääräisen yrittäjän maksurasitusta noin kolme euroa kuukaudessa. Lausunnossa esitettyjä huomioita on käsitelty myös hallituksen esityksen luvussa 6.6, Yrityksiin ja muihin työnantajiin kohdistuvia vaikutuksia koskevat lausunnot.

Marjaana Maisonlahti
Tapio Isolankila

VN/14777/2024

Yhteisvaikutukset ja niiden jälkiseuranta

Useat lausunnonantajat katsovat, että, että sairauspäivärahan laskukaavan muutos, osana sosiaaliturvaan ja sosiaali- ja terveyspalveluihin kohdistuvien muutosten kokonaisuutta, heikentää kohtuuttomasti sairaiden ja työkyvyttömien pienituloisten toimeentuloa, erityisesti kun kyse on pidempiaikaisesta työkyvyttömyydestä.

Hyvil Oy katsoo, että tässä esityksessä esitettävien muutosten vaikutus yhdistettynä muihin samaan aikaan vireillä oleviin sosiaaliturvan leikkauksiin edellyttää esitettyä laajempaa kokonaisvaikutusten arviointia. Samalla tulee tarkennetusti varmistaa, että muutosten suorat ja välilliset vaikutukset hyvinvointialueiden rahoitustarpeeseen huomioidaan täysimääräisinä hyvinvointialueiden kokonaisrahoituksessa.

SAK pitää tärkeänä, että hallituksen esityksen vaikutuksia arvioidaan kokonaisuutena muiden hallituksen toimenpiteiden kanssa. Nyt lausuttavana olevasta hallituksen esityksestä puuttuu esimerkiksi arviot sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksujen nostosta sekä lääkekorvausten muutoksista. Näillä muutoksilla on keskeinen vaikutus sairauspäivä- ja kuntoutusrahalla olevien toimeentuloon.

Vammaisfoorumi ry on huolissaan sosiaaliturvaan kohdistuvista samanaikaisista uudistuksista, joiden yhteisvaikutukset yksittäisille ihmisille voivat olla erittäin merkittäviä, vaikka vaikutukset vammaisiin ihmisiin yleisesti jäisivätkin vähäisiksi. Se viittaa lausunnossaan sosiaali- ja terveysministeriön 23.9.2024 julkaisemaan etuuksiin ja palveluihin kohdistuvien muutosten yhteisvaikutuksia arvioivaan raporttiin ja siinä todettuun, että sairauspäivärahan määrän alentaminen voi johtaa siihen, että aiempaa matalammalla etuudella esimerkiksi korotetuista terveydenhuollon asiakasmaksuista selviytyminen heikentyy. Vammaisfoorumi ry pitää kohtuuttomana, että julkisen talouden säästöt kohdistuvat kaikista haavoittuvammassa asemassa oleviin pitkäaikaissairaisiin ja vammaisiin tai perheisiin, joissa useampi perheenjäsen saa etuutta.

Lausuntojen johdosta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa.

Kuten hallituksen esityksessä HE 123/2024 vp tuodaan esiin, nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten ja muiden, sosiaaliturvaan vaikuttavien hallituksen esitysten ja valtioneuvoston asetusmuutosten yhteisvaikutuksia on käsitelty kahdessa sosiaali- ja terveysministeriön 23.9.2024 julkaisemassa muistiossa. Kyseiset muistiot on aiemmin toimitettu valiokunnalle asiantuntijalausunnon liitteenä.[1] Esimerkiksi SAK:n mainitsemat sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakasmaksujen nostosta sekä lääkekorvausten muutoksista syntyvät yhteisvaikutukset on huomioitu vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamuutosten kotitalouksien taloudelliseen asemaan kohdistuvien yhteisvaikutusten arvioinnissa, ja samoin muutokset on huomioitu perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevassa yhteisarvioinnissa.

Hallituksen esityksessä HE 123/2024 vp tuodaan myös esiin se, että käsiteltävänä olevan esityksen ehdotuksilla ja muilla säästöpäätöksillä on yhteisvaikutuksia. Tämän vuoksi esityksessä todetaan, että on tarkoituksenmukaista, että muutosten yhteisvaikutuksista tehdään kattavaa yhteisarviointia jälkikäteen. Jotta muutosten yhteisvaikutuksia pystyttäisiin arvioimaan, niiden laajempaa jälkiarviointia varten tulisi varata riittävästi aikaa.

[1] https://stm.fi/documents/1271139/198978037/Yhteisvaikutukset+kotitalouksien+taloudelliseen+asemaan.pdf/8faeab99-e198-0ec0-0382-88bf718bcbcd/Yhteisvaikutukset+kotitalouksien+taloudelliseen+asemaan.pdf?t=1727089437080
ja
https://stm.fi/documents/1271139/198978037/FINAL_Yhteisvaikutukset+eri+ihmisryhmien+perus-+ja+ihmisoikeuksien+toteutumiseen.pdf/b7cb50b9-37ce-9dac-a097-64a88be42075/FINAL_Yhteisvaikutukset+eri+ihmisryhmien+perus-+ja+ihmisoikeuksien+toteutumiseen.pdf?t=1727092559052

Seurannan osalta tuodaan esiin, että esityksen seuranta ja lainsäädännön yhteisvaikutusten jälkiarviointi kytkeytyvät perusturvan riittävyyden lakisääteiseen arviointitoimintaan. Perusturvan riittävyyden arviointia tullaan kehittämään tulevina vuosina, kun arvioidaan perusturvan riittävyyttä etuuksien tason, perusoikeuksien ja kansainvälisten velvoitteiden osalta.

Lainsäädännön yhteisvaikutusten jälkiarviointi tulee koskemaan niitä toimeentuloturvan lakimuutoksia, joilla nähdään olevan merkittäviä yhteisvaikutuksia. Seurantaa ja jälkiarvioina tullaan tekemään eduskunnan lausumien toteuttamiseksi ja soveltuvin osin muiden, mm. EU-tason seuranta- ja raportointivelvoitteiden täyttämiseksi. Seuranta perustuu eri tahojen (kuten Kansaneläkelaitos, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Eläketurvakeskus ja Tilastokeskus) raportointi-, tutkimus- ja tilastotoimintaan. Seurannassa ja jälkiarvioinnissa hyödynnetään soveltuvin osin sosiaaliturvakomitean arviointi- ja selvitysryhmässä tehtäviä laadullisia ja määrällisiä arviointeja ja selvityksiä sekä valtiosääntöoikeudellista arviointia.

Lopuksi, hyvinvointialueisiin kohdistuvien vaikutusten osalta toistetaan edellä jo todettu, että sairauspäivärahaan kohdistuva säästö ei olisi hyvinvointialueiden lakisääteisiin tehtäviin kohdistuva muutos, joten uudistusta ei huomioitaisi rahoitusta korottavana tekijänä. Kahden vuoden viiveellä tehtävässä hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa uudistuksen vaikutus tulisi huomioiduksi omalla painollaan. Lisäksi on syytä huomata, että hyvinvointialueiden kustannusten kasvu 19 miljoonalla eurolla on melko pieni suhteessa hyvinvointialueiden rahoitukseen, jonka vuonna 2025 arvioidaan olevan noin 26 miljardia euroa.

Sairausvakuutusmaksut vuonna 2025

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi, että sairausvakuutuksen vakuutusmaksuista säädettäisiin lailla vuoden 2025 osalta. Hallituksen esityksessä todetaan, että kyseiseen liitelakiehdotukseen sisältyvät ehdotukset vuoden 2025 sairausvakuutusmaksuprosenteiksi tarkentuvat vielä palkkasumman ja etuuksien kehityksen perusteella, ja että lopulliset maksuprosentit ovat tiedossa marraskuussa 2024, jolloin ne toimitetaan tiedoksi eduskunnalle.

Lopullisia maksuprosentteja koskeva asiantuntijalausunto toimitetaan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 5.11.2024 mennessä.