Erityisasiantuntija Joni Rehunen
Erityisasiantuntija Hannele Tanhua

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 ja 8 §:n muuttamisesta (HE 135/2024 vp) – Sosiaali- ja terveysministeriön vastine

Pyydettynä vastineena valiokunnalle annettuihin asiantuntijalausuntoihin, perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 45/2024 vp) ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntoon (TyVL 14/2024 vp).

Perustuslakivaliokunnan ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnot

Korotusosien osalta hallituksen esityksen perusteluissa katsottiin, etteivät työttömyysturvan korotusosa ja liikkuvuusavustuksen korotusosa ole perustuslain 19 § 2 momentissa tarkoitettuja perustoimeentuloa turvaavia etuuksia. Näiden korotusosien poistamisen ei nähty olevan ongelmallisia perustuslain näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että parhaiten sopusoinnussa on sellainen järjestely, jossa tarveharkinta kohdistuu vain työttömän omiin tuloihin. Osittaista työmarkkinatukea koskeva nykyinen sääntely on kuitenkin rakentunut perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Hallitus katsoi, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus piti kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Perusteena tälle oli se, että perustuslakivaliokunnan aiemmasta osittaista työmarkkinatukea koskevasta lausuntokäytännöstä ei kuitenkaan välttämättä ollut johdettavissa sellaista kannanottoa osittaisen työmarkkinatuen tasosta, että esityksen voitaisiin tältä osin vastaavan perustuslakivaliokunnan aiempia kannanottoja kansainvälisten valvontaelinten suositukset ja ratkaisut huomioon ottaen.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ottaen huomioon osittaisen työmarkkinatukea koskevan sääntelyn tarveharkintaiset elementit, ei sääntely muodostu edelleenkään ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota eräisiin seikkoihin.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota tulorajaan, jonka alittavat vanhempien yhteenlasketut tulot eivät vaikuta työmarkkinatukea vähentävästi. Osittaista työmarkkinatukea koskeva sääntely on käytännössä pysynyt asiallisesti saman sisältöisenä työttömyysturvalain säätämisen jälkeen (v. 2002). Tulorajaa ei ole sidottu esimerkiksi palkkakertoimeen eikä sitä ole korotettu yleisen palkkatason noustessa. Tulorajan muuttumattomuus yleisen palkka- ja hintatason noustessa on johtanut vanhempien tulojen vaikutuksen kiristymiseen vuosien saatossa. Sosiaali- ja terveysministeriössä on käynnissä yleistuen valmistelua koskeva hanke. Uuden perusturvaetuuden myöntämisperusteita arvioidaan kokonaisuutena tässä yhteydessä. Menoja lisäävien ratkaisujen arvioinnissa huomioitavaksi tullee kuitenkin valtiontalouden tiukka kehystilanne.

Perustuslakivaliokunta toteaa aikaisempiin kannanottoihinsakin viitaten, että Euroopan sosiaalisen peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sopimuksessa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Perustuslakivaliokunta toistaa suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston tulee pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu.

Tässä esityksessä ehdotettujen ja muiden niin kutsuttujen säästölakien vaikutusten jälkiseurannan osana on tarkoitus vahvistaa lakisääteisen perusturvan riittävyyden arvioinnin kansainvälistä vertailua etuuksien tason, perusoikeuksien sekä kansainvälisten velvoitteiden osalta (ks. tarkemmin jäljempänä tässä muistiossa).

Erityisasiantuntija Joni Rehunen
Erityisasiantuntija Hannele Tanhua

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asiantuntijalausunnot

Liikkuvuusavustuksen korotusosan poistaminen

Useassa lausunnossa ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnon eriävässä mielipiteessä nostetaan esiin liikkuvuusavustuksen vaikutus työvoiman alueellisessa liikkuvuudessa ja työvoiman alueellisen kohtaannon parantamisessa.

Liikkuvuusavustuksen osalta todetaan mitä hallituksen esityksen nykytilan arvioinnissa ja vaikutusarvioinnissa on todettu. Liikkuvuusavustuksen odotettu vaikuttavuus syntyy siitä, että avustus tuo taloudellisen kannusteen vastaanottaa työtä oman työssäkäyntialueen ulkopuolelta. Avustus kompensoi työmatkasta tai muutosta aiheutuvia kuluja ja rohkaisee siten työnhakijaa ottamaan työtä vastaan pidemmän matkan päästä. Tämän on tarkoitus parantaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan alueellista kohtaantoa. Tutkimusten mukaan voimakkaita subventioita liikkumiseen ei pidetä perusteltuina. Työttömyyden hoitoon alueellisen liikkuvuuden yleinen lisääminen on nähty tutkimuksissa yksittäisenä toimena varsin tehottomana välineenä ja taloudellisten kannusteiden vaikutusta liikkuvuuteen pienenä.

Lisäksi on syytä painottaa, että esityksessä ei ehdoteta poistettavaksi liikkuvuusavustusta kokonaan, vaan vain siihen liittyvä korotusosa. Kyseessä on pieni muutos työn vastaanottamisen taloudellisiin kannustimiin. Liikkuvuusavustuksen lisäksi liikkuvuutta tuetaan verotuksen työmatkavähennyksen kautta. Liikkuvuusavustuksen korotusosan poistamisen vaikutus työllisyyteen olisi todennäköisesti vähäinen.

Muutosten vaikutukset muiden etuuksien saamiseen

Useassa lausunnossa kiinnitetään huomiota ehdotettujen muutosten vaikutuksista toimeentulotuen saantiin. Takuusäätiön kirjallisessa lausunnossa todetaan työttömyysturvan korotusosien poistamisen pienentävän työttömien tulotasoa ja lisäävän tarvetta toimeentulotuelle. Pelastakaa Lapset ry kirjoittaa lausunnossaan, että esityksessä kuvattujen muutosten suhde toimeentulotuen ja asumistuen lisääntymiseen jää jossain määrin epäselväksi.

Asumistuen saamisen lisäämisen osalta todetaan seuraavaa. Työttömyysturvan aktiiviajan korotusosien poistamisen on arvioitu lisäävän asumistukimenoja noin 4 miljoonalla eurolla vuodessa ja osittaista työmarkkinatukea koskevan muutoksen noin 0,2 miljoonaa euroa vuodessa. Vuonna 2023 osittaisen työmarkkinatuen saajista tai heidän vanhemmistaan noin 10 prosenttia sai yleistä asumistukea. Yhteensä osittaista työmarkkinatukea sai vuoden 2023 aikana noin 10 400 henkilöä. Vanhempien luona asuva lapsi lasketaan iästä riippumatta asumistuessa kuuluvaksi samaan ruokakuntaan vanhempiensa kanssa. Tällöin osittaisen työmarkkinatuen tason pieneneminen ei toisi ruokakuntaa yleisen asumistuen piiriin, jos lapsen ja vanhempien yhteenlasketut tulot ovat niin suuret, ettei tukeen synny oikeutta

Toimeentulomenon kasvun osalta todetaan seuraavaa.

Toimeentulotuen määrä on toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) mukaan määriteltyjen menojen sekä käytettävissä olevien tulojen ja varojen erotus. Esityksen vaikutusarvioissa on todettu, että työttömyysturvan aktiiviajan korotusosia ei huomioida toimeentulotuessa tulona, joten korotusosien poistuminen ei lisäisi viimesijaisen tuen maksamista. Osittaista työmarkkinatukea koskevan muutoksen osalta on arvioitu, että korvausprosentin alentaminen lisäisi toimeentulotukimenoja noin 0,4 miljoonaa euroa vuodessa.

Täysi-ikäinen lapsi ei ole samaa toimeentulotukiperhettä vanhempiensa kanssa, vaikka hän asuisi samassa asunnossa. Täysi-ikäiselle lapselle, joka asuu vanhempiensa luona, tehdään oma laskelma toimeentulotuessa. Vuonna 2023 noin 11 prosenttia osittaista työmarkkinatukea saavien kotitalouksista oli perustoimeentulotuen piirissä. Tätä määrää voidaan pitää jossakin määrin matalana. Osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärä on kuukausitasolla bruttona 400 euroa, mikä alittaa vanhempiensa luona asuvan 18-vuotta täyt-

Erityisasiantuntija Joni Rehunen
Erityisasiantuntija Hannele Tanhua

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

täneen toimeentulotuen perusosan määrän (429,03 euroa). Toimeentulotuen saannin matalahko määrä viittaisi siihen, että osittaista työmarkkinatukea saavilla on keskimäärin pienet toimeentulotuessa huomioitavat menot (esimerkiksi asumismenot) ja mahdollisesti muita tuloja tai omaisuutta. On myös mahdollista, että kyse on toimeentulotuen alikäytöstä.

Nykyisten osittaisen työmarkkinatuen rinnalla perustoimeentulotukea saavien osalta toimeentulotuki kompensoisi työttömyysetuuden laskua. Tarkkoja rekisteritietoja uusien saajien määrän arvioimiseksi ei ole, mutta ottaen huomioon edellä kuvatun toimeentulotuen saajien pienen osuuden ja sen mahdolliset syyt, voidaan toimeentulotuen saajamäärän kasvu olettaa vähäiseksi.

Osittaisen työmarkkinatuen määrän alentamisen on siis arvioitu lisäävän ruokakunnalle maksettavan yleisen asumistuen määrää sekä osittaista työmarkkinatukea saavalle täysi-ikäiselle henkilölle maksettavan toimeentulotuen määrää siltä osin kuin nämä jo nykyisin olisivat näiden etuuksien saajina. Muutoksen ei kuitenkaan arvioida tuovan vähäistä enemmän uusia tuen saajia yleisen asumistuen ja toimeentulotuen piiriin.

Pelastakaa Lapset ry toteaa lausunnossaan myös, että esityksen muotoilu asumistuen ja toimeentulotuen vähäisestä lisääntymisestä asettuu ristiriitaiseen asemaan, kun muotoilua vertaa STM:n yhteisvaikutusmuistion arvioon, jossa asumistuen ja toimeentulotuen todetaan lisääntyvän merkittävästi.

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointia koskevassa muistiossa on arvioitu vuosille 2024 ja 2025 tehtyjen ja esitettyjen toimeentuloturvaa ja sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien muutosten yhteisvaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Vuodelle 2025 esitettyjen toimeentuloturvamuutosten vaikutus on huomattavasti jo hyväksyttyjä vuoden 2024 muutoksia pienempi. Yleisesti ottaen sosiaaliturvaetuuksiin tehtävien muutosten vaikutukset työikäisiin näkyvät toimeentulon heikentymisenä ja siten mahdollisesti esimerkiksi viimesijaisen turvan eli toimeentulotuen käytön lisääntymisenä. Kuitenkin kuten edellä on jo todettu, tämän esityksen osalta toimeentulotuen tarpeen ei kuitenkaan arvioida lisääntyvän vähäistä enempää.

Vaikutukset kuntatalouteen

Esityksessä on arvioitu, että muutosten vaikutus kuntatalouteen on noin 3,4 miljoonaa euroa negatiivinen. KT Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat pitää vaikutusta sinällään vähäisenä, mutta pitää eri uudistusten kumulatiivisia vaikutuksia kuitenkin merkittävinä. KT katsoo, että kunnille tulee korvata nämä heikennykset täysimääräisinä ja näin tasata uudistuksella aikaan saatu julkisen talouden kustannussäästö kuntien näkökulmasta vähintään kustannusneutraaliksi.

Vaikutus kuntatalouteen olisi seurausta pääosin työttömyysturvan korotusosien poistumisesta seuraavasta kuntien verotulojen pienenemisestä. Esityksellä ei muuteta kuntien lakisääteisiä tehtäviä. Ottaen huomioon aiemmat työttömyysturvaan tehdyt muutokset (HE 73/2023 vp, HE 13/2024 vp) ja niiden arvioidut työllisyysvaikutukset sekä työttömyysvakuutusmaksuihin kohdistuvien säästöjen kanavointi sekä valtion että myös kuntien hyväksi (HE 123/2024 vp), voidaan työttömyysturvan muutosten kumuloituvat vaikutukset kuntatalouteen arvioida vähintäänkin kustannusneutraaleiksi. Vuoden 2025 talousarvioesityksen yhteydessä on laadittu Kuntatalousohjelma vuodelle 2025[1]. Kuntatalousohjelmassa on arvioitu, että hallituksen toimenpiteet vahvistavat kuntataloutta kokonaisuutena vuonna 2025.

Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutukset

Useammassa lausunnossa kiinnitettiin huomiota sosiaaliturvamuutosten kumuloituviin vaikutuksiin, kun otetaan huomioon vuodelle 2024 jo päätetyt muutokset ja muun muassa tässä esityksessä vuodelle 2025 ehdotetut muutokset.

[1] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165824

Erityisasiantuntija Joni Rehunen
Erityisasiantuntija Hannele Tanhua

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle
Professori Markus Jäntin lausunnon mukaan esityksessä olisi ollut syytä huomattavasti tarkemmin kuvata tulonjako- ja etenkin köyhyysvaikutuksia. Koska esitetyt muutokset tulevat viime vuonna päätettyjen muutosten päätösten päälle, vaikutukset tulonjakoon ja köyhyyteen olisi syytä arvioida kumulatiivisesti.

Sosiaali- ja terveysministeriön 23.9.2024 julkaisemissa kahdessa yhteisvaikutusten arvioinnin muistiossa on arvioitu hallituksen vuosille 2024 ja 2025 toteuttamien tai valmistelussa olevien toimeentuloturvaa koskevien muutosten yhteisvaikutuksia[2]. Muistioissa on tarkasteltu kotitalouksien taloudelliseen asemaan sekä toimeentuloturvaa ja sosiaali- ja terveyspalveluita koskevien muutosten suhdetta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin. Yhteisvaikutusten arvioinnissa on huomioitu toimenpiteiden kumulatiiviset vaikutukset esimerkiksi työttömyysetuuden saajiin.

Muutosten vaikutusten jälkiarviointi

Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös esitettyjen muutosten vaikutusten jälkiarviointiin.

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 toimeentuloturvaa 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 selvitystyöryhmässä tehtäviä laadullisia ja määrällisiä arviointeja ja selvityksiä sekä valtiosääntöoikeudellista arviointia.

[2] https://stm.fi/-/sosiaaliturvamuutosten-yhteisvaikutusten-arviointi-on-valmistunut-1