

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 ja 8 §:n muuttamiseksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 ja 8 §:n muuttamiseksi (HE 135/2024 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 45/2024 vp
- työelämä- ja tasa-arvovaliokunta TyVL 14/2024 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Joni Rehunen, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Hannele Tanhua, sosiaali- ja terveysministeriö
- johtava tutkija Hanna Pesola, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- professori Roope Uusitalo, Helsingin yliopisto
- juristi Antti Ristimäki, Kansaneläkelaitos
- johtava asiantuntija Vesa Rantahalvari, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- erityisasiantuntija Aino Sarkia, Pelastakaa Lapset ry
- erityisasiantuntija Anna Järvinen, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- sosiaaliasioiden päällikkö Pirjo Väänänen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- johtava tutkija Merja Kauhanen, Työn ja talouden tutkimus LABORE
- toiminnanjohtaja Jukka Haapakoski, Työttömien Keskusjärjestö ry
- toiminnanjohtaja Aki Villman, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry
- professori Markus Jäntti

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- valtiovarainministeriö
- Socca - Uudenmaan sosiaalialan osaamiskeskus
- Takuusäätiö sr

Valiokunnan mietintö StVM 19/2024 vp

- Akava ry
- Kunta- ja hyvinvointialue työnantajat KT
- STTK ry
- Suomen sosiaalioikeudellinen seura ry
- Työllisyysrahasto

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen Kuntaliitto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työttömyysturvalakia ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia.

Esityksen mukaan työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavasta peruspäivärahan ja työmarkkinatuen korotusosasta ja ansiopäivärahan korotetusta ansio-osasta luovuttaisiin. Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettaisiin saman suuruista työttömyysetuutta kuin työtömänä ollessa. Lisäksi poistettaisiin mahdollisuus maksaa liikkuvuusavustusta korotettuna.

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että rahoitussäännöksissä huomioitaisiin työttömyysturvalaissa säädettyjen korotusosien poistuminen.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärää pienennettäisiin siten, että se olisi 35 prosenttia siitä työmarkkinatuesta, jota vanhempiensa taloudessa asuvalle työnhakijalle muutoin työmarkkinatukena maksettaisiin. Työnhakijan vanhempien, joiden taloudessa hän asuu, tuloina ei huomioitaisi omaishoitajan hoitopalkkiota ja muussa kuin ansaintatarkoituksessa saatua perhehoitajan hoitopalkkiota.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalakiin tehtäväksi joitakin tekniluonteisia muutoksia sekä kumottavaksi työttömyysturvalain säännös Kansaneläkelaitoksen oikeudesta saada työvoimaviranomaiselta tietoja työmarkkinatuen saajan oleskeluluvan perusteesta ja ensimmäisestä kotikuntamerkinästä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan poistettavaksi työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettava työttömyysturvalain (1290/2002) mukaisen peruspäivärahan ja työmarkkinatuen korotusosa sekä an-

Valiokunnan mietintö StVM 19/2024 vp

siopäivärahan korotettu ansio-osa. Työllistämistä edistäviä palveluja ovat työvoimakoulutus, työnhakijan omaehtoinen työttömyysetuudella tuettu opiskelu, työnhakijan omaehtoinen työttömyysetuudella tuettu kotoutumiskoulutus, työnhakuvalmennus, uravalmennus, työkokeilu, koulutuskokeilu ja kuntouttava työtoiminta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan poistettavaksi mahdollisuus maksaa liikkuvuusavustusta korotettuna, jos henkilö ottaa työttömänä ollessaan vastaan työtä yli 200 kilometrin päästä asuinpaikastaan.

Esityksessä ehdotetaan myös alennettavaksi vanhempien luona asuvalle työnhakijalle maksettavan osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärää niin, että se on jatkossa nykyisen 50 prosentin sijasta 35 prosenttia tuen hakijalle muutoin maksettavasta työmarkkinatuesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalakiin tehtäväksi joitakin teknisluonteisia muutoksia.

Esitys on osa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaista perusturvauudistusta, jonka tavoitteena on parantaa työnteon kannattavuutta, sujuvoittaa sosiaaliturvaa ja yksinkertaistaa etuuksia. Perusturvauudistuksen päämääränä on yksi yleistuki. Yhteen perusturvaetuuteen siirrytään vaiheittain tukien määräytymisperusteita yhtenäistämällä. Hallitusohjelman mukaan osana määräytymisperusteiden yhtenäistämistä työmarkkinatuen, peruspäivärahan, sairauspäivärahan, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahan ja vanhempainpäivärahojen vähimmäistaso yhtenäistetään ja lapsikorotukset, korotusosat ja suojaosat poistetaan.

Hallitus on kevään 2024 kehysriihessä osana julkisen talouden vahvistamista koskevaa kokonaisuutta päättänyt luopua työttömyysetuuden aktiiviajan korotusosista ja kiristää työmarkkinatuen tarveharkintaa vanhempien tulojen osalta. Käsiteltävänä olevan esityksen muutosten arvioidaan alentavan etuuskuluja yhteensä 36,9 milj. eurolla, mutta verotulot laskevat samalla arviolta noin 10,5 milj. eurolla, joten muutokset vähentävät julkisen talouden menoja yhteensä 26,4 milj. eurolla.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää esityksen tavoitteita julkisen talouden vahvistamisesta ja työttömyysetuusjärjestelmän yksinkertaistamisesta yleistukeen siirtymisen tukemiseksi tarkoitusten mukaisina ja kannattaa lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina. Valiokunta kuitenkin kiinnittää jäljempänä tässä mietinnössä huomiota työttömyysturvaan ja muuhun sosiaaliturvaan lyhyen aikavälin sisällä tehtyihin useisiin muutoksiin ja niiden yhteisvaikutuksiin.

Korotusosien poistaminen

Työttömyysturvan korotusosien tavoitteena on ollut osaltaan taloudellisesti kannustaa työnhakijoita hakeutumaan työllistymistä edistäviin palveluihin. Korotusosien poistaminen pienentää työttömän etuutta palvelun ajalta. Korotusosia maksettiin vuonna 2023 ansioturvassa 26 149 henkilölle, peruspäivärahassa 10 893 henkilölle ja työmarkkinatuessa 50 183 henkilölle. Korotusosia maksetaan enintään 200 päivältä. Peruspäivärahassa ja työmarkkinatuessa korotusosan suuruus on noin 5,3 euroa päivässä eli noin 114 euroa kuukaudessa. Ansioturvan osalta korotusosa määräytyy työttömyyttä edeltävän palkan mukaan, joten 2 000 euron kuukausituloilla ansio-osan korotuksen poistaminen pienentää etuutta noin 112 eurolla ja 3 000 euron tuloilla noin 208 eurolla kuukaudessa.

Valiokunnan mietintö StVM 19/2024 vp

Liikkuvuusavustus kompensoi työmatkasta tai muutosta aiheutuvia kuluja ja kannustaa työnhakijaa ottamaan työtä vastaan pidemmän matkan päästä. Liikkuvuusavustukseen maksettava korotusosa on suuruudeltaan yhtä suuri kuin peruspäivärahan korotusosa eli noin 5,30 euroa päivässä, joka tekee kuukaudessa keskimäärin noin 114 euroa. Liikkuvuusavustusta maksetaan enintään 60 päivältä. Yksittäiselle liikkuvuusavustuksen saajalle korotusosan poistaminen voi siten tarkoittaa enintään noin 317 euron menetystä. Tutkimuksissa taloudellisten kannusteiden vaikutus liikkuvuuteen ja sen merkitys työttömyyden hoitamisessa on arvioitu pieneksi. Valiokunta myös korostaa, että liikkuvuusavustuksen korotusosan poistamisen jälkeenkin työttömillä on mahdollisuus saada liikkuvuusavustusta peruspäivärahan suuruisena ilman korotusosaa. Liikkuvuusavustuksen lisäksi liikkuvuutta tuetaan verotuksen työmatkavähennyksen kautta.

Työttömyysetuuksien korotusosien poistaminen alentaa esityksen mukaan työttömyysetuusmenoja perusturvassa noin 28,6 milj. euroa vuodessa ja ansioturvassa noin 8,3 milj. euroa vuodessa. Liikkuvuusavustuksen korotusosien poistamisen vaikutus on noin 0,2 milj. euroa. Korotusosien poistaminen nostaa yleisen asumistuen menoja noin neljällä miljoonalla eurolla. Korotusosien poistamisella ei esityksen mukaan ole suoraa vaikutusta toimeentulotukimenoihin, koska korotusosat eivät vaikuta toimeentulotukeen.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan (TyVL 14/2024 vp) tavoin perusteltuna, että korotusosien poistaminen koskee lähtökohtaisesti vain työllistymistä edistäviä palveluita, jotka alkavat lain voimaantulon jälkeen. Tällä suojataan palveluihin osallistuvien työnhakijoiden odotuksia siitä, että palveluun osallistumisen vaikutukset etuusoikeuteen eivät muutu palvelun aikana.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että korotusosien poistaminen voi heikentää työntekijän kannusteita osallistua työllistämistä edistäviin palveluihin. Esityksen (s. 13) mukaan korotusosilla on todennäköisesti jonkinlainen vaikutus työntekijän osallistumisaktiivisuuteen. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnon mukaan kannustimien poistumisen oletetaan kuitenkin vähentävän erityisesti sellaisten palveluiden kysyntää, joihin osallistutaan lähinnä korotusosan vuoksi muun hyödyn jäädessä vähäiseksi, jolloin ne myös johtavat epätodennäköisesti työllistymiseen. Lisäksi, kuten hallituksen esityksessä (s. 19) ja työ- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossa todetaan, työvoimaviranomaisen järjestämät palvelut ovat jatkossakin työttömyysetuuden saajaa velvoittavia ja palveluista kieltäytymisestä tai muusta palvelun laiminlyönnistä voi aiheutua etuus-seuraamuksia.

Esityksen (s. 13) mukaan korotusosien vaikutuksesta ei ole olemassa tutkimustietoa, ja kansainvälisesti tarkasteltuna on harvinaista, että velvoittavien julkisten työvoimapalvelujen ajalta maksetaan korkeampaa etuutta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyy esityksen (s. 22) ja työ- ja tasa-arvovaliokunnan arvioon siitä, että todennäköisesti korotusosien ja liikkuvuusavustuksen korotusosan poistamisen vaikutus työllisyyteen on merkitykseltään vähäinen. Sosiaali- ja terveysvaliokunta kuitenkin toteaa, että korotusosien poistamisen vaikutuksia työttömien aktiivisuuteen ei pystytä jälkikäteenkään seuraamaan, koska työnhakijan kannusteisiin vaikuttavat useat muut työttömyysturvaan jo tehdyt muutokset, ja korotusosat poistetaan kaikilta työttömiltä työnhakijoilta samanaikaisesti.

Valiokunnan mietintö StVM 19/2024 vp

Osittaista työmarkkinatukea koskevat muutokset

Osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärän alentaminen nykyisestä 50 prosentista 35 prosenttiin siitä työmarkkinatuesta, jota vanhempiensa taloudessa asuvalle muutoin työmarkkinatukena maksettaisiin, alentaa osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärää 400 eurosta 280 euroon. Vuonna 2023 osittaista työmarkkinatukea on maksettu noin 10 400 henkilölle, ja 93 prosenttia osittaisen työmarkkinatuen saajista on alle 30-vuotiaita eli alentamisen vaikutukset, kohdentuvat siten pääosin vanhempien taloudessa asuviin nuoriin, jotka eivät kuitenkaan ole vanhempiensa elatusvelvollisuuden piirissä.

Valiokunta pitää myönteisenä, että esityksen mukaan omaishoitajan hoitopalkkiota tai perhehoitajan hoitopalkkiota ei enää oteta huomioon hakijan vanhempien tuloina osittaisen työmarkkinatuen tarveharkinnassa. Muilta osin sääntelyyn sisältyvään tarveharkintaan ei ehdoteta muutoksia eli jatkossakin työmarkkinatuki maksetaan täysimääräisenä, jos hakijan vanhempien tulot alittavat 1 781 euroa kuukaudessa. Jokainen vanhempien huollettavana oleva samassa taloudessa asuva alaikäinen lapsi nostaa tuloarajaa 106 eurolla kuukaudessa. Tulorajan ylittävistä tuloista puolet vähennetään työmarkkinatuen määrästä. Kuten nykyisinkin, työmarkkinatuki maksetaan edelleen täysimääräisesti, jos vanhempiensa taloudessa asuva henkilö kykenee luotettavasti osoittamaan, etteivät vanhemmat tosiasiallisesti häntä taloudellisesti tue, vaikka vanhempien tulot ylittävät säädetyn tulorajan.

Osittaisena työmarkkinatukena maksettavan määrän korvausprosentin alentaminen vähentää hallituksen esityksen (s. 22) mukaan julkisen talouden menoja arviolta 3,3 milj. eurolla vuodessa. Osittaisen työmarkkinatuen määrän alentaminen voi lisätä ruokakunnalle maksettavan yleisen asumistuen määrää sekä osittaista työmarkkinatukea saavalle täysi-ikäiselle henkilölle maksettavan toimeentulotuen määrää. Esityksen mukaan tämä vaikutus on kuitenkin varsin maltillinen eli asumistukimenot kasvavat arviolta 0,2 milj. eurolla ja toimeentulotukimenot 0,4 milj. eurolla. Muutoksen ei arvioida lisäävän juurikaan uusia yleisen asumistuen ja toimeentulotuen saajia.

Valiokunta toteaa, että osittaisen työmarkkinatuen alentaminen kohdistuu erityisesti vanhempien kanssa samassa taloudessa asuviin nuoriin. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota siihen, että tässä ryhmässä on myös paljon vaikeasti työllistyviä työnhakijoita, joille osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärän alentaminen voi merkitä pysyväisluonteista toimeentulon menetystä. Valiokunta pitää myönteisenä, että joidenkin etuudensaajien kohdalla osittaisen työmarkkinatuen määrän alentaminen voi lisätä kannusteita osallistua työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin, koska aktiivisuusajalta työmarkkinatuki maksetaan edelleen täysimääräisenä. Toisaalta ehdotettu muutos voi myös kannustaa henkilöä muuttamaan pois vanhempiensa taloudesta, jolloin myös asumistuen ja toimeentulotuen menot voivat kasvaa.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 45/2024 vp) tarkastellut osittaista työmarkkinatukea koskevaa sääntelyä perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta. Lausunnon mukaan hallituksen esityksessä mainituilla julkisen talouden tilanteeseen liittyvillä seikoilla voidaan sinänsä perustella nyt ehdotettua sääntelyä (PeVL 15/2023 vp, kappale 9; ks. myös PeVL 40/2018 vp), ja ottaen huomioon osittaista työmarkkinatukea koskevaan sääntelyyn liittyvä tarveharkintaisuus, nyt ehdotettu osittaisen työmarkkinatuen sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta.

Valiokunnan mietintö StVM 19/2024 vp

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että muutoksen myötä osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärä pienenee tuntuvasti ja ettei osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärää (35 %) juurikaan perustella esityksessä. Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota tulo- ja eläinrajan, jonka alittavat vanhempien yhteenlasketut tulot eivät vaikuta työmarkkinatukea vähentävästi. Osittaista työmarkkinatukea koskeva sääntely on pysynyt asiallisesti saman sisältöisenä vuodesta 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 terveysvaliokunnan sosiaali- ja terveysministeriöltä saaman tiedon mukaan käynnissä olevassa yleistuen valmistelua koskevassa hankkeessa arvioidaan uuden perusturvaetuuden myöntämisperusteita kokonaisuutena. Yleistuen ensimmäisessä vaiheessa on tarkoitus yhdistää työmarkkinatuki ja peruspäiväraha, jolloin joudutaan ottamaan kantaa muun muassa siihen, miten uuteen etuuteen sovelletaan osittamista koskevia säännöksiä. Valiokunta pitää perusteltuna, että vanhempien tulo- ja eläinrajan arvioidaan tässä yhteydessä, jos osittamista koskevia säännöksiä sovelletaan uuteen perusturvaetuuteen. Valiokunta kiinnittää kuitenkin yleisesti huomiota siihen, että yleistukea koskevan lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan jo vuoden 2026 alusta, joten nyt ehdotettavia osittaista työmarkkinatukea koskevia muutoksia saatetaan soveltaa vain vuoden ajan.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärän alentaminen voi lisätä viimesijaisen toimeentulotuen tarvetta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa, että muutoksen vaikutukset toimeentulotuen menoihin arvioidaan olevan maltilliset, mutta toistaa kuitenkin aikaisemman kantansa (mm. StVM 13/2023 vp, StVM 14/2023 vp, StVM 6/2024 vp, StVM 12/2024 vp, StVM 13/2024 vp) siitä, että sosiaaliturvajärjestelmän kokonaisuuden ja kannustavuuden kannalta ei ole tarkoituksenmukaista lisätä viimesijaisen toimeentulotuen tarvetta ensisijaisten etuuksien muutoksilla. Toimeentulotukiriippuvuudella on todettu olevan yhteys hyvinvoinnin ja terveyden ongelmiin sekä ylisukupolvisen huono-osaisuuteen. Lisäksi toimeentulotukiriippuvuuden kasvattaminen vaikeuttaa hallitusohjelmassa toimeentulotuen kokonaisuudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Yhteisvaikutukset ja seuranta

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaikka nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetut muutokset kohdistuvat rajattuun työttömien työnhakijoiden joukkoon, ja muutosten vaikutus työttömyysetuuden tasoon on maltillinen, työttömyysturvaan on lyhyen aikavälin sisällä tehty useita muita samoihin etuudensaajiin vaikuttavia muutoksia, joiden yhteisvaikutus työttömyysetuuden tasoon on merkittävä. Työttömyysturvan omavastuu-aikaa on pidennetty, poistettu lapsikorotukset ja suojaosat, pidennetty työssäoloaika ja omavastuu-aikaa (HE 73/2023 vp) sekä porrastettu ansiopäivärahan tasoa työttömyyden pituuden perusteella (HE 13/2023 vp).

Työttömyysturvaan tehtyjen muutosten tavoitteena on ollut lisätä työnteon kannusteita, vahvistaa julkista taloutta ja yksinkertaistaa etuusjärjestelmää. Muutosten on arvioitu vahvistavan työllisyyttä noin 40 000 työllisellä. Työllisyysvaikutusarvioinnit ovat kuitenkin suuntaa antavia, sillä erilaisten kohderyhmien reaktiot kannustimien muutoksiin voivat erota toisistaan ja arvioiden

Valiokunnan mietintö StVM 19/2024 vp

taustalla olevien tutkimustulosten asetelmat ovat voineet olla erilaiset kuin nyt käsillä oleva tilanne (HE 73/2023 vp, s. 60 ja HE 13/2024 vp, s. 82—83).

Lisäksi työttömyysturvan saajiin vaikuttaa muuhun sosiaaliturvaan ja palveluihin tehdyt muutokset, kuten yleisen asumistuen tason alentaminen ja saamisedellytysten tiukennukset, (HE 74/2023 vp ja HE 126/2024 vp), etuuksien indeksijäädytys (HE 75/2023 vp), toimeentulotukilain asumismenojen sääntelyn kiristäminen (HE 58/2023 vp), terveydenhuollon asiakasmaksujen korotukset (VNA 543/2024), lääkkeiden alkuomavastuun (HE 129/2024 vp) ja arvonlisäverokannan nostaminen.

Sosiaali- ja terveysministeriön syksyllä 2024 julkaisemissa muistioissa on arvioitu hallituksen vuosille 2024 ja 2025 toteuttamien tai valmistelussa olevien toimeentuloturvaan koskevien muutosten yhteisvaikutuksia kotitalouksien taloudelliseen asemaan (*Vuosien 2024 ja 2025 sosiaaliturvamutosten yhteisvaikutukset kotitalouksien taloudelliseen asemaan*, STM 2024) sekä toimeentuloturvaan ja sosiaali- ja terveyspalveluita koskevien muutosten suhdetta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin (*Vuosien 2024 ja 2025 toimeentuloturva- ja sosiaali- ja terveyspalvelulainsäädännön muutosten yhteisvaikutukset eri ihmisryhmien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen*, STM 2024).

Taloudellisia vaikutuksia koskevan muistion mukaan vuosien 2024—2025 muutokset kasvattavat väestön suhteellista pienituloisuusastetta ja tuloeroja, mutta muutokset selittyvät pääosin jo kuluvana vuonna voimaan tulleilla sosiaaliturvamutoksilla ja vuonna 2025 voimaan tulevilla muutoksilla on pienempi vaikutus. Huomattavampia (vähintään 5 %:n muutos) tulonmenetyksiä kohdistuu muistion mukaan noin 7 prosenttiin väestöstä ja ne keskittyvät pääosin kolmeen pienituloisimpaan tulokymmenykseen. Suhteellisesti suurimmat käytettävissä olevien tulojen pienemiset kohdistuvat opiskelijoiden lisäksi työttömiin ansioturvan saajiin ja työttömiin perusturvan saajiin. Ansiosidonnaista työttömyysetuutta saavista hieman yli 30 prosentilla tulot pienentyvät vähintään viidellä prosentilla. Kokonaistarkastelussa tuloihin suhteutettuna terveysmenot kasvavat eniten kolmessa pienituloisimmassa tulokymmenyksessä. Vaikutukset tuloihin ovat kuitenkin keskimäärin varsin maltillisia verrattuna sosiaaliturvan muutosten vaikutuksiin.

Valiokunta toteaa, että taloudellisia vaikutuksia koskevassa muistiossa ei ole huomioitu käyttäytymisvaikutuksia, kuten työllistymistä. Muistion mukaan työllisyysvaikutusten huomioiminen lieventäisi etuusmuutosten vaikutuksia. Valtiovarainministeriön huhtikuussa 2024 tekemän arvioiden perusteella vuoden 2024 aikana voimaan tulevien toimien arvioitiin vahvistavan keskipitkän aikavälin rakenteellista työllisyyttä noin 74 000 työllisellä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että vallitseva vaikea suhdanne- ja työllisyystilanne vaikeuttaa työllisyystavoitteiden toteutumista lyhyellä aikavälillä (ks. myös StVL 10/2024 vp).

Perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevan muistion mukaan vuosien 2024 ja 2025 muutosten merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat jo valmiiksi haavoittuvassa asemassa oleviin eli pienituloisiin ja julkisia palveluita paljon käyttäviin henkilöihin. Työikäisten ryhmästä haavoittuvassa asemassa olevien joukkoon lukeutuvat nuoret aikuiset, osatyökykyiset ja vaikeasti työllistyvät työttömät. Lapsiperheistä suurimmassa riskissä ovat yhden vanhemman perheet, joille etuuksien merkitys on suurempi. Toimeentulon heikentyminen voi johtaa ongelmien kasautumiseen, jolloin lasten ja nuorten syrjäytymisen riski voi kasvaa.

Valiokunnan mietintö StVM 19/2024 vp

Sosiaali- ja terveysvaliokunta korostaa, että työttömyysturvan riittävyyttä ja lukuisten eri etuusmuutosten yhteisvaikutuksia tulee seurata ja arvioida sekä tarvittaessa muuttaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan aikaisempiin kannanottoihinsakin (PeVL 47/2017 vp, PeVL 40/2018 vp) viitaten, että Euroopan sosiaalisen peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sopimuksessa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Suomi on lisäksi sitoutunut peruskirjan lisäpöytäkirjaan järjestökantelujen järjestelmästä. Perustuslakivaliokunta toistaa suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin (ks. PeVL 40/2018 vp, PeVL 47/2017 vp, s. 5). Sosiaali- ja terveysvaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan näkemykseen siitä, että valtioneuvoston tulee pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esityksessä ehdotettujen muutosten seuranta ja lainsäädännön yhteisvaikutusten jälkiarviointi kytkeytyvät perusturvan riittävyyden lakisääteiseen arviointitoimintaan. Perusturvan riittävyyden arviointia tullaan valiokunnan saadun selvityksen mukaan kehittämään tulevina vuosina, kun arvioidaan perusturvan riittävyyttä etuuksien tason, perusoikeuksien ja kansainvälisten velvoitteiden osalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että perusturvan riittävyyden arvioinnissa otetaan huomioon eri sosiaaliturvaetuuksiin kohdistuvien muutosten yhteisvaikutukset.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 135/2024 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö StVM 19/2024 vp

Helsingissä 22.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Krista Kiuru sd
varapuheenjohtaja Mia Laiho kok
jäsen Kim Berg sd
jäsen Maaret Castrén kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Ville Merinen sd
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Päivi Räsänen kd
jäsen Pia Sillanpää ps
jäsen Oskari Valtola kok
jäsen Henrik Wickström r
jäsen Ville Väyrynen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sanna Pekkarinen

Valiokunnan mietintö StVM 19/2024 vp
Vastalause 1 /vas, sd, vihr

Vastalause

Perustelut

Hallitus on toteuttanut jo vuoden 2024 budjetissaan mittavia työttömyysturvan leikkauksia, joiden seurauksena eriarvoisuus ja lapsiperheköyhyys ovat kasvaneet sekä toimeentuloturkiriippuvuus lisääntynyt. Vastoin heikennyksille arvioituja laskennallisia työllisyysvaikutuksia, työllisyys on vuoden 2024 aikana heikentynyt merkittävästi ja uhkaa tuoreen työmarkkinaennusteen mukaan heikentyä edelleen vuonna 2025. Työttömyysturvan korvausastetta on laskettu yhä kauemmaksi pohjoismaisesta tasosta samalla kun lomautuksien ja irtisanomisten määrä kasvaa.

Nyt käsiteltävä esitys jatkaa työttömyysturvan leikkauslinjaa, kun työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavasta peruspäivärahan ja työmarkkinatuen korotusosasta sekä ansiopäivärahan korotetusta ansio-osasta luovuttaisiin. Lisäksi poistettaisiin mahdollisuus maksaa liikkuvuusavustusta korotettuna. Myös osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärää pienennettäisiin 50 prosentista 35 prosenttiin täyden työmarkkinatuen määrästä. Leikkaukset kohdistuvat samoihin ihmisryhmiin kuin aiemmatkin, jo voimassa olevat työttömyysturvan heikennykset.

Sen lisäksi, että esitetyt leikkaukset heikentävät työttömien toimeentuloa ja lisäävät jälleen toimeentulotuen tarvetta, ne ovat työllisyyden edistämisen näkökulmasta haitallisia. Aktiivijajan korotusosan poisto tarkoittaisi työmarkkinatuen tai peruspäivärahan saajalle noin 114 euron kuukausittaista heikennystä toimeentuloon. 3 000 euroa kuukaudessa ansainneen ansiopäivärahan heikennys olisi vastaavasti noin 208 euroa kuukaudessa.

Taloudellisten menetyksien lisäksi korotusosien poisto heikentää kannusteita osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin, mikä uhkaa johtaa etenkin pitkäaikaistyöttömyyden ja syrjäytymisen lisääntymiseen. Syyskuussa 2024 työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisesta kuvaava aktivointiaste oli pitkäaikaistyöttömien kohdalla vain noin 9 prosenttia, mikä uhkaa esityksen myötä heiketä ennestään. Kyse ei ole pelkästään motivaatiotekijöistä vaan palveluihin osallistuminen tuo myös kustannuksia, joihin työttömällä ei välttämättä ole varaa ilman korotusosaa. Tutkitusti monilla aktiiviseen työvoimapolitiikkaan kuuluvilla palveluilla, kuten työvoimakoulutuksella, voidaan merkittävästi edistää työttömien työnhakijoiden työllistymistä, ja siksi niihin osallistumiseen tulisi päinvastoin kannustaa. Etenkin tilanteessa, jossa avoimien työpaikkojen määrä on laskenut ja pitkäaikaistyöttömyys kasvanut nopeasti, työttömille tulisi tarjota mahdollisuuksia ja kannusteita oman osaamisen kehittämiseen ja muihin yksilöiden tarpeita vastaaviin palveluihin.

Vastaavasti liikkuvuusavustuksen korotusosan poistuminen kohdistuu juuri sellaiseen sosiaaliturvan elementtiin, jonka tavoite on edistää työllistymistä. Liikkuvuusavustusta on voitu maksaa korotettuna, jos työpaikka sijaitsee yli 200 kilometrin päässä kotoa. Korotusosan poisto heikentääkin kannusteita työvoiman liikkuvuuteen ja on omiaan pahentamaan työvoiman kohtaanto-ongelmaa ja vähentämään työmarkkinoiden dynamiikkaa erityisesti pidemmällä aikavälillä. Liikkuvuusavustuksen heikentämisen sijasta etuutta tulisi kehittää ja sen tunnettavuutta lisätä.

Valiokunnan mietintö StVM 19/2024 vp
Vastalause 1 /vas, sd, vihr

Vanhempiensa taloudessa asuvan, osittaista työmarkkinatukea saavan tuen pienennys 50 prosentista 35 prosenttiin on jälleen yksi vaikeassa asemassa olevien nuorten ja perheiden toimeentuloon kohdistuva leikkaus. Heikennys laajentaa perusteettomasti vanhempien elatusvelvollisuutta täysi-ikäisiin lapsiin, lisää perheiden pienituloisuutta ja kasvattaa asumis- ja toimeentulotulotuen tarvetta.

Lisäksi myös korotusosien leikkaukset osuvat jälleen lapsiperheisiin kasvattaen lapsiperheköyhyyttä. Aktiiviajan korotusosia saaneista vuonna 2023 kolmasosalla, lähes 20 000:lla, oli alaikäisiä lapsia.

Esityksen vaikutuksia pienituloisten ihmisten ja perheiden toimeentuloon voidaan perustellusti pitää kohtuuttomina, etenkin kun huomioidaan aiemmat samaan kohderyhmään vaikuttaneet leikkaukset ja se, ettei esitykselle ole osoitettavissa minkäänlaisia myönteisiä työllisyysvaikutuksia.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 22.11.2024

Aino-Kaisa Pekonen vas
Ilmari Nurminen sd
Krista Kiuru sd
Kim Berg sd
Ville Merinen sd
Bella Forsgrén vihr