

Asia: VN/10556/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä lausuttavaa esityskokonaisuudesta

Lausunnolla olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi ehdotetaan säädettäväksi uusi yleistukilaki. Esitys liittyy hallitusohjelman tavoitteeseen toteuttaa perusturvan uudistus, joka parantaa työnteon kannattavuutta, sujuvoittaa sosiaaliturvaa ja yksinkertaistaa etuuksia sosiaaliturvakomitean välimietinnön tekemät suositukset ja selvitykset huomioiden. Uudistuksen tavoitteena on aikaansaada yksi yleistuki sisältäen perusosan elämiseen, asumisosan asumiseen ja harkinnanvaraisen osan viimesijaiseksi turvaksi. Yhteen perusturvaetuuteen siirrytään vaiheittain tukien määräytymisperusteita yhdistämällä. Esityksessä ei ole käsitelty yleistuen verotusta tai esimerkiksi tulorekisteriin ilmoittamista.

Perusturvaudistuksen kokonaisuuden hahmottaminen, sen vaikutusten arviointi ja uudistuksesta saatavan hyödyn arviointi on tällä hetkellä käytettävissä olevan tiedon perusteella haastavaa, koska nyt lausuttavana oleva luonnos sisältää ainoastaan perustoimeentulon turvaamiseksi työttömyyden perusteella maksettavaa yleistukea koskevan lainsäädäntömuutosesityksen.

Kokonaisuudistuksen seuraavien vaiheiden tavoitteena on laajentaa yleistuki myös muihin etuuksiin, kuten sairauspäivärahaan, asumisen tukiin ja harkinnanvaraiseen osaan viimesijaiseksi turvaksi. Tässä vaiheessa yleistuen laajentamiseen liittyvistä yksityiskohdista ei ole kuitenkaan käytettävissä tietoa. Tällä hetkellä ei ole siten tiedossa esimerkiksi, tuleeko yleistuki olemaan yksi tuki vai jakaantuuko yleistuki esimerkiksi työttömyyden perusteella maksettavaan yleistukeen, sairauden perusteella maksettavaan yleistukeen ja asumisen perusteella maksettavaan yleistukeen.

Nyt ehdotetuissa pykäläluonnoksissa näyttäytyy osin tavoite siitä, että erilaiset tuet tosiasiallisesti yhdistyvät yhdeksi yleistueksi (useissa kohdin todettu ”yleistukilain mukaista yleistukea”) ja osin se seikka, että yleistuki olisi eräänlainen viestinnällinen ja lakitekninen yläkäsite erilaisille tukimuodoille tai yleistuen osille (vrt. s. 167 ”yleistukilaissa (/) säädetyn työttömyyden perusteella maksettavaan yleistukeen”, s. 176 ehdotettu sääntely ”yleistukilaissa (/) tarkoitettua työttömyyden ajan perusturvaetuutta”). Yleistukilaissa on nyt ehdotettu säädettäväksi, että ”Yleistuki on työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu tuki.” Esityksestä ei käy ilmi, maksettaisiinko

seuraavissa vaiheissa yleistukea tai yleistuen asumisosaa myös esimerkiksi pelkästään asumistuen sijaan silloinkin, kun henkilö ei olisi työtön.

Yleistukea koskevassa tiedotustilaisuudessa esitettiin ”Yleistuen valmistelun eteneminen” kuva, jossa vaiheen 1 tuki on käsitteeltään yleistuki, vaiheen 2A yleistuen perusosa, vaiheen 2B yleistuen asumisosa ja vaiheen 3 yleistuen harkinnanvarainen osa. Tällaisen etenemistavan kannalta voisi olla johdonmukaista jo ensimmäisessä vaiheessa huomioida, että työmarkkinatuen ja peruspäivärahan korvaava tuki ei välttämättä olisikaan yleistuki, vaan muu spesifimpi käsite, käytännössä 'työttömyyden perusteella maksettava yleistuen perusosa'. Lainsäädäntöteknisesti tämä voisi olla tarkoituksenmukaista huomioida jo tässä vaiheessa säädettävissä laeissa. Jos yleistuen kokonaisuudessa suunnitellaan olevan uudistuksen seuraavissa vaiheissa erilaisia osia, voitaisiin tämä huomioida pykälämuotoilussa jo tässä vaiheessa, mikä vähentäisi pykälien muutostarvetta seuraavina vuosina. Nyt ehdotetulla säädöstavalla lienee niin, että uudistuksen seuraavissa vaiheissa muuttuisivat myös nyt muutettavat pykälät suurelta osin. Samalla tulee arvioitavaksi, onko valittu malli yksinkertaistava ja sujuvoittava sekä vähentääkö se vai lisääkö se sääntelyn määrää.

Tuloverolain tulokäsite on laaja (tuloverolaki 29 §). Veronalaista tuloa ovat kaikki verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot, joita ei ole erikseen säädetty verovapaiksi. Verovelvollisen veronalaista tuloa ovat esimerkiksi peruspäiväraha, työmarkkinatuki ja sairauspäiväraha. Siten työttömyyden perusteella maksettava yleistuki tulee olemaan veronalainen tulo, ellei sitä erikseen säädetä verovapaaksi. Tuloverolain 92 §:ssä on lueteltu verovapaiksi säädettyt sosiaalietuudet, joita ovat esimerkiksi asumistuki ja toimeentulotuki. Jos yleistuki laajenee koskemaan asumisen tukia ja harkinnanvaraista osaa viimesijaiseksi turvaksi, jotka on nykytilassa säädetty verovapaiksi tuloiksi, tulee ratkaista, onko yleistuki veronalaista vai verovapaata tuloa, kokonaan tai osittain. Vai olisiko yleistuki viestinnällinen ja lakitekninen yläkäsite erillisille tuille, jotka noudattavat esimerkiksi verotuksessa ja ilmoittamisessa erillisiä käsittelysääntöjä pitkälti nykykäytäntöä vastaavasti.

Muutoksen kannalta on keskeistä, että myös etuuksia saavalla asiakkaalla on mahdollisuus ymmärtää mikä osa tuesta on veronalaista ja mikä verovapaata sekä miten esimerkiksi ennakkoperintä tulee kohdistumaan tuen eri osiin. Riskinä on, että uusi yleistuki ei asiakkaiden näkökulmasta yksinkertaistaisi etuuksia, jos tuki tulee koostumaan useiksi tulolajeiksi jaettavista osista.

Selkeimmillään tavoite yhdestä yleistuesta toteutuisi silloin, jos myös verotusta ja ilmoittamista koskeva sääntely yhdenmukaistettaisiin yhden yleistuen mallin mukaisesti siten, että yleistuki voitaisiin myös ilmoittaa ja käsitellä verotuksessa yhtenä suorituksena. Tämä edellyttäisi uudistuksen seuraavissa vaiheissa muun muassa verosäännösten muuttamista, jotta esimerkiksi yleistuen veronalaisuus olisi ratkaistu niin, että tukea käsiteltäisiin verotuksellisesti vain yhdellä tavalla riippumatta siitä, millä perusteella yleistuki olisi myönnetty. Valitulla etenemistavalla on vaikutusta myös Verohallinnolle aiheutuviin muutoksiin.

Tulorekisteriin ei tällä hetkellä ilmoiteta arkaluonteisia tietoja. Uudistuksen tavoitteena mainittu yksi yleistuki, joka sisältää perusosan elämiseen, asumisosan asumiseen sekä harkinnanvaraisen osan viimesijaiseksi turvaksi, on tulorekisterin kannalta haasteellinen, jos yleistuki kattaa jatkossa myös arkaluonteiset tiedot, kuten toimeentulotuen. Myöskään asumistukea ei nykyisin ilmoiteta tulorekisteriin. Kokonaisuudistuksen tavoitteena oleva yksi yleistuki edellyttänee jatkossakin useita erillisiä tulolajeja tulorekisteri-ilmoittamisessa, sillä osa tuloista on veronalaisia ja osa veropaita. Useampi yleistuen tulolaji tarvittaneen myös siksi, että voidaan erotella työttömyysetuudet, joissa yksikkötiedot ilmoitetaan pakollisina ja jotka vaikuttavat tuloverolain 93 §:n tarkoittamaan

matkakulujen omavastuuseen. Useilla tulolajeilla ilmoittamista puoltaa myös se, että tulorekisterin tietojen käyttäjät kuten työttömyyskassat, tarvitsevat tarkan tiedon tulon luonteesta, kuten siitä, mistä etuudesta on kyse, koska tieto voi vaikuttaa esimerkiksi maksettavan ansiopäivärahan määrään.

Esityksessä on todettu, että ehdotetut työmarkkinatukea ja peruspäivärahaa koskevat muutokset ovat Ahvenanmaan lainsäädäntövallassa. Hallituksen esityksessä olisi hyvä kuvata, miten Ahvenanmaa tulee asiasta säätämään.

- **Lausuttavaa esityksen vaikutuksista kotitalouksiin**

-

- **Lausuttavaa esityksen vaikutuksista toimeenpanijoihin**

Esityksen vaikutuksissa ei ole lausuttu yleistuen vaikutuksista Verohallinnolle. Ensimmäisessä vaiheessa muutos on selkeä, kun nyt esitettävä yleistuki voidaan ilmoittaa tulorekisteriin ja käsitellä verotuksessa yhtenä suorituslajina. Verohallinnossa ja Tulorekisteriyksikössä esitetty muutos aiheuttaa vähäisiä järjestelmämuutoksia sekä viestintä- ja ohjaustarvetta. Ehdotettu yleistukilainsäädäntö vaikuttaa asiakas- ja virkailijaohjaukseen, muutosten kouluttamiseen ja ohjeisiin. Työmenettelyohjeet, asiakasohjeet, lomakkeet, täyttöohjeet ja OmaVero päivitetään sisältämään uuden tulolajin tiedot.

Tulorekisteriin lisätään uuteen yleistukeen siirtymisen ensimmäisessä vaiheessa yksi uusi tulolaji, joka tulee sisältymään Verohallinnon tietolupaun. Toiminnassa ovat siirtymäkauden ajan myös vanhat tulolajit, jotta mahdollistetaan muun muassa vanhoille vuosille kohdistuvat korjaukset sekä takaisinperintätilanteet.

- **Lausuttavaa esityksen muista vaikutuksista**

-

- **Lausuttavaa yleistukilain yleisistä säännöksistä (1 luku)**

-

- **Lausuttavaa yleistuen saamisen työvoimapolittisista edellytyksistä (2 luku)**

-

- **Lausuttavaa yleistuen määräytymisperusteista (3 ja 4 luvut)**

-

- **Lausuttavaa yleistuen toimeenpanosta ja muutoksenhausta (5 ja 6 luvut)**

-

- **Lausuttavaa yleistuen tietojen saamista ja luovuttamista koskevista ehdotuksista (7 luku)**

-

- **Lausuttavaa yleistuen rahoituksesta (8 luku)**

-
- Lausuttavaa yleistukilain ehdotetusta voimaantulosta (9 luku)
-
- Muuta lausuttavaa ehdotetusta yleistukilaista
-
- Lausuttavaa peruspäivärahaa koskevien säännösten kumoamista koskevasta ehdotuksesta
-
- Lausuttavaa työmarkkinatukea koskevien säännösten kumoamista koskevasta ehdotuksesta
-
- Muuta lausuttavaa työttömyysturvalakiin ehdotetuista muutoksista
-
- Lausuttavaa yleistuen saajalle järjestettävien työnhakukeskusteluiden jaksosta
-
- Lausuttavaa yleistuen saajalle järjestettävien työnhakukeskusteluiden sisällöstä
-
- Muuta lausuttavaa työvoimapalveluiden järjestämislakiin ehdotetuista muutoksista
-

Laki työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

-

Laki työttömyyskassalain muuttamisesta

-

Laki yleisestä asumistuesta annetun lain 12 §:n 2 momentin muuttamisesta

-

Laki eräiden kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksista vuosina 2024–2027 annetun lain muuttamisesta

-

Laki sairausvakuutuslain muuttamisesta

-

Laki Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain muuttamisesta

-

Laki takuueläkkeestä annetun lain 19 §:n muuttamisesta

-

Laki kansaneläkelain muuttamisesta

-

Laki työntekijän eläkelain muuttamisesta

-

Laki yrittäjän eläkelain muuttamisesta

-

Laki maatalousyrittäjän eläkelain 32 ja 46 §:n muuttamisesta

-

Laki merimieseläkelain muuttamisesta

-

Laki julkisten alojen eläkelain muuttamisesta

-

Laki työtapaturma- ja ammattitautilain 141 §:n muuttamisesta

-

Laki maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain 97 §:n muuttamisesta

-

Laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain 7 §:n muuttamisesta

-

Laki kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

-

Laki maatalousyrittäjien lomituspalvelulain 4 §:n muuttamisesta

-

Laki työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain 7 §:n muuttamisesta

-

Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta

-

Laki elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kehittämis- ja hallintokeskuksesta annetun lain 3 a §:n muuttamisesta

-

Laki työsopimuslain 12 luvun 3 §:n muuttamisesta

-

Laki merityösopimuslain 12 luvun 3 §:n muuttamisesta

-

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain 45 §:n muuttamisesta

-

Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 2 ja 31 a §:n muuttamisesta

-

Laki tuloverolain 93 §:n muuttamisesta

Esityksessä on ehdotettu tuloverolain 93 §:n 4 momenttia muutettavaksi. Muutos on esityksessä perusteltu huomioiden se, että yleistukea maksettaisiin työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaamiseksi, mutta pykälän sanamuodossa yleistukea ei ole tarkennettu tarkoittamaan vain työttömyyden perusteella maksettua yleistukea.

Muutos on ehdotettu tehtäväksi siten, että momentissa ei enää jatkossa mainittaisi työmarkkinatukea ja päivärahaa. Aiemmin HE 129/2021 vp yhteydessä, kun mm. äitiysrahaa, erityisäitiysrahaa ja isyysrahaa koskevista käsitteistä luovuttiin, ei vielä tuolloin muutettu tuloverolain 93 §:n 4 momenttia. Edellä mainittuja suorituksia saattoi olla maksussa vielä siirtymäkauden aikana, mutta enää niitä ei Kelan mukaan pitäisi olla maksussa. Momentin ajantasaisuus on hyvä vielä tarkistaa edellä mainitut seikat huomioiden.

Verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 16 §:n 7 momentissa on säädetty, että ”Työttömyyskassan, Kansaneläkelaitoksen ja työvoimaviranomaisen on ilmoitettava Verohallinnolle niiden verovuoden korvauspäivien lukumäärä, joilta on maksettu tuloverolain 93 §:n 4 momentissa tarkoitettujen lakien mukaisesti korvausta. (11.6.2010/520)”. Yleistuen maksamisen perusteella tulee annettavaksi tulorekisteriin tiedot sellaisten päivien lukumäärästä, joilta tulonsaajalle on työttömyyden perusteella maksettu etuutta (tulotietojärjestelmästä annetun lain (53/2018) 6 §:n 5 momentin 8 kohta).

Uudistuksen seuraavissa vaiheissa ei kuitenkaan voitane ajatella, että esimerkiksi toimeentulo- tai asumistukea vastaavan yleistuen maksaminen vaikuttaisi tuloverolain 93 §:n soveltamiseen tai verotusmenettelystä annetun lain 16 §:n 7 momentissa tarkoitettuun ilmoittamiseen. Viimeistään yleistuen seuraavissa vaiheissa laajentuessa tulee arvioitavaksi edellä mainittujen lainkohtien tarkennustarve.

Laki evankelis-luterilaisen kirkon viranhaltijasta annetun lain 60 §:n muuttamisesta

-

Laki opintotukilain 6 §:n muuttamisesta

-

Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 20 ja 21 §:n muuttamisesta

-

Laki ulosottokaaren muuttamisesta

-

Laki oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa annetun lain 6 §:n muuttamisesta

-

4. Muuta lausuttavaa

Valtioneuvoston asetus yleistuesta

Yleistuesta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:ssä säännellään tuloista tehtävistä vähennyksistä. Säännöksen 1 momentin 2 kohdassa säännellään tuloista tehtäviksi vähennyksiksi tuloverolain 93–95 §:n mukaiset tulon hankkimismenot. Tuloverolain 95 a §:ssä on säädetty työasuntovähennyksestä. Nyt voimassa olevassa asetuksessa (1332/2002 VNA työttömyysetuutta määrättäessä huomioon otettavasta tulosta) tuloverolain 95 a §:ää ei ole mainittu.

Voimaantulo

Muutosten ehdotetaan tulevan voimaan 1.2.2026. Verohallinnon näkökulmasta olisi selkeämpää ja toimeenpanon kannalta tehokkaampaa, että muutosten voimaantulo olisi muiden vuosimuutosten tapaan kalenterivuoden alusta. Verohallinnon ohjeet ja normipäätökset annetaan yleensä verovuosiakohtaisesti. Samoin koulutukset pyritään toteuttamaan samassa aikataulussa.

Hankeikkunan mukaan hallituksen esityksen arvioitu esittelyviikko on 39/2025. Lakimuutosten edellyttämien tulorekisteri-ilmoittamisen ja verotuksen järjestelmämuutosten yksityiskohdat määräytyvät lainsäädännön lopullisen sisällön perusteella. Esitetty aikataulu voi olla haasteellinen toimeenpanon kannalta, kun huomioidaan eduskuntakäsittelyn vaatima aika. Jos voimaantulo on vuonna 2026, tulisi esitys saada eduskunnan käsittelyyn mahdollisimman pian ja laki vahvistettua hyvissä ajoin ennen sen voimaantuloa. Lakimuutosten lopullinen sisältö tulisi olla Verohallinnolla tiedossa viimeistään 14.11.2025. Näin myöhäisessä aikataulussa hallituksen esityksestä mahdollisesti muuttuvien säännösten toteuttaminen olisi haastavaa.

Keskinen Mia
Verohallinto