

Asia: VN/10556/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleistä lausuttavaa esityskokonaisuudesta

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi. THL on ollut mukana valmistelemassa yleistuen ensimmäistä vaihetta.

Ensimmäisen vaiheen yleistuen esitys liittyy hallitusohjelmaan asetettuun tavoitteeseen toteuttaa perusturvan uudistus. Sen keskeiset päämäärät – perusturvaetuuksien yhdistäminen, järjestelmän yksinkertaistaminen, työhön kannustavuuden vahvistaminen ja sosiaaliturvan sujuvoittaminen – ovat kannatettavia ja sosiaaliturvakomitean välimietinnön mukaisia.

THL lähtökohtaisesti kannattaa esitystä, mutta katsoo, että osa ratkaisuista heikentää tavoiteltujen päämäärien toteutumista. Tämän vuoksi THL haluaa esittää muutaman huomion itse esityksestä sekä jatkovalmistelusta.

THL näkee esityksen yksinkertaistavan työttömän sosiaaliturvaa monelta osin, mutta tarveharkinnan laajentaminen, aktivointijakso sekä sen erilliset säännöt iän perusteella ja työssäoloehdon roolin hämärtäminen monimutkaistavat järjestelmää.

THL pitää myönteisenä sitä, että etuuden kesto ei ole jatkossakaan erikseen rajattu. Tämä on perusteltua perusturvan ensisijaisuuden näkökulmasta ja sen kannalta, että henkilö voi pysyä yleistuen piirissä, eikä siirry pelkän toimeentulotuen varaan tilanteissa, joissa perusturvan saamisen muut edellytykset edelleen täyttyvät.

- Lausuttavaa esityksen vaikutuksista kotitalouksiin

Tarveharkinta ja osittainen yleistuki

Yleistuen keskeinen muutos nykytilaan nähden on, että työttömyysturvan tarveharkinta (omaisuustulojen ja joidenkin muiden tulojen huomioiminen) laajenee koskemaan myös nykyiseen peruspäivärahaan oikeutettuja henkilöitä. Samalla tarveharkinnan sääntöjen yksinkertaistaminen – ikärajan poistaminen, yhden tulorajan käyttö ja yhtenäinen vähenemisaste – laajentaa sen soveltamisalaa. Näin ollen entistä useamman henkilön oikeus perusturvaan määräytyy jatkossa tarveharkinnan perusteella.

Hallitus on myös selvittämässä yleistä ansioturvaa, joka takaisi vakuutusperiaatteen paremman toteutumisen työttömyysturvassa. Nyt esitetty tarveharkinnan laajentaminen heikentää vakuutusperiaatteen toteutumista työttömyysturvassa edelleen, sillä esityksen mukaan peruspäivärahaan oikeutetut työttömät tulisivat tarveharkinnan piiriin. Tämä pienentää työttömyysvakuutusmaksuista saatavaa hyötyä ja samalla korostaa työttömyyskassan jäsenyyden merkitystä aiempaan verrattuna. THL lisäksi huomauttaa, ettei tarveharkinnan laajentamista perustella kovinkaan laajasti esityksessä.

Toisaalta on todettava, että tarveharkinta kohdistuu sellaisiin henkilöihin, joilla on muita tuloja. Toimenpiteet eivät juurikaan vaikuta asumistuen tai toimeentulotuen määrään. Tältä osin tarveharkinnan laajentaminen on perusteltua ja tukee tehokasta resurssien käyttöä. Lisäksi tarveharkinnan laskusääntöjen muutos yksinkertaistaa yleistuen tarveharkintaa.

THL pitää myönteisenä ja perusteltuna sitä, että vanhempien tulorajoja korotetaan osittaisen tuen määräytymisperusteissa. Vanhempien tulorajoja ei ole korotettu kertaakaan sitten vuoden 2002, joten tulorajat ovat jääneet huomattavasti jälkeen yleisestä tulojen kehittymisestä. Nyt ehdotettu noin 40 prosentin korotus tulorajoihin ei kuitenkaan kuro umpeen vuodesta 2002 tapahtunutta ansiotason tai hintojen kehitystä, ja siten suurempikin korotus voisi olla perusteltu. Vaihtoehtoisesti voitaisiin harkita myös vanhempien tulojen huomioimisesta luopumisesta kokonaan, kuten SATA-komitea aikoinaan ehdotti. Tämä samalla yksinkertaistaisi sosiaaliturvaa. Osittainen tuki ei edelleenkaan koskisi työssäoloehdon täyttäviä, joten nykyisenlaiseen peruspäivärahaan oikeutetut eivät olisi sen piirissä myöskään yleistuen käyttöönoton jälkeen.

Työnteon kannustavuus

Tarveharkinnan muutoksilla ja osittaisen tuen vanhempien tulorajojen muutoksilla voi olla sekä kannustimia vahvistavia että heikentäviä vaikutuksia riippuen tuensaajan perheasemasta ja tuloista. Muutokset koskevat suhteellisen pientä osaa työttömistä, minkä vuoksi työnteon kannustavuus ei kokonaisuutena muutu merkittävästi.

Työttömyysetuuksien sovittaminen yhteen työtulojen kanssa on jo aiemmilla lainsäädäntömuutoksilla tehty käytännössä lineaariseksi. Se, kuinka lineaariseksi kokonaisuus lopulta muodostuu, riippuu vielä valmisteilla olevista yleistuen muista osista. THL muistuttaa, että vaikka sosiaaliturvan kannustavuuden vahvistaminen on myönteistä, niin sosiaaliturvan kannustavuus on vaikeasti yhteensovitettavissa sen kanssa, että sosiaaliturvalla voidaan kattaa elämisen välttämättömät menot. Tämän vuoksi kannustavuuden vahvistaminen usein tarkoittaa sosiaaliturvan tason heikennyksiä.

THL haluaakin korostaa, että jatkovalmistelussa kannustavuuden vahvistamiseen ja lineaarisuuteen tähtäävät muutokset eivät saa johtaa perusturvan tason merkittävään heikentymiseen tai kohtuuttomuuksiin tuensaajien kannalta, erityisesti kun hallitus on jo aiemmilla päätöksillään monelta osin heikentänyt perusturvan riittävyyttä. On myös tärkeää tunnistaa, että erityisesti pitkäkestoisesti toimeentulotukea saaneiden kohdalla taloudelliset kannustimet tuskin yksin riittävät tukemaan työllistymistä. Kun samaan aikaan suunnitellaan muutoksia myös toimeentulotukeen, kasvaa riski, että yksilöt voivat joutua tilanteisiin, joita voidaan pitää kohtuuttomina.

Aktivointijakso

Esityksen mukaan tietyt työttömyyden kestoon liittyvät ehdot täyttävillä yleistuen saajilla työnhakukeskustelut ja täydentävät työnhakukeskustelut toteutettaisiin lähtökohtaisesti toimipaikalla tapahtuvana tapaamisena. Alle 25-vuotiailla aktivointijakso käynnistyisi 180 maksupäivän jälkeen ja sisältäisi työnhakukeskusteluja noin 15 kuukauden ajan. Vähintään 25-vuotiailla aktivointijakso alkaisi 400 maksupäivän jälkeen ja jatkuisi arviolta 6 kuukauden ajan. Esityksessä ei säädetä aktivointijakson päättymisestä eikä siitä, milloin uusi aktivointijakso mahdollisesti alkaisi, jos työttömyys jatkuu.

Työnhakukeskustelujen aikataulutus tai määrä ei muuttuisi nykyisestä, mutta läsnä tapaamiset olisivat uusi lähtökohta. TYKE-esityksen (VN/8915/2024) myötä täydentäviä keskusteluja voitaisiin kohdistaa enemmän aktivointijaksolla oleville yleistuensaajille, jos palvelutarve sitä edellyttää, mutta velvoitetta tähän ei olisi. Työnhakukeskusteluja ei nykyisinkään kyetä toteuttamaan lain edellyttämällä tavalla, joten ei ole realistista odottaa, että resursseja riittäisi kasvokkaisten tapaamisten lisäämiseen aktivointijakson aikana – erityisesti tilanteessa, jossa työvoimapalvelut uudelleenorganisoidaan ja työttömyys on kasvussa.

Työnhakijoiden ja viranhaltijoiden kasvokkaisten kohtaamisten vahvistaminen on kannatettavaa. Esitys ei kuitenkaan sisällä

lisäresursseja henkilökohtaiseen palveluun, eikä siinä arvioida, kuinka suuri osa yleistuen saajista olisi aktivointijakson piirissä tai miten työnhakukeskustelut nykyisin toteutuvat eri asiakasryhmillä. Valtiontalouden tarkastusviraston mukaan vuonna 2023 työnhakukeskusteluista toteutui

lähipalveluna keskimäärin vain 26 prosenttia ja kuntakokeiluissa 35 prosenttia. Lisäksi tulee huomioida, että tietyissä tilanteissa läsnä tapaamiseen osallistuminen voi olla työttömälle työnhakijalle vaikeaa, esimerkiksi liikenneyhteyksien puutteen vuoksi. Esityksen mukaan tällaisia syitä ei välttämättä otettaisi huomioon, jolloin yleistuen saajien työnhakukeskusteluihin liittyvät laiminlyönnit todennäköisesti lisääntyisivät. THL on aiemmissa lausunnoissaan todennut, että työttömyysturvaan liitetyt ehdot ilman palvelujen riittävyyden ja saavutettavuuden varmistamista voivat johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin.

Tilannetta vaikeuttaa se, että samanaikaisesti lausunnolla oleva työttömyysturvan seuraamusjärjestelmän uudistus (VN/9365/2025) kiristäisi sanktioita: jo ensimmäisestä laiminlyönnistä seuraisi etuuden menetys määräajaksi, ja toisesta laiminlyönnestä tuen lakkautus (työssäolovelvoite). Lisäksi toimeentulotuen kokonaisuudistus-esityksen (VN/34692/2024) mukaisesti työttömyysetuuden katkos voi johtaa automaattisesti myös toimeentulotuen perusosan alentamiseen. Nämä kasvattavat riskiä, että henkilö joutuu samanaikaisesti ensisijaisen etuuden menetyksen ja viimesijaisen toimeentuloturvan leikkauksen kohteeksi tilanteissa, joissa velvoitteiden täyttäminen ei ole täysin hänen hallinnassaan.

- **Lausuttavaa esityksen vaikutuksista toimeenpanijoihin**
 -
- **Lausuttavaa esityksen muista vaikutuksista**
 -
- **Lausuttavaa yleistukilain yleisistä säännöksistä (1 luku)**
 -
- **Lausuttavaa yleistuen saamisen työvoimapolitiittisista 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 kuntoutusrahaetuuksista 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

-

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

Lopuksi

Lakiluonnos ei vielä toteuta tavoitetta yhdestä perusturvaetuudesta, ja esimerkiksi asumisosan ja harkinnanvaraisen osan sisällöt jäävät avoimeksi. Erityisesti yksilö- ja perhekohtaisuuden rajoituksia koskevat periaatteet edellyttävät lisäselvityksiä ja laajempaa keskustelua ratkaisujen vaikutuksista.

Lopuksi THL haluaa nostaa esille, että pitkäaikaistyöttömyyden vähentäminen ja työllisyysasteen nostaminen edellyttävät paitsi kannustavaa ja selkeää etuusjärjestelmää, myös riittäviä ja

saavutettavia palveluja, joissa voidaan yksilöllisesti tukea ihmisten toimintakykyä ja työelämävalmiuksia. Pelkkä etuusjärjestelmän kehittäminen tai työnteon kannustavuuden vahvistaminen tuskin riittää erityisesti niiden henkilöiden kohdalla, jotka tarvitsevat pitkäkestoista tukea tai joiden työkyky on rajoittunut.

Ollonqvist Joonas
Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL