

Asia: VN/20721/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdon pidentämistä koskevasta muutoksesta? (TTL 5 luku)

-

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdon kertymistä koskevista muutoksista? (TTL 5 luku ja asetusmuutokset)

-

Lausuttavaa ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määrittelystä? (TTL 6 luku ja asetusmuutokset)

-

Lausuttavaa TTL 5 ja 6 luvun muutosten vaikutuksesta työttömyysetuuden maksamisen työvoimapolitiisiin edellytyksiin? (TTL 2 ja 2 a luku sekä 14 luvun 1 c §)

-

Lausuttavaa työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopumisesta? (TTL 4 luku)

-

Lausuttavaa lapsikorotusten poistamisesta? (TTL 6 ja 7 luku)

Lapsiasiavaltuutetun lausunto on luettavissa kokonaisuudessaan lähdeviitteineen www.lapsiasia.fi/Lausunnot.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä Suomelle, että valtio välttää sosiaaliturvaetuuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.

- Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa esitysluonnoksen puutteellisista vaikutusarvioinneista. Myöskään hallitusohjelmaan sisältyvien lukuisten lasten ja lapsiperheiden toimeentuloon liittyvien muutosten kokonaisarviointia ei ole käytettävissä. Esitysluonnoksen ehdotusten arviointi on erittäin vaikeaa.
- Lapsiasiavaltuutettu muistuttaa lapsibudjetoinnin tärkeydestä, josta myös YK:n lapsen oikeuksien komitea on viimeisimmässä loppupäätelmässään Suomelle mustuttanut.
- Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että sairausvakuutuslain perusteella maksettavien etuuksien matala taso ei voi olla perusteena laskea niiden etuuksien tasoa, joiden taso on parempi tai ainakin lähempänä riittäväksi katsottavaa tasoa.
- Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen laskelmat lapsikorotuksen poistamisen vaikutuksista muun muassa työllistymiseen ovat sinänsä selkeitä, mutta tosiasialliset perustelut, miten niissä oleviin lukuihin on päädytty, jäävät epäselviksi.
- Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota myös siihen, ettei 135 sivuisessa hallituksen esityksessä mainita kertaakaan missään muodossa käsitteitä ”köyhyys”, ”syrjäytyminen” tai ”huono-osaisuus”. Esityksessä ei myöskään viitata yhteenkään aihepiiriä koskevaan tutkimukseen tai selvitykseen.
- Tällä hetkellä epäselvää on, miten ja mihin tutkittuun tietoon sosiaaliturvan muutokset ja uudistukset kokonaisuudessaan perustuvat – nyt ja tulevaisuudessa.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Lapsivaikutusten arviointi on puutteellista

Hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierrokselle on varattu aikaa vain noin kaksi viikkoa, joka on huomattavan lyhyt aika ottaen huomioon hallituksen esityksen laajuus ja sisällön kompleksisuus. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on ilmoittanut, että osa vaikutusarvioinneista valmistuu vasta eduskunnan käsittelyyn mennessä. Esitysluonnoksen ehdotusten ja sen vaikutusten huolellinen arviointi on siten lausunnon antajille erittäin vaikeaa. Epäselväksi jää, mikä merkitys näin toteutetulla lausuntokierroksella voi olla lopullisen hallituksen esitykseen.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa erityisesti siitä, että hallitusohjelmaan sisältyvistä lukuisista lasten ja lapsiperheiden toimeentuloon liittyvien muutosten vaikutuksista ei ole käytettävissä kokonaisarviointia. Tämä vaikeuttaa käsillä olevan esitysluonnoksen arviointia ja muiden hallitusohjelmaa toteuttavien esitysten arviointia.

Yhteistä näille esityksille on niillä tavoitellut taloudelliset säästöt, joiden on tarkoitus sisältyä jo vuoden 2024 valtion talousarvioesitykseen. Talousarvioesitykseen tulisi sisältyä lapsiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten tunnistaminen ja niiden vaikutusten, niin yksittäisten päätösten kuin kokonaisvaikutusten, arviointi. Muistutamme siis lapsibudjetoinnista. Valtiovarainministeriön

kirjeessä ”Julkisen talouden suunnitelman sekä vuoden 2024 talousarvioesityksen valmistelu” (22.6.2023) todetaan, että vuoden 2024 talousarvioesitykseen on tarkoitus sisällyttää lapsibudjetointia koskeva tarkastelu. YK:n lapsen oikeuksien komitea on viimeisimmissä Suomelle antamissaan suosituksissa kehottanut (suositus 9 Resurssien kohdentaminen) sisällyttämään lapsen oikeuksiin perustuvan lähestymistavan valtion budjetointiprosessiin ja muun muassa toteuttamaan järjestelmän, jonka avulla seurataan lapsille suunnattujen resurssien kohdentamista, käyttöä ja valvontaa kaikkialla sopimusvaltiossa. Lisäksi suosituksissa kehoitetaan kaikilla aloilla arvioimaan, miten tehdyt investoinnit palvelevat lapsen etua ja määrittelemään budjettipolitiikan, joka koskee heikossa tai haavoittuvassa asemassa olevia lapsia, kuten vammaisia, vähemmistöryhmiin kuuluvia ja köyhyydessä eläviä lapsia sekä turvapaikanhakija-, pakolais- ja maahanmuuttajalapsia.

Uskottava lapsivaikutusten arviointi ja lapsibudjetointi edellyttää, että eri ratkaisuvaihtoehtoja on arvioitu lapsen oikeuksien näkökulmasta laaja-alaisesti jo ennen päätöksentekoa ja sen toimeenpanon aikana.

Lyhyestä lausuntoajasta ja vaikutusarviointien puutteellisuudesta johtuen lapsiasiavaltuutettu keskittyy seuraavassa kommentoimaan etupäässä vain esitysluonnokseen sisältyvää lapsikorotuksista luopumista. Huomionarvoista kuitenkin on, että myös omavastuuajan pidentämistä, sovittelun suojaosan poistamista, työssäoloehdon pidentämistä ja omavastuupäivien palauttamista koskevilla ehdotuksilla on suora vaikutus sellaisten lasten elintasaan, joiden vanhemmat tai vanhempi jää työttömäksi.

Lapsikorotusten poistaminen

YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli kesäkuussa 2023 antamissaan päätelmissä Suomelle, että valtio välttää sosiaaliturvaetuksien leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Suosituksissa kehoitetaan useassa muussakin kohdassa, muun muassa koulutukseen, vapaa-aikaan ja väkivallan ehkäisyyn liittyen, parantamaan sosiaalis-taloudellisesti heikoimmassa asemassa olevien lasten asemaa. Lapsiperheköyhyydellä tiedetään vaikuttavan lasten hyvinvointiin ja terveyteen joskus jopa läpi koko elämän. Hallituksen esitysluonnoksessa käsitellyt säästötoimet kohdentuvat juuri vähätuloisten perheiden lapsiin, joten hallitus on nyt toimimassa päinvastoin kuin lapsen oikeuksien komitea suosittelee.

Suomalaislapsista noin 11 prosenttia elää suhteellisessa köyhyydessä. Lapsiköyhyyden vähentäminen on vuodesta 2019 asti ollut kansallisen lapsistrategian keskeinen tavoite, sillä lapsiköyhyyden kielteiset seuraukset lapsen hyvinvoinnille ja kehitykselle on todistettu lukuisissa tutkimuksissa. Suomalaisessa kohorttitutkimuksessa voitiin aukottomasti osoittaa, että lapsiperheen käytettävissä olevien tulojen vähentyminen muodostaa merkittävän riskin lapsen mielenterveydelle lisäämällä aikuisten kokemaa stressiä ja aiheuttamalla negatiivisia muutoksia vanhempien mielenterveyteen, vanhempien väliseen suhteeseen ja vanhemmuuteen. Vaikutukset olivat pitkäaikaisia ja ylisukupolvisia. Niin ikään vuonna 1987 ja 1997 Suomessa syntyneiden lasten kohorttitutkimukset ovat osoittaneet köyhyyden ylisukupolvisuuden ja lukuisat yhteydet erilaisiin pahoinvointitekijöihin, kuten lastensuojelun tarpeeseen ja nuorisorikollisuuteen. Vastaavia tuloksia

on havaittu lukuisissa kansainvälisissä tutkimuksissa, myös Pohjoismaissa. Esimerkiksi Tanskassa pyrittiin lisäämään työnteon kannustimia leikkaamalla rajusti maahanmuuttajataustaisten perheiden sosiaaliturvaa vuonna 2002. Arvostettujen taloustieteilijöiden tutkimus osoittaa uudistuksen kielteiset vaikutukset erityisesti lapsiin: lasten osallistumisaste niin varhaiskasvatuksessa kuin esikoulussa laski, lasten suoriutuminen kielikokeissa heikkeni ja teini-ikäisten rikollisuus lisääntyi.

Hallitusohjelmassa lapsiköyhyyttä pyritään vähentämään työnteon kannustimia lisäämällä. Tässä tavoitteessa unohdetaan, että Suomessa on useita alueita ja aloja, joissa työtilanne on heikko. Tuoreet uutiset taloudesta kielivät heikentyvästä suhdanteesta, mikä vaikuttaa myös työmarkkinoiden tilanteeseen.

Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 19) työttömyysetuuksien lapsikorotusten poistamista perustellaan sillä, että lapsikorotukset heikentävät työnteon kannustimia nostamalla työttömyysetuuden määrää, ja se voi ohjata henkilön tilanteeseensa nähden väärälle etuudelle, koska se nostaa etuuden tasoa suhteessa muihin sosiaaliturvaetuuksiin. Esitysluonnoksen tavoitteissa (s. 21) todetaan, että lapsikorotuksen poistaminen osaltaan lisää työttömyysturvan lineaarisuutta. Koska useisiin muihin etuuksiin, kuten esimerkiksi sairausvakuutuslain perusteella maksettaviin etuuksiin ei sisälly lapsikorotusta, muutos lisää työttömyysetuuksien ja muiden toimeentuloa turvaavien etuuksien samankaltaisuutta.

Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitea totesi 15.2.2023 julkistetussa ratkaisussaan Suomen sosiaaliturvan tason olevan liian alhainen. Suomi on saanut komitealta myös aikaisemmin moitteita perusturvan riittämättömästä tasosta. Ratkaisussa tarkasteltiin muun muassa vähimmäissairauspäivärahan, -vanhempainrahan, -kuntoutusrahan, työttömyysturvan peruspäivärahan, takuueläkkeen, työmarkkinatuen ja toimeentulotuen tasoa suhteessa suomalaisten keskituloon. Komitea totesi vähimmäisetuudet liian mataliksi kattamaan tuensaajan perustarpeet uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämällä tavalla. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan lapsella on oikeus ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon (27 artikla) ja sosiaaliturvaan (26 artikla). Mainitut tukimuodot vaikuttavat suoraan lasten ja lapsiperheiden elintasoon ja sosiaaliturvaan.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että edellä mainittujen, sairausvakuutuslain perusteella maksettavien etuuksien matala taso ei voi olla perusteena laskea niiden etuuksien tasoa, joiden taso on parempi tai ainakin lähempänä tasoa, jonka sosiaalisten oikeuksien komitean voisi katsoa riittäväksi. Huomautamme lisäksi, että sosiaalisten oikeuksien komitea totesi myös työttömyysturvan peruspäivärahan, työmarkkinatuen ja toimeentulotuen tason riittämättömäksi.

Esitysluonnoksen mukaan (s. 23) lapsikorotusten poistaminen merkitsee muutosta työttömyysturvan päiväkohtaisessa määrässä, ja vaikuttaisi myös työttömyysturvalain mukaisen liikkuvuusavustuksen määrään. Pääasiallisissa vaikutuksissa (s. 24) todetaan, että "[e]hdotus lapsikorotusten poistamisesta --- vaikuttavat etuus oikeuden alkaessa ja myös sen jatkuessa, ja vaikutukset kohdistuvat lapsiperheisiin---

Lapsikorotusten taloudellisia vaikutuksia kotitalouksien asemaan on kuvattu esitysluonnoksen s. 40-42. Siinä todetaan että ” [l]apsikorotusten poisto pienentäisi työttömyysetuuden määrää yhden lapsen perheessä vuoden 2023 tasossa 5,84 euroa päivässä (noin 125 euroa kuukaudessa), kahden lapsen perheessä 8,57 euroa päivässä (184 euroa kuukaudessa) ja vähintään kolmen lapsen perheissä 11,05 euroa päivässä (238 euroa kuukaudessa). Kahden työttömän vanhemman perheissä summat ovat kaksinkertaisia, sillä lapsikorotuksia voidaan maksaa molemmille vanhemmille.” Taloudellisia vaikutuksia koskeva kohta jatkuu: ”[m]uutoksen vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin olisi kuitenkin huomattavasti edellä todettua bruttovaikutusta pienempi, sillä muutos vaikuttaisi voimakkaasti toimeentulotukeen sekä yleiseen asumistukeen. (...) Keskimääräinen vaikutus käytettävissä oleviin tuloihin olisi yhden lapsen perheissä noin 53 euroa, kahden lapsen perheissä 77 euroa ja kolmen tai useamman lapsen perheissä noin 100 euroa kuukaudessa. Kotitalouskohtainen vaikutus riippuu kuitenkin pitkälti siitä, saako perhe toimeentulotukea. Jo valmiiksi toimeentulotukea saavassa kotitaloudessa tulot eivät muuttuisi käytännössä lainkaan, sillä työttömyysetuuden pieneneminen kompensoituisi täysimääräisesti toimeentulotuella”.

Lapsiasiavaltuutettu pitää ongelmallisena, että edellä mainitussa laskelmassa ei ole huomioitu asumistukeen ja toimeentulotukeen suunniteltuja muutoksia. Palaamme tähän tuonnempana. Taloudellisissa vaikutuksia koskevassa kohdassa (s. 42) arvioidaan lapsikorotuksen poiston vaikutuksia myös elatusvelvollisuuden toteutumiseen, ja sen osalta todetaan, että ”[l]apsikorotusten maksamisen ja niiden perinnän poistuessa tilanteet, joissa elatusvelvollinen ei pysty maksamaan elatusapua elatussopimuksen tai -päätyksen mukaisesti, todennäköisesti lisääntyvät. Työttömyysturvan lapsikorotusten poistumisen myötä lapsen elatukseen tilitettävien maksujen määrä pienenee, mikä voi heikentää lähivanhemman elatuskykyä sekä lapsen asemaa edellä mainituissa tilanteissa. Tämä voi myös lisätä sosiaaliturvaetuksien tarvetta.” Lapsikorotuksen poiston vaikutukset näyttäisivät kohdentuvan jonkin verran painottuen työttömyysetuutta saaviin naisiin (s. 45).

Esitysluonnoksessa olevista taulukoista käy ilmi, että lapsikorotuksen poistolla tavoitellaan selkeästi suurimpia säästöjä suhteessa muihin esitysluonnoksen ehdotuksiin nähden (taulukot 3 ja 4). Toisaalta sen arvioidaan myös lisäävän eniten toimeentulotuen ja yleisen asumistuen menoja (taulukko 5). Taulukossa 6 on arvoitu lapsikorotuksen poiston lisäävän työllisyyttä 10 000 henkilöllä, eli lähes puolet kaikkien ehdotusten arvioiduista vaikutuksista (20 400 hlöä). Esitysluonnoksessa todetaan, että ”[t]yöllisyysvaikutusarviot ovat suuntaa antavia, sillä erilaisten kohderyhmien reaktiot kannustimien muutoksiin voivat erota toisistaan, ja arvioiden pohjalla olevien tutkimustulosten asetelmat ovat voineet olla hyvin erilaisia kuin tässä esitetyt muutokset.”

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että edellä mainitut laskelmat ovat sinänsä selkeitä, mutta tosiasialliset perustelut, miten niissä oleviin lukuihin on päädytty, jäävät epäselviksi. On ymmärrettävää, että laskelmien perusteella lapsikorotuksen poistaminen näyttäytyy houkutteleva vaihtoehtona. Katsomme myös, että työntekoon kannustaminen on tärkeää ja se koskee yhtä lailla lapsiperheiden vanhempia. Sen sijaan ymmärrettävää ei ole se, että jo valmiiksi heikoimmassa olevien lapsiperheiden taloudellista asemaa heikennetään ilman, että on tutkittua tai edes suhteellisen varmaa tietoa muun muassa siitä, että korostusten poistaminen tosiasiallisesti johtaisi huoltajien työllistymiseen työhön, josta saa riittävän palkan perheen elättämiseen ja työpaikka löytyy

kohtuullisella etäisyydellä perheen asunnosta. Huomautamme, että lapsikorostuksen poisto vaikuttaa myös esimerkiksi liikkumisavustuksen määrään, mikä ei lisää taloudellisia kannusteita eikä aina mahdollisuuksiakaan lähteä työhön kauemmaksi kotoa.

Hallitusohjelmaan sisältyvien muutosten kokonaisvaikutukset lapsiperheiden elintasoon jäävät hämäräksi. Esimerkkinä voidaan todeta, että, kuten hallituksen esitysluonnoksesta käy ilmi, lapsikorotusten poiston arvioidaan lisäävän toimeentulotuen ja yleisen asumistuen tarvitsijoiden määrää merkittävästi. Kuten edellä totesimme, hallitusohjelmaan kuitenkin sisältyy myös kirjaus yleiseen asumistukeen kohdistettavista heikennyksistä (s. 72), joista ei käsillä olevan hallituksen esitysluonnoksessa mainita lapsikorotusten poiston yhteydessä mitään. Vastaavasti hallitusohjelman mukaisesti (s. 69-71) muutoksia on tulossa myös toimeentulotukeen, joiden vaikutuksia lapsiperheisiin ei hallitusohjelmassa ole avattu ja joita niitäkään ei tässä esitysluonnoksessa mainita. On kestävämpää, jos lasten sosiaalitaloudellista asemaa heikennetään epävarmojen ja/tai pisteittäisten arvioiden perusteella. Arvionniksi ei riitä se, että hallituksen esitysluonnoksessa on kohdassa 11.1. Esityksen riippuvuus muista esityksistä (s. 93) todettu, että vaikutukset eri esityksistä kohdistuvat osin samoihin henkilöryhmiin.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole arvioitu muita toteutusvaihtoehtoja lapsikorotusten osalta. Esitysluonnoksessa (s. 66) tätä perustellaan sillä, että poisto sisältyy hallitusohjelmaan. Epäselvää on, onko toteutusvaihtoehtoja harkittu ja arvioitu hallitusohjelmaakaan tehtäessä. Olisiko esimerkiksi ollut tarkoituksenmukaista kokeilla ensin lapsikorotusten pienentämisen vaikutusta työllistymiseen sen sijaan, että korotus poistetaan kokonaan? Tai korotuksen poistamista ensin yhdestä tukimuodosta sen sijaan, että se poistetaan kaikista?

Lopuksi

Lopuksi toteamme, että parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean työn on tarkoitus jatkaa vuoteen 2027. Komitean tehtäväksi määriteltiin alun perin sosiaaliturvan uudistaminen kokonaisuutena: ”se käsittelee perusturvaa, ansioturvaa, toimeentulotukea ja niiden välistä yhteyttä ja rahoitusta sekä palveluiden nykyistä parempaa yhteensovittamista etuuksiin.” Samaan aikaan kuitenkin hallitusohjelmaan sisältyy suuri määrä muutoksia juuri samoihin sosiaaliturvan osa-alueisiin. Sosiaaliturvaan liittyviä muutoksia on tehty jo aiemmin perustelematta juurikaan niiden yhteyksiä parlamentaariseen komitean työhön. Hallitusohjelmassa sosiaaliturvakomitean työ on rajautunut tarkastelemaan erilaisia erityiskysymyksiä, eikä ratkaisua sosiaaliturvan reformiin enää odoteta. Lapsiasiavaltuutettu pitää tätä hyvin valitettavana.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota myös siihen, ettei 135 sivuisessa hallituksen esitysluonnoksessa mainita kertaakaan missään muodossa käsitteitä ”köyhyys”, ”syrjäytyminen” tai ”huono-osaisuus”. Esitysluonnoksessa ei myöskään viitata yhteenkään aihepiiriä koskevaan tutkimukseen tai selvitykseen. Ehdotettavat muutokset kuitenkin koskettavat köyhiä, huono-osaisia ja syrjäytymisvaarassa olevia lapsia ja ne voivat toteutuessaan lisätä näitä epätoivottuja ilmiöitä.

Siksi lain valmistelussa olisi syytä tarkastella sen vaikutuksia taloudellisia vaikutuksia laajemmin ja tutkimustietoon perustuen. Tällä hetkellä epäselvää on, miten ja mihin tutkittuun tietoon sosiaaliturvan muutokset ja uudistukset kokonaisuudessaan perustuvat – nyt ja tulevaisuudessa.

Lausuttavaa omavastuuajan pidentämisestä? (TTL 5 ja 7 luku)

-

Lausuttavaa esityksen taloudellisista ja kansalaisvaikutuksista (ml. vaikutukset julkiseen talouteen, työllisyyteen ja kuntiin)?

-

Lausuttavaa muista vaikutuksista (ml. vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin)? TE-hallinnon henkilöstöä edustavaa tahoa pyydetään arvioimaan vaikutuksia TE-hallinnon henkilöstöön ja sen tehtäviin, erityisesti TTL 14 luku 1 c §:n osalta.

-

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

-

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

-

Muuta lausuttavaa esityksestä?

-

Helander Merike

Lapsiasiavaltuutetun toimisto - Elina Pekkarinen, lapsiasiavaltuutettu ja
Merike Helander, lakimies, lapsiasiavaltuutetun toimisto