

Asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asia: HE 112/2025 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi. Keskitymme lausunnossa työttömyysetuuksia koskevaan muutosehdotukseen ja arvioimme lisäksi kattavampaan yleistukeen siirtymiseen liittyviä mahdollisia vaikutuksia.

Hallituksen esityksessä todetaan, että perusturvan uudistamisen laajempaan tavoitteena on parantaa työnteon kannattavuutta, sujuvoittaa sosiaaliturvaa ja yksinkertaistaa etuuksia. Tavoitteena on aikaansaada yksi yleistuki, joka sisältäisi perusosan elämiseen, asumisosan asumiseen sekä harkinnanvaraisen osan viimesijaiseksi turvaksi. Esityksen mukaan uusi yleistuki vähenisi työtulojen noustessa mahdollisimman lineaarisesti, jolloin työstä käteen jäävä tulo olisi helpommin ennakoitavissa ja työnteke kannattaisi nykyistä paremmin. Lisäksi tukea olisi mahdollista hakea yhdellä hakemuslomakkeella. Kattavampaan yleistukimalliin on tarkoitus siirtää vaiheittain.

Ensivaiheessa yleistuki ei juurikaan muuta taloudellisia kannustimia

Esityksessä ehdotetaan, että yleistukimallin ensivaiheessa nykyisiä työttömyysetuuksia yhdistetään. Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi työttömyysturvalain mukaista peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea koskeva lainsäädäntö. Yleistukea maksettaisiin työttömälle työnhakijalle, jolla ei olisi oikeutta ansiopäivärahaan tai joka olisi jo saanut enimmäisajan ansiopäivärahaa. Lisäksi yleistuen saaminen edellyttäisi taloudellisen tuen tarvetta eli yleistuki olisi tarveharkintainen työttömän työnhakijan etuus.

Yleistuen saajan työtulot soviteltaisiin kuten ansiopäivärahan saajan työtulot työttömyysturvalain sovitte-lua koskevien säännösten mukaisesti. Esityksen mukaan tämä uudistus laskisi etuusmenoja maltillisesti, noin 4,2 miljoonalla eurolla, yleistuen tarveharkinnan sekä vanhempia koskevan tulorajan vuoksi. Uudistuksen myötä tarveharkinta laajenisi koskemaan nykyisiä peruspäivärahan saajia. Lisäksi vanhempien tulojen tuloraja olisi nykyistä työmarkkinatuen tulorajaa korkeampi.

Edellä mainittujen työttömyysetuuksien yhdistämisellä yleistueksi ei voida olettaa olevan merkittäviä työmarkkinavaikutuksia, kuten myös hallituksen esityksessä todetaan. Tämä johtuu pitkälti siitä, että uudistus ei keskimäärin muuttaisi nykyisten peruspäivärahan tai työmarkkinatukea saavien henkilöiden asemaa tai työnteon taloudellisia kannustimia merkittävällä tavalla. Lisäksi tutkimuskirjallisuuden perusteella perusturvan saajat eivät reagoi herkästi kannustimissa tapahtuviin muutoksiin (ks. esim. Verho ym. 2023; Kyyrä 2023). Tässä joukossa on paljon pitkäaikaistyöttömiä, joiden työllistymisen ongelmat ovat moninaisia ja kannustinongelmat toissijaisia.

Laajemmalla yleistuella voi olla iso vaikutus kannustimiin riippuen toteutuksen yksityiskohdista

Yleistuen laajentaminen tulevaisuudessa myös asumiseen liittyviin tukiin ja ansiosidonnaisiin etuuksiin voi aiheuttaa merkittävästi suurempia vaikutuksia kuin esityksen ensimmäinen vaihe. Etuusmenoihin ja työnteon kannustimiin liittyvät vaikutukset riippuvat kuitenkin ratkaisevasti laajemman yleistuen yksityiskohtaisista säännöistä. Työttömyysturvan ja asumistuen suojaosien poistamisen jälkeen erityisesti osa-aikaisen ja tilapäisen työn kannustimet eivät ole kovin hyvät niillä henkilöillä ja kotitalouksilla, jotka saavat samanaikaisesti työttömyysturvaa ja muita tuloharkintaisia etuuksia (ks. esim. Kyyrä ym. 2018). Työnteon

kannustimien parantaminen uudessa mallissa edellyttäisi, etteivät työtulot leikkaa yleistukea liian voimakkaasti.

Yleistukeen siirtyminen ei siis automaattisesti tee työnteon ja sosiaalietuuksien yhdistämisestä taloudellisesti kannattavampaa, vaan kannustimien parantaminen edellyttää työtulojen lievempää ja tasaisempaa vaikutusta yleistuen määrää verrattuna nykyisiin etuussääntöihin. Siksi kattava ja kannustava yleistuki (ilman merkittäviä käyttäytymisvaikutuksia) tulee todennäköisesti kasvattamaan etuusmenoja, mikäli etuuksien lähtötasot säilytetään nykyisellään.

Vaikutukset etuuksien käyttöasteeseen ja hallinnollisiin kustannuksiin

Yleisesti ottaen etuusjärjestelmän yksinkertaistaminen ja yhden hakemuksen malli ovat perusteltavissa olevia muutoksia, joilla voidaan edistää sosiaaliturvan sujuvuutta ja yksinkertaisuutta (ks. esim. Harju ym. 2019). Yleistuki voi vähentää etuuksien hakemiseen ja käsittelyyn liittyviä kustannuksia, mutta näiden vaikutusten tarkkaa suuruutta on vaikea arvioida tutkimustiedon pohjalta.

Nyt ehdotettua laajempaan yleistukeen ja yhden hakemuksen malliin siirtyminen voi lisätä etuuksien saajien määrää ja siten kasvattaa etuusmenoja nykyiseen tasoon verrattuna. Useat etuuksiin oikeutetut kotitaloudet eivät tällä hetkellä hae kaikkia heille kuuluvia etuuksia (ks. esim. Bargain ym. 2012). Tukijärjestelmän ja tukien hakemisen yksinkertaistaminen voi vähentää tätä etuuksien alikäyttöä, jos järjestelmän monimutkaisuus on yhteydessä tukien alikäyttöön (ks. esim. Matikka ja Paukkeri 2020). Alikäytön väheneminen tarkoittaa myös sitä, että useampi kotitalous saisi heille lain mukaan kuuluvat etuudet, mikä on sosiaaliturvajärjestelmän perustavoitteiden mukaista.

Lopuksi

Nyt ehdotetut muutokset eivät olennaisesti muuta perusturvaa saavien työttömien asemaa, joten niillä ei voi olettaa olevan merkittäviä työmarkkinavaikutuksia. Hallituksen pidemmän aikavälin suunnitelmat useampien etuuksien yhdistämiseksi yhdeksi yleistueksi, jota haettaisiin yhdellä hakemuksella ja joka parantaisi työnteon kannustimia vähentämällä tukea lineaarisesti työtulojen kasvaessa, ovat kunnianhimoisia ja kannatettavia. Tällaisen mallin kannustavuus kuitenkin riippuu useista vielä avoimista yksityiskohdista.

Meeri Seppä
Data-analyytikko
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Datahuone

Tomi Kyyrä
Tutkimusprofessori
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Tuomas Matikka
Tutkimusjohtaja
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Verotutkimuksen huippuyksikkö, FIT

Lähteet:

Bargain, O., H. Immervoll ja H. Viitamäki, 2012. No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. *Journal of Economic Inequality*, 10:375-395.

Harju, J., O. Kanninen, H. Karhunen, T. Kosonen, T. Matikka ja J. Verho, 2019. Sosiaaliturvan byrokraatialoukut: Suunnitelma satunnaistetusta kenttäkokeesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 25/2019.

Kyyrä, T., 2023. The effects of unemployment assistance on unemployment exits. *International Tax and Public Finance*, 2023, 30:1457–1480.

Kyyrä, T., T. Matikka ja H. Pesola, 2018. Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018.

Matikka, T. ja T. Paukkeri, 2022. Does sending letters increase the take-up of social benefits? Evidence from a new benefit program. *Empirical Economics*, 63: 3253-3287.

Verho, J., K. Hämäläinen ja O. Kanninen, 2022. Removing welfare traps: Employment responses in the Finnish Basic Income Experiment. *American Economic Journal: Economic Policy*, 14: 501-22.