

Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaaliturvarahastojen säästöjen valtion ja kuntien talouden vahvistamiseen ohjaamista ja sairauspäivärahan muutoksia koskevaksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sairausvakuutuslakia ja säädettäväksi laki sairausvakuutusmaksujen maksuprosenteista vuonna 2025.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sairausvakuutuksen sairaanhoitokorvausten ja työtulovakuutuksen menojen rahoittamiseen kohdistuvia valtion, vakuutettujen ja työnantajien rahoitusosuuksia (kanavointiratkaisu). Tässä tarkoituksessa sairausvakuutuslain mukaisesta valtion perusosuudesta päivärahaetuus- ja kuntoutusrahakuluissa luovuttaisiin. Sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutuksen vakuutettujen rahoitusosuutta korotettaisiin siten, että vakuutettujen osuus sairaanhoitovakuutuksen kuluista olisi 48,6 prosenttia ja valtion rahoitusosuus laskisi 51,4 prosenttiin. Työnantajien rahoitusosuutta sairausvakuutuksen työtulovakuutuksesta esitetään korotettavaksi 68 prosenttiin ja palkansaajien ja yrittäjien rahoitusosuutta alennettavaksi 32 prosenttiin vuodesta 2025 lukien.

Pääministeri Petteri Orpon hallitus sitoutui hallitusohjelmassaan vahvistamaan julkista taloutta pysyvästi toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti kuudella miljardilla eurolla vuoden 2027 tasolla. Lisäksi keväällä 2024 hallitus päätti uudesta toimenpidekokonaisuudesta, joka vahvistaa julkista taloutta noin kolmella miljardilla eurolla vuodesta 2025 alkaen. Hallitusohjelman menosäästöistä ja keväällä 2024 päätetyistä uusista menosäästöistä yhteensä noin 1 130 miljoonaa euroa kohdistuu vakuutusmaksuilla rahoitettuihin sosiaaliturvarahastojen menoihin. Sosiaaliturvarahastojen menojen alentumisesta syntyvät menosäästöt eivät suoraan täysimääräisesti vähennä valtion ja kuntien velkaantumista, vaan hallituksen kokonaissäästötavoitteen saavuttaminen velkasuhteen taittamiseksi edellyttää sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen täysimääräistä kanavointia.

Kanavoinnista noin 220 miljoonaa euroa toteutettiin jo vuoden 2024 alusta lukien, ja tällä esityksellä on tarkoitus toteuttaa puuttuva osa kanavoinnista, eli noin 910 miljoonaa euroa. Tässä esityksessä ehdotetaan, että kanavointitarpeesta noin 625 miljoonaa euroa toteutettaisiin alentamalla valtion sairausvakuutuslain mukaisiin menoihin kohdistuvaa rahoitusosuutta. Tämä rahoitusvastuu siirtyisi työnantajien ja vakuutettujen rahoitettavaksi sairausvakuutuksessa, mikä vaikuttaisi hieman myös julkisen sektorin työnantajien vakuutusmaksuihin. Ratkaisusta kokonaisuutena seuraa lisäksi, että ansiotuloverotuksessa vähennyskelpoiset sosiaaliturvamaksut kokonaisuutena laskevat, mikä kasvattaa valtion, kuntien, sekä seurakuntien veropohjia. Tämä kasvattaa ansiotuloverotuksen tuloja niin, että kanavointitarve kokonaisuudessaan tulee katettua.

Sairauspäivärahamenon vähentämiseksi esityksessä ehdotetaan, että sairauspäivärahan laskusäännön mukaan määräytyvien päivärahaetuuksien vuositulon yläraja, joka oikeuttaa 70 prosentin korvaustasoon, alennettaisiin nykyisestä 35 769 eurosta 27 633 euroon, ja että tulorajan ylittävältä osalta sairauspäivärahaa karttuisi nykyisen 20 prosentin sijasta 15 prosenttia. Laskukaavan muutos koskee myös Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain mukaista kuntoutusrahaa, joka määräytyy samoin perustein kuin sairauspäiväraha. Muutoksen johdosta vähintään 27 633 euron vuosituloon perustuvat päivärahat alenisivat nykytilaan verrattuna, ja kokonaisuudessaan

päivärahaetuusmeno vähenisi nykytilaan verrattuna. Sairauspäivärahan laskukaava koskee myös sairausvakuutuslain mukaista luovutuspäivärahaa. Esityksessä ehdotetaan, että luovutuspäivärahaa ei alennettaisi, vaan sen osalta sovellettaisiin nykyistä laskukaavaa vuoden 2025 loppuun saakka. Sairauspäivärahan muutoksista syntyvä vaikutus sosiaaliturvarahastojen etuusmenoon sisältyy kanavointiratkaisuun.

Sairauspäivärahan laskusäännön muuttamisella tavoitellaan etuusmenon vähentymistä niin, että nettomääräisesti julkinen talous vahvistuisi noin 60 miljoonalla eurolla. Laskusäännön muutoksen vaikutus sairausvakuutuslaissa tarkoitetun työtulovakuutuksen rahoitukseen sisältyy sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen kanavointia koskevaan ehdotukseen. Lisäksi, vaikka laskusäännön muuttamisen tavoitteena ei ole lisätä työllisyyttä, muutoksen on kuitenkin arvioitu vahvistavan työllisyyttä käyttäytymisvaikutusten kautta, mikä vahvistaisi julkista taloutta. Näin syntyvää vaikutusta sosiaaliturvarahastojen etuusmenoon ei esitetä kanavoitavaksi.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että vuoden 2025 sairausvakuutusmaksujen maksuprosenteista säädettäisiin poikkeuksellisesti lailla valtioneuvoston asetuksen sijasta.

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.12.2024. Niitä sovellettaisiin 1.1.2025 alkaen.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	6
1 Asian tausta ja valmistelu	6
1.1 Tausta	6
1.2 Valmistelu	7
2 Nykytila ja sen arviointi	7
2.1 Työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen rahoitus	7
2.1.1 Yleistä	7
2.1.2 Valtion rahoitusosuus	9
2.1.3 Työnantajien rahoitusosuus	10
2.1.4 Vakuutettujen rahoitusosuus	11
2.2 Maksujen määräytyminen ja rahastointi	12
2.2.1 Työttömyysturva	12
2.2.2 Sairausvakuutus	14
2.3 Vakuutusmaksut verojärjestelmässä	15
2.3.1 Työnantajan ja vakuutetun maksut verotuksessa	15
2.3.2 Maksujen kohtaanto	16
2.3.3 Sosiaalivakuutusmaksut osana verojärjestelmää	17
2.4 Nykytilan arviointi	18
2.4.1 Työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen rahoituksen kokonaisuus vuonna 2024	18
2.4.2 Etuusmenoihin kohdistuvat päätösperäiset säästöt	19
2.4.3 Kanavointitarve	21
2.4.4 Aiemmat sosiaalivakuutuksen rahoitusmuutokset	23
2.4.5 Sairauspäivärahaetuudet ja kuntoutusraha	24
3 Tavoitteet	27
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	28
4.1 Keskeiset ehdotukset	28
4.1.1 Sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen kanavointi	28
4.1.2 Sairauspäivärahan laskukaavan muutos	29
4.2 Pääasialliset vaikutukset	29
4.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen	30
4.2.2 Työllisyysvaikutukset	35
4.2.3 Vaikutukset kotitalouksiin	37
4.2.4 Vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin	45
4.2.5 Vaikutukset viranomaisiin	47
4.2.6 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	48
4.2.6.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	48
4.2.6.2 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon	49
4.2.6.3 Vaikutukset lapsiin ja nuoriin	51
4.2.6.4 Vaikutukset vammaisiin henkilöihin	54
4.2.7 Yhteisvaikutusten arviointi	55
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	55
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	55
5.1.1 Kanavointiratkaisun vaihtoehtoiset toteuttamistavat	55

5.1.1.1 Yleistä	55
5.1.1.2 Valtion työttömyysturvaan kohdistuvan rahoitusvastuun siirto vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi	55
5.1.1.3 Työtulovakuutuksen valtion osuuksien siirto vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi	56
5.1.1.4 Sairaanhoidovakuutuksen rahoitusvastuiden siirto vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi	56
5.1.1.5 Työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavien menoerien muuttaminen	57
5.1.1.6 Veroratkaisut	57
5.1.1.7 Eri keinojen yhdistelmät	57
5.1.1.8 Ratkaisu, jossa maksutulojen annettaisiin alentua	58
5.1.1.9 Kanavoinnin asteittainen voimaantulo	58
5.1.2 Sairauspäivärahan laskukaavan muuttamisen vaihtoehdot	59
5.1.2.1 Sairauspäivärahan laskukaavan muuttamisen vaihtoehdot	59
5.1.2.2 Sairauspäivärahan omavastuupäivien lisääminen	63
5.1.2.3 Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvien etuusjärjestelmien rakenteellinen uudistaminen	63
5.1.2.4 Luovutuspäiväraha	63
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	64
6 Lausuntopalaute	65
6.1 Sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen kanavointi	65
6.2 Yleistä sairauspäivärahan laskukaavan muuttamisesta	67
6.3 Taloudellisia vaikutuksia koskevat lausunnot	68
6.4 Työllisyysvaikutuksia koskevat lausunnot	68
6.5 Kotitalouksiin kohdistuvia vaikutuksia koskevat lausunnot	69
6.6 Yrityksiin ja muihin työnantajiin kohdistuvia vaikutuksia koskevat lausunnot	70
6.7 Viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia koskevat lausunnot	71
6.8 Muita yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevat lausunnot	71
6.9 Voimaantuloa ja siirtymäsäännöstä koskevat lausunnot	72
6.10 Muu lausuntopalaute	73
7 Säännöskohtaiset perustelut	74
7.1 Sairausvakuutuslaki	74
7.2 Laki sairausvakuutusmaksujen maksuprosenteista vuonna 2025	76
8 Lakia alemman asteinen sääntely	76
9 Voimaantulo	77
9.1 Laki sairausvakuutuslain muuttamisesta	77
9.2 Laki sairausvakuutusmaksujen maksuprosenteista vuonna 2025	78
10 Toimeenpano ja seuranta	78
11 Suhde muihin esityksiin	78
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	78
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	80
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	80
12.1 Perustuslain säännökset ja perustuslakivaliokunnan käytäntö	80
12.2 Yhdenvertainen kohtelu	80
12.3 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus	81
12.4 Oikeus perustoimeentulon turvaan	82
12.4.1 Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville	87

12.4.2 Vammaisten henkilöiden oikeudet	88
12.5 Veronluonteiset maksut	88
12.6 Yhteenveto	89
LAKIEHDOTUKSET	93
1. Laki sairausvakuutuslain 11 ja 18 luvun muuttamisesta	93
2. Laki sairausvakuutusmaksujen maksuprosenteista vuonna 2025	96
LIITE	98
RINNAKKAISTEKSTI	98
1. Laki sairausvakuutuslain 11 ja 18 luvun muuttamisesta	98

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman¹ mukaan hallitus sitoutuu julkisen talouden rahoitusaseman kohentamiseksi vahvistamaan julkista taloutta toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti kuudella miljardilla eurolla vuoden 2027 tasossa. Tästä neljä miljardia euroa on tarkoitus toteuttaa menosopeutuksilla ja kaksi miljardia euroa työllisyyttä parantavilla toimenpiteillä. Lisäksi keväällä 2024 hallitus päätti uudesta toimenpidekokonaisuudesta, joka vahvistaa julkista taloutta noin kolmella miljardilla eurolla vuodesta 2025 alkaen.

Hallitusohjelman keskeisiä talouspoliittisia tavoitteita ovat velkasuhteen kääntäminen laskuun sekä julkisen talouden rahoitusaseman kohentaminen. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi hallitus on linjannut muun muassa julkisia menoja säästävistä toimenpiteistä, jotka kohdistuvat osin sosiaaliturvarahastoihin. Sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen osalta vakuutusmaksuilla rahoitettavien erien säästöt johtavat vakuutusmaksujen alenemiseen. Tällöin julkisissa menoissa tapahtuvien säästöjen lisäksi julkisen talouden tulot alenevat. Ilman lisätöimenpiteitä veroaste madaltuisi, mutta talouspoliittisia tavoitteita ei silloin saavutettaisi täysimääräisesti näiden säästöjen osalta.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen budjettiriihessä syksyllä 2023 tehtiin päätös edellä kuvattujen säästöjen täysimääräisestä kanavoimisesta valtiolle ja kunnille velkaantumisen vähentämiseksi. Tarvittavien toimenpiteiden kartoittamiseksi perustettiin kolmikantainen työryhmä², jonka tehtäväksi tuli kuvata eri sektoreiden rahoituksellisten kytkösten mekanismit sekä selvittää erilaisia keinoja tavoitteen saavuttamiseksi.

Kolmikantainen työryhmä julkaisi loppuraporttinsa 1.3.2024³. Työryhmän työn eräs keskeisistä havainnoista oli, että suurien vakuutusmaksumuutosten taustalla on yleensä ollut tapauskohtaista talouspoliittista harkintaa sekä laajemmalle ulottuvia kokonaisuuksia. Lisäksi työryhmän työssä painotettiin eräiden pitkän linjan tavoitteiden, kuten työn verotuksen kohtuullisen tason sekä sosiaalivakuutusjärjestelmän vakuutusperusteisuuden säilyttämistä. Työryhmän raportissa on tarkasteltu useita vaihtoehtoisia tapoja kanavoida säästöt valtiolle ja kunnille velkaantumisen vähentämiseksi. Elinkeinoelämän keskusliitto, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, STTK sekä Akava jättivät työryhmän työhön eriaivan mielipiteen.

¹ Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042>.

² Valtiovarainministeriön tiedote kolmikantaisen työryhmän perustamisesta 18.10.2023, osoitteessa: <https://vm.fi/-/kolmikantainen-tyoryhma-selvittamaan-vaihtoehtoja-sosiaaliturvarahastojen-menosaastojen-kanavoimiseksi>.

³ Selvitys vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken. – Työryhmän raportti: Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:15; osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165471>.

Valtioneuvosto päätti 25.4.2024 julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028⁴. Sen mukaan hallituksen toimenpiteistä syntyvät sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvat säästöt kanavoidaan täysimääräisesti valtiolle ja kunnille velkaantumisen vähentämiseksi.

Lisäksi julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2025–2028 on päätetty sairauspäivärahamenojen alentamisesta vuodesta 2025 alkaen.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelun aikana Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:llä, STTK ry:llä, Akava ry:llä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry:llä, Kunta- ja hyvinvointialueuudantajat KT:llä, Suomen Yrittäjät ry:llä ja Kansaneläkelaitoksella on ollut mahdollisuus kommentoida esitystä. Valtiovarainministeriö on osallistunut esityksen vaikutusarvioiden laatimiseen.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 19.6.2024–13.8.2024. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 350 taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntoja saatiin lausuntokierroksen aikana yhteensä 34 kappaletta. Lisäksi lausuntokierroksen päättymisen jälkeen lausuntoja saatiin vielä 2 kappaletta.

Esitysluonnosta on käsitelty kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa: <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM062:00/2024>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen rahoitus

2.1.1 Yleistä

Työttömyysturva

Työttömyysetuuksien rahoituksesta säädetään työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998) sekä työttömyysturvalain (1290/2002) 14 luvussa ja yrittäjän ansiopäivärahan osalta työttömyyskassalaissa (603/1984). Työttömyysturvalain mukaiset työttömyyspäivärahat rahoitetaan valtionosuudella⁵, työnantajien ja palkansaajien maksamilla työttömyysvakuutusmaksuilla, työttömyyskassojen jäsenmaksuilla sekä työnantajien omavastuumaksuilla. Työttömyysvakuutusmaksua ei makseta työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitetusta yrittäjästä. Ansiopäivärahoista valtio rahoittaa perusosaa vastaavan osuuden. Työmarkkinatuki rahoitetaan valtion varoista.

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 18 §:n 6 momentin mukaan työnantajan työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun maksuprosentit vahvistetaan lailla kalenterivuodeksi kerrallaan.

⁴ Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025–2028, osoitteessa:

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165577>

⁵ Vuoden 2025 alusta lukien kunnat osallistuvat työttömyyspäivärahojen rahoitukseen.

Työnantajien ja palkansaajien osuus etuuksien rahoituksesta on laissa määritelty siten, että työttömyysvakuutusmaksujen muutokset jakautuvat tasan työnantajan keskimääräisen työttömyysvakuutusmaksun ja palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kesken pois lukien se muutosturvamenon muutos, joka rahoitetaan muutosturvamaksun yleisellä osalla. Työnantajien ja palkansaajien osuus etuuksien rahoituksesta on lisäksi määritelty niin, että palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu ja työnantajan keskimääräinen työttömyysvakuutusmaksu ovat yhtä suuret ennen työnantajan keskimääräiseen maksuun lisättävää muutosturvamaksun yleistä osaa.

Työnantajan työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu työntekijöille maksettavan palkkasumman mukaan.

Sairausvakuutus

Sairausvakuutuksen rahoituksesta säädetään sairausvakuutuslain (1224/2004) 18 luvussa. Sairausvakuutuksen rahoitus jaetaan sairaanhoitovakuutuksen rahoitukseen ja työtulovakuutuksen rahoitukseen. Sairausvakuutuksen rahoitukseen osallistuvat valtio, työnantajat, palkansaajat sekä yrittäjät. Sairausvakuutusrahaston vähimmäismäärän on kunkin vuoden päättyessä oltava vähintään kahdeksan prosenttia sairausvakuutuksen vuotuisista kokonaiskuluista. Kuluista vähennetään sairausvakuutusrahaston omaisuuden tuotot.

Lääkekorvaukset, hoito- ja tutkimuskorvaukset, matkakorvaukset sekä Kansaneläkelaitoksen järjestämän ja korvaaman kuntoutuksen menot ovat sairausvakuutusrahastosta maksettavia sairaanhoitovakuutuksen kuluja. Muita sairaanhoitovakuutuksen kuluja ovat maatalousyrittäjien työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen perusturvaosuuteen kuuluvat sairaanhoitokulut ja rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain (1201/2013) 9 §:n 2–4 momentin sekä 20 ja 21 §:n perusteella maksettavat korvaukset. Lisäksi sairaanhoitovakuutuksen kuluja ovat edellä tarkoitettujen etuuksien ja korvausten toimeenpanosta Kansaneläkelaitokselle aiheutuvat toimintakulut. Sairanhoitovakuutuksen kuluina otetaan lisäksi huomioon edellä tarkoitettujen kulujen vuosittaisen muutoksen vaikutus sairausvakuutusrahaston vähimmäismäärän turvaamiseen.

Lisäksi valtion varoista rahoitetaan rajat ylittävästä terveydenhuollosta annetun lain 9 §:n 2–4 momentin sekä 20 ja 21 §:n perusteella maksettavat korvaukset siltä osin kuin Suomessa annettujen sairaanhoitoetuuksien perusteella ulkomailta saadut kulujen korvaukset eivät niitä kata. Rahoitusosuuksissa on otettu huomioon myös etuuksien ja korvausten toimeenpanosta Kansaneläkelaitokselle aiheutuvat toimintakulut. Eläke- ja etuustulosta peritään korkeampaa sairaanhoitomaksua kuin ansiotulosta.

Sairausvakuutusrahastosta maksettavia työtulovakuutuksen kuluja ovat sairausvakuutuslain mukaiset päivärahat (sairauspäiväraha, osasairauspäiväraha, tartuntatautipäiväraha, luovutuspäiväraha, vanhempainpäivärahat ja erityishoitoraha) sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain (566/2005; jälj. kuntoutuslaki) mukaiset kuntoutusrahat. Lisäksi työtulovakuutukseen kuuluvat maatalousyrittäjän työtapaturma- ja ammattitautilain mukaiseen perusturvaosuuteen katsottavat päivärahat, työterveyshuollon korvaukset ja maatalousyrittäjien työterveyshuollon eräiden kustannusten korvaamisesta valtion varoista annetussa laissa säädetty kulut, vuosilomakustannuskorvaukset ja perhevapaakorvaukset sekä työtulovakuutuksen etuuksien ja korvausten toimeenpanosta Kansaneläkelaitokselle aiheutuvat toimintakulut.

2.1.2 Valtion rahoitusosuus

Työttömyysturva

Työttömyyskassoille maksetaan valtionosuuksina ansiopäivärahoista työttömyysturvalain 6 luvun 1 §:n mukaista peruspäivärahaa vastaava määrä eli vuoden 2023 tasossa 37,21 euroa täyttä ansiopäivärahapäivää kohden. Valtionosuutta ei makseta lainkaan lomautusajalta⁶ ja työttömyysturvan lisäpäiviltä. Valtionosuuden puuttuminen lomautusajan ja lisäpäivien ansiopäivärahoista on korostanut työnantajien ja palkansaajien rahoitusvastuuta kyseisistä menoista. Lisäpäivät on päätetty poistaa vaiheittain ja niiden määrä laskee lähivuosina, kunnes vuodesta 2030 lähtien ansiopäivärahaa ei enää makseta lisäpäiviltä.

Vuonna 2023 valtion osuus ansioturvan rahoituksesta oli noin 37 %. Yhteensä ansiopäivärahamenot olivat vuonna 2023 noin 1,88 miljardia euroa, josta valtio rahoitti noin 693 miljoonaa euroa.

Työllisyysrahasto tilittää Kansaneläkelaitokselle palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kertymästä Kansaneläkelaitokselle työttömyysturvan peruspäivärahan rahoitukseen määrän, joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää. Lisäksi Työllisyysrahasto tilittää Kansaneläkelaitokselle työttömyysvakuutusmaksutuotosta peruspäivärahan rahoitukseen vuosittain 50 300 000 euroa. Valtio osallistuu peruspäivärahan rahoitukseen niiltä osin, kuin Työllisyysrahaston lakisääteiset tilitykset Kansaneläkelaitokselle eivät riitä kattamaan peruspäivärahamenoja. Valtio on osallistunut peruspäivärahan rahoittamiseen esimerkiksi vuosina 2020 ja 2021, kun peruspäivärahan saajamäärät olivat koronatilanteen vuoksi poikkeuksellisen korkeita.

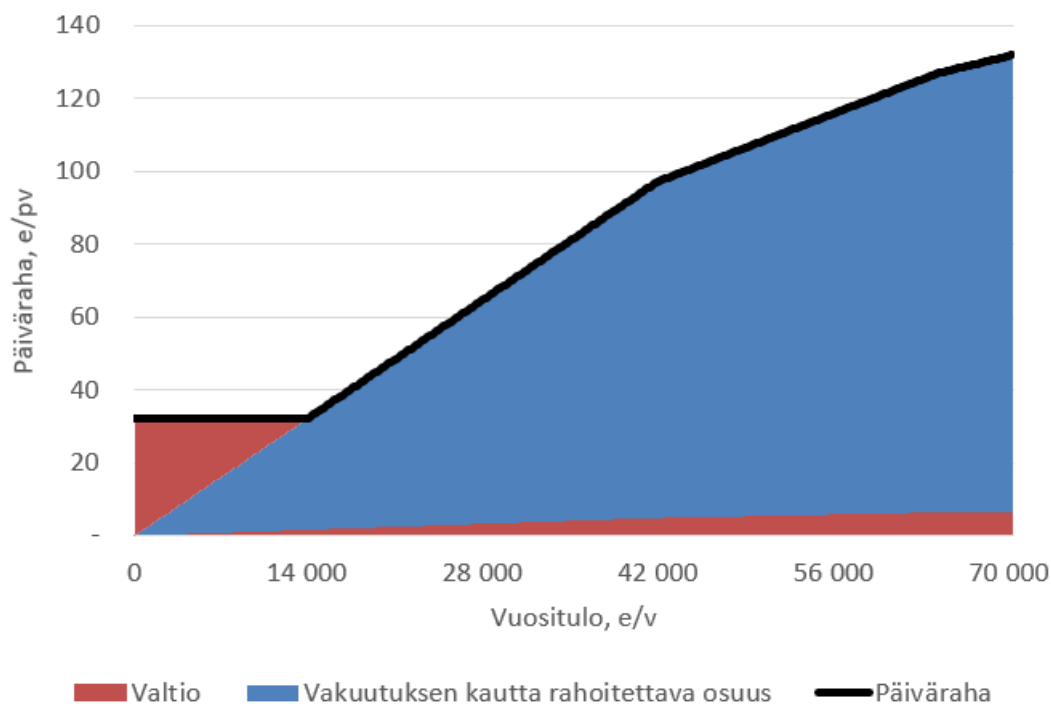
Työmarkkinatuen rahoituksesta vastaavat valtio sekä maksupäivien mukaan porrastetulla osuudella tuen saajan kotikunta. Työttömyysvakuutusmaksuilla ei rahoiteta työmarkkinatukea.

Sairausvakuutus

Jos päivärahan tai kuntoutusrahan määrä jäisi vuositulon perusteella laskettuna alle vähimmäismääräisen päivärahan, valtion varoista rahoitetaan se osuus vähimmäismääräisenä maksettavan päivärahan tai kuntoutusrahan kuluista, joka ylittää vuositulon perusteella lasketun päivärahan tai kuntoutusrahan määrän. Lisäksi valtio rahoittaa viisi prosenttia päiväraha- ja kuntoutusrahakuluista, jotka muutoin rahoitettaisiin työnantajan sairausvakuutusmaksulla ja palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksulla (ks. Kuvio 1). Lisäksi valtion varoista rahoitetaan kulut, jotka aiheutuvat työterveyshuollon sairaanhoidon (korvausluokka II) korvaamisesta yrittäjille sekä maatalousyrittäjien työterveyshuollon eräiden kustannusten korvaamisesta valtion varoista annetussa laissa säädetty kulut.

⁶ Tähän on kuitenkin tehty lähihistoriassa poikkeuksia vaikeiden taloudellisten olosuhteiden vuoksi. Valtio rahoitti lomautusten ajalta maksettavia etuuksia perusosan osalta vuosina 2010–2013 ja 2020.

Kuvio 1. Valtion osuudella ja vakuutusmaksuilla sairausvakuutuksen päivärahoista rahoitettavat osuudet. Lähde: Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:15.



Sairaanhoitovakuutuksen kuluista eli muun muassa lääkekorvauksista, hoito- ja tutkimuskorvauksista, matkakorvauksista sekä Kansaneläkelaitoksen järjestämän ja korvaaman kuntoutuksen menoista valtio rahoittaa 67 prosenttia. Valtio takaa sairausvakuutuksen maksuvalmiuden eli valtio suorittaa Kansaneläkelaitokselle sellaisen määrän varoja, että sairausvakuutusrahaston maksuvalmius on koko ajan turvattu. Valtion maksama maksuvalmiussuoritus tulee palauttaa, kun sitä ei enää tarvita. Vuoden lopussa palauttamatta oleva maksuvalmiussuoritus huomioidaan seuraavan vuoden valtion osuuden määrässä sekä vakuutusmaksuja määrättäessä.

2.1.3 Työnantajien rahoitusosuus

Työttömyysturva

Työnantajat suorittavat työnantajan työttömyysvakuutusmaksun ja työntekijän palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun Työllisyysrahastolle vuosittaisten maksuprosenttien mukaan. Työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitetaan ansiopäivärahoista se osuus, jota valtion ja työttömyyskassojen osuudet eivät kata. Siten työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitetaan suurin osa ansiopäivärahan ansio-osista.

Työnantajalla on velvollisuus maksaa työttömyysvakuutusmaksua, kun työnantajan kalenterivuoden aikana maksamat palkat ovat yhteensä yli 1 500 euroa (maksuraja vuonna

2024). Työttömyysvakuutusmaksua ei kuitenkaan makseta työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitetusta yrittäjästä.

Vuonna 2023 työnantajien vakuutusmaksujen osuus ansioturvan rahoituksesta oli noin 31 prosenttia. Yhteensä ansiopäivärahamenot olivat vuonna 2023 noin 1,88 miljardia euroa, josta työnantajat rahoittivat noin 583 miljoonaa euroa. Vuoden 2023 työttömyysvakuutusmaksujen tuoton erittelyjen perusteella noin 70 prosenttia työnantajamaksuista kertyi yksityisiltä yrityksiltä, noin 12,5 prosenttia kunnilta ja noin 1 prosentti kuntayhtymiltä, noin 12 prosenttia hyvinvointialueilta, 1,7 prosenttia yliopistoilta, 0,7 prosenttia valtion liikelaitoksilta ja muilta julkisoikeudellisilta oikeushenkilöiltä kertyi 2,2 prosenttia.

Sairausvakuutus

Työnantajien sairausvakuutusmaksulla sekä palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksulla rahoitetaan työtulovakuutuksen kulut, joista on vähennetty perhevapaakorvauksen kulut sekä valtion osuudella ja yrittäjän lisärahoitusosuudella rahoitettavat kulut. Kulujen muutokset rahoitetaan siten, että valtion rahoitusosuuden vähentämisen jälkeen tarvittavat maksujen muutokset jakaantuvat tasan päivärahamaksun ja työnantajien sairausvakuutusmaksun kesken. Lisäksi perhevapaakorvaukset rahoitetaan työnantajien sairausvakuutusmaksulla. Perhevapaakorvaus on vuosittain korottanut työnantajamaksua 0,04–0,06 prosenttiyksikköä. Vuoden 2023 sairausvakuutusmaksutuoton erittelyn perusteella noin 76 prosenttia työnantajamaksuista kertyi yksityiseltä sektorilta, noin 11 prosenttia kunnilta, noin 12 prosenttia valtiolta ja hyvinvointialueilta sekä 0,5 prosenttia seurakunnilta.

Vuonna 2024 työtulovakuutuksen kuluista (ilman perhevapaakorvausta, yrittäjien lisärahoitusosuutta ja valtion osuutta) työnantajien sairausvakuutusmaksulla rahoitetaan noin 53 prosenttia.

Työnantajat eivät osallistu sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutuksen rahoitukseen.

2.1.4 Vakuutettujen rahoitusosuus

Työttömyysturva

Palkansaajien työttömyysvakuutusmaksut tilitetään Työllisyysrahastoon. Lisäksi työttömyyskassojen jäsenmaksuilla rahoitetaan ansiopäivärahoista 5,5 prosenttia.

Vuonna 2023 palkansaajien vakuutusmaksujen osuus ansioturvan rahoituksesta oli noin 27 prosenttia. Yhteensä ansiopäivärahamenot olivat vuonna 2023 noin 1,88 miljardia euroa, josta palkansaajat rahoittivat noin 506 miljoonaa euroa.

Työttömyysvakuutusmaksuilla ei rahoiteta yrittäjien ansiopäivärahoja, eivätkä yrittäjät maksa työttömyysvakuutusmaksuja. Sen sijaan yrittäjien ansiopäivärahojen ansio-osuudet rahoitetaan yrittäjäkassan jäsenmaksuilla.

Peruspäiväraha rahoitetaan palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuotoilla. Työllisyysrahasto maksaa Kansaneläkelaitokselle peruspäivärahan rahoituksen määrän, joka keskimäärin vastaa työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää.

Sairausvakuutus

Palkansaajat ja yrittäjät osallistuvat työtulovakuutuksen rahoitukseen päivärahamaksuilla. Vuonna 2024 työtulovakuutuksen kuluista (ilman perhevapaakorvausta, yrittäjien lisärahoitusosuutta ja valtion osuutta) palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksulla rahoitetaan noin 47 prosenttia.

Sairaanhoitovakuutuksen etuuksien ja korvausten rahoittamiseksi kaikilta vakuutetuilta peritään sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksua kunnallisverotuksessa verotettavan tulon perusteella. Vakuutettujen rahoitusosuus on jaettu palkansaajien ja yrittäjien sekä etuudensaajien kesken. Eläke- ja etuustuloista peritään korotettua sairaanhoitomaksua, sillä ne eivät ole päivärahamaksun perusteena olevaa palkka- tai yrittäjätuloa. Myös alle 16- ja yli 68-vuotiaat maksavat korotettua sairaanhoitomaksua, koska he eivät ole velvollisia maksamaan tuloistaan päivärahamaksua.

Sairaanhoitomaksun maksuprosenttia tarkistetaan sairausvakuutuslain 18 luvun 23 §:n 1 momentin mukaan vuosittain siten, että sairaanhoitomaksun tuotoilla ja valtion rahoitusosuudella voidaan kattaa sairaanhoitovakuutuksen kulut. Vakuutettujen sairaanhoitomaksulla rahoitetaan 33 prosenttia sairaanhoitovakuutuksen kuluista.

2.2 Maksujen määräytyminen ja rahastointi

2.2.1 Työttömyysturva

Työttömyysvakuutusmaksujen tasosta säädetään joka vuosi lailla. Työttömyysvakuutusmaksuja koskevan hallituksen esityksen valmistelua varten Työllisyysrahasto tekee sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle vuosittain esityksen seuraavan vuoden maksutasosta.

Työttömyysvakuutusmaksut on määrättävä siten, että Työllisyysrahasto voi suoriutua sen vastattavina olevien työttömyysetuuksien, aikuiskoulutustuen, muutosturvarahan ja muutosturvakoulutusten rahoituksesta sekä esimerkiksi peruspäivärahan maksuosuudesta. Lisäksi työttömyysvakuutusmaksut on säädettävä siten, että työnantajien keskimääräinen vakuutusmaksu ja palkansaajien maksu ovat yhtä suuret ennen työnantajan vakuutusmaksuun lisättävää muutosturvamaksun yleistä osaa. Työnantajien maksutaso on porrastettu työnantajan palkkasumman mukaan siten, että se on pienemmällä työnantajilla pienempi kuin suurilla.

Vuonna 2023 työnantajan keskimääräisen työttömyysvakuutusmaksun (mukaan lukien muutosturvamaksun yleinen osa) arvioidaan olleen 1,54 prosenttia. Palkansaajien maksu oli 1,50 prosenttia. Vakuutusmaksujen tuotto oli noin 2,90 miljardia euroa vuonna 2023 (noin 2,75 miljardia euroa vuonna 2022). Vuoden 2024 työnantajien keskimääräinen maksu on 0,80 prosenttia ja palkansaajien maksu 0,79 prosenttia, ja työttömyysvakuutusmaksujen tuoton arvioidaan olevan vajaa 1,6 miljardia euroa. Vuoden 2024 työttömyysvakuutusmaksuja koskeneessa hallituksen esityksessä HE 61/2023 vp todettiin, että esityksessä työttömyysvakuutusmaksujen määrää ehdotettiin merkittävästi alennettavaksi vuoteen 2023 verrattuna. Ehdotus perustui ennusteeseen talouden ja työllisyyden kehityksestä. Lisäksi huomioon otettiin tiedossa olleet muutokset työttömyysturvaan ja aikuiskoulutustukeen (tuen lakkauttaminen).

Työllisyysrahastolla on maksuvalmiuden turvaamiseksi ja ennakoitavissa olevista kansantalouden suhdannevaihteluista johtuvien työttömyysvakuutusmaksujen muutosten tasaamiseksi rahaston varojen ja velkojen erotuksena muodostuva suhdannepuskuri, josta säädetään työttömyysturvaetuuksien rahoituksesta annetun lain 2 §:ssä. Suhdannepuskurin keskeinen tarkoitus on mahdollistaa työttömyysvakuutusmaksujen vakaa kehitys. Työttömyysvakuutusmaksujen kehitys pyritään pitämään tasaisena, mikä hyödyttäisi

työnantajia, palkansaajia ja valtion finanssipolitiikkaa. Tavoitteena on, että vakuutusmaksuja ei tarvitsisi olennaisesti nostaa matalasuhdanteessa tai laskea korkeasuhdanteessa, jotta suhdanteita ei tällä tavoin vahvistettaisi. Suhdannepuskurin liian pieni koko voi kuitenkin pakottaa suhdannevaihteluita vahvistaviin päätöksiin puskurin ylä- tai alarajan lähestyessä.

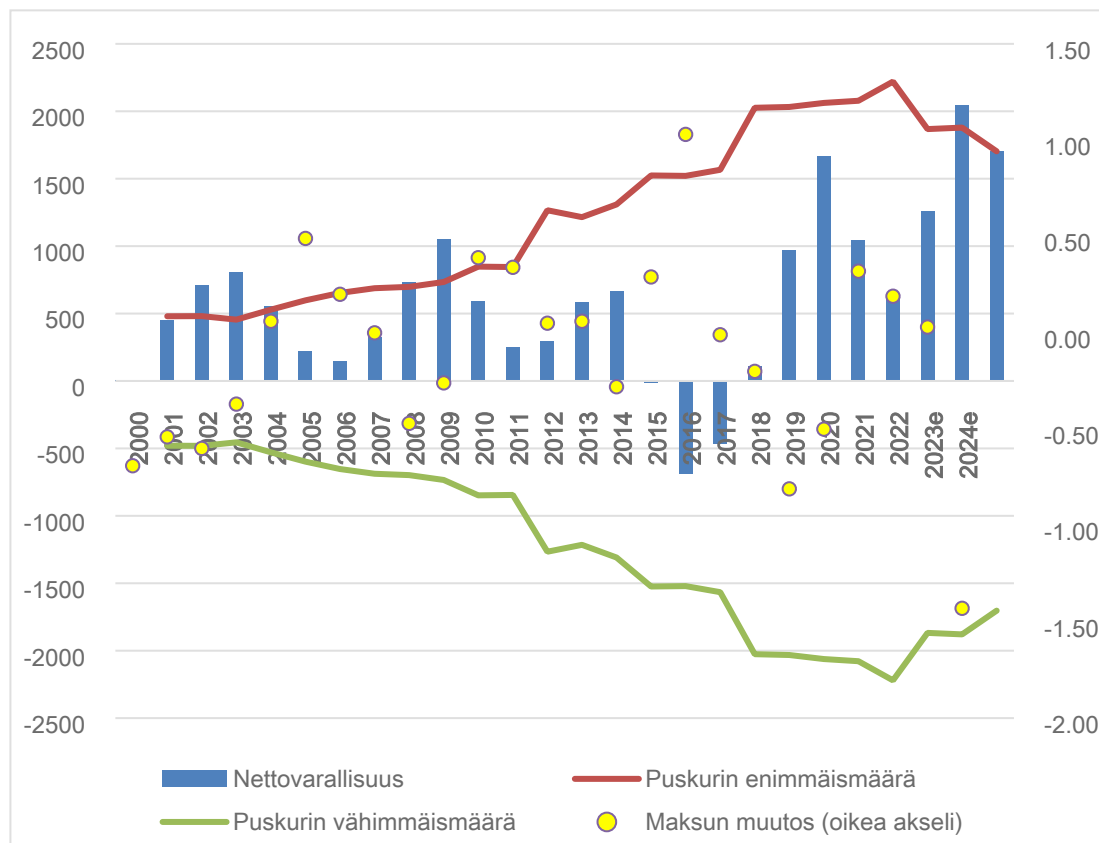
Suhdannepuskurin varojen tai velkojen enimmäismäärää koskeva ennuste työttömyysvakuutusmaksuja määrittäessä voi olla enintään 6,0 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavien menojen suuruinen. Vuonna 2023 puskurin enimmäismäärä oli noin 2 miljardia euroa. Työttömyysvakuutusmaksuilla katettavaa osuutta pienentävät etuusmuutokset pienentävät myös suhdannepuskurin enimmäiskokoa. Vuoden 2024 osalta suhdannepuskurin enimmäismäärän on arvioitu olevan noin 1,703 miljoonaa euroa.

Suhdannepuskurin enimmäismäärästä säädetyn estämättä työttömyysvakuutusmaksuista voidaan kaksi kertaa kolmen vuoden aikana määrätä siten, että puskurin varojen enimmäismäärä ylittyy ennusteen mukaan. Työttömyysvakuutusmaksuja ei silloin saa kuitenkaan määrätä edeltävän vuoden maksuja korkeammiksi, ja puskurin velan enimmäismäärä voi olla 300 miljoonaa euroa suurempi kuin 6,0 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavien menojen suuruus.

Alla olevassa kuviossa 2 esitetään, miten vakuutusmaksujen taso on muuttunut 2000-luvulla ja mitä suhdannepuskurin varallisuus ja vähimmäis- ja enimmäismäärät ovat tällöin olleet. Suhdannepuskuri on 2000-luvulla ollut nettovelkainen vain kolmena vuotena.⁷

⁷ Selvitys vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken – Työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:15, osoitteessa https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165471/VM_2024_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Kuvion alkuperäiset tiedot saatu Työllisyysrahastolta.

Kuvio 2. Vakuutusmaksujen muutokset, suhdannepuskurin nettovarallisuus sekä enimmäis- ja vähimmäismäärä 2000-luvulla.



2.2.2 Sairausvakuutus

Sairausvakuutuslain 18 luvun 23 §:n 1 momentin mukaan lain 20 §:n 1 momentissa tarkoitetun sairaanhoitomaksun maksuprosenttia tarkistetaan siten, että sairaanhoitomaksujen tuotoilla ja valtion rahoitusosuudella voidaan kattaa sairaanhoitovakuutuksen kulut. Maksuprosentista säädetään sanotun 23 §:n 2 momentin mukaan vuosittain ennen marraskuun 23 päivää annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Jos maksu kuitenkin alittaisi 0,45 prosenttia tai ylittäisi 0,75 prosenttia kunnallisverotuksessa verotettavasta ansiotulosta ja muusta lain 14 ja 16–19 §:ssä tarkoitetusta sairaanhoitomaksun maksuperusteesta, on maksuprosentista säädettävä lailla.

Sairausvakuutuslain 18 luvun 24 §:n 4 momentin mukaan työnantajan sairausvakuutusmaksun ja palkansaajien maksaman sairausvakuutuksen päivärahamaksun maksuprosentit sekä yrittäjän lisärahoitusosuuden suuruus tarkistetaan vuosittain ennen marraskuun 23 päivää annettavalla valtioneuvoston asetuksella.

Vuonna 2024 sairaanhoitomaksu on 0,51 prosenttia kunnallisverotuksessa verotettavasta ansiotulosta ja verotettavista eläke- ja etuustuloista 1,48 prosenttia.

Sairausvakuutuksen rahastointi poikkeaa merkittävästi työttömyysturvassa noudatettavasta rahastointiratkaisusta. Sairausvakuutuslain 18 luvun 3 §:n mukaan sairausvakuutusrahaston vieraalla pääomalla ja varauksilla vähennetyn rahoitusomaisuuden määrän on kunkin vuoden päättyessä oltava vähintään kahdeksan prosenttia sairausvakuutuksen vuotuisista kokonaiskuluista (*sairausvakuutusrahaston vähimmäismäärä*). Rahastoinnin tavoitteena on turvata sairausvakuutuksen maksuvalmius, ei tasata kansantalouden suhdannevaihteluista johtuvia vakuutusmaksumuutoksia.

2.3 Vakuutusmaksut verojärjestelmässä

2.3.1 Työnantajan ja vakuutetun maksut verotuksessa

Työnantajan maksamia palkkaperusteisia pakollisia vakuutusmaksuja ovat työeläkevakuutusmaksu, työttömyysvakuutusmaksu, sairausvakuutusmaksu sekä tapaturmavakuutusmaksu ja ryhmähenkivakuutusmaksu. TyEL-vakuuttamisvelvollisuuden alaraja vuonna 2024 on palkansaajan 68,57 euron kuukausitulo. Työttömyysvakuutusmaksujen osalta työnantaja on vakuutusmaksuvelvollinen, jos hän on maksanut kalenterivuoden aikana työntekijöilleen palkkaa yhteensä yli 1 500 euroa (maksuraja vuonna 2024). Työnantajamaksut ovat vähennyskelpoisia liiketoiminnan veronalaista tulosta laskettaessa. Jos yrityksen toiminta on tappiollista, Verohallinnon vahvistama tappio on mahdollista vähentää verotuksessa 10 seuraavan verovuoden aikana.

Palkansaajan pakollisia veronluonteisia vakuutusmaksuja ovat työeläkevakuutusmaksu ja työttömyysvakuutusmaksu sekä sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu ja päivärahamaksu. Työeläkevakuutusmaksun, työttömyysvakuutusmaksun ja sairausvakuutuksen päivärahamaksun maksuperuste on bruttopalkka, ja ne ovat palkansaajan verotuksessa vähennyskelpoisia veronalaisesta ansiotulosta. Päivärahamaksua palkansaaja maksaa 16 499 euroa ylittävästä vuositulosta. Päivärahamaksun tuloraja tarkistetaan kalenterivuositain työntekijän eläkelain mukaisella palkkakertoimella.

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun maksuperuste on verotettava ansiotulo ja YEL-vakuutetuilla YEL-työtulo. Sairaanhoitomaksulla ei rahoiteta ansioperusteisia veronalaisia etuuksia, ja sillä rahoitettaviin etuuksiin ovat oikeutettuja kaikki sairausvakuutetut. Sairaanhoitomaksu katsotaan veronluonteiseksi maksuksi, mutta se ole vähennyskelpoinen verotuksessa. Sairausvakuutusmaksua maksavat kaikki verovelvolliset, joilla on verotettavaa ansiotuloa, eli sitä maksetaan palkka- ja yritystulon lisäksi myös eläke- ja päivärahatulosta. Eläke- ja päivärahatulosta maksu peritään korotettuna.

Yrittäjien ja maatalousyrittäjien YEL- ja MyEL-työtulojen perusteella peritään eläkevakuutusmaksua, päivärahamaksua YEL-korotusosineen sekä sairaanhoitovakuutusmaksua. YEL- ja MyEL-työtuloista ei sen sijaan peritä työttömyysvakuutusmaksuja. Pakollinen työeläkemaksu on vähennyskelpoinen joko yrityksen verotuksessa tai joko yrittäjän henkilökohtaisessa tai hänen puolisonsa verotuksessa.

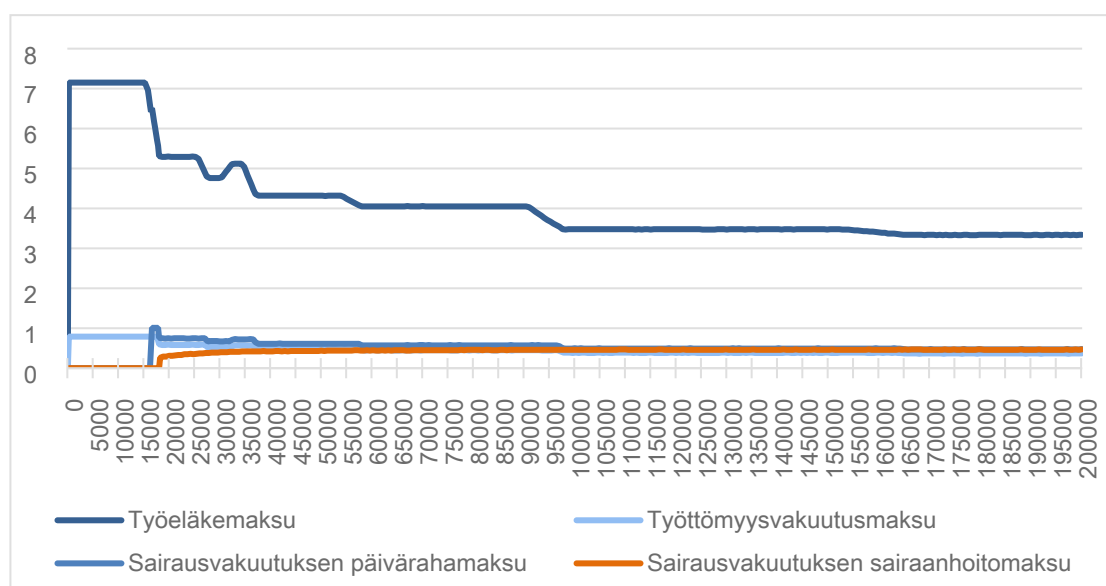
Työnantaja pidättää palkansaajamaksut palkanmaksun yhteydessä. Työeläkevakuutusmaksu ja työttömyysvakuutusmaksu eivät sisälly verokortin ennakonpidätysprosenttiin, vaan työnantaja tilittää ne erikseen vakuutuslaitoksille. Sairausvakuutuksen maksut sisältyvät verokortin

ennakonpidätysprosenttiin, ja Verohallinto tilittää ne Kansaneläkelaitokselle kuukausittaisten verontilitysten yhteydessä.⁸

2.3.2 Maksujen kohtaanto

Alla olevassa kuviossa 3 on esitetty pakollisten sosiaalivakuutusmaksujen vaikutus palkkatulon veroasteeseen. Bruttopalkasta perittävien vähennyskelpoisten palkansaajamaksujen efektiivinen maksurasitus on suhteellisesti suurempi matalammilla tulotasoilla, mikä johtuu siitä, että vähennyskelpoisuuden merkitys on sitä suurempi, mitä korkeampi veroprosentti on. Suomen progressiivisessa verojärjestelmässä veroprosentti nousee tulojen kasvaessa.

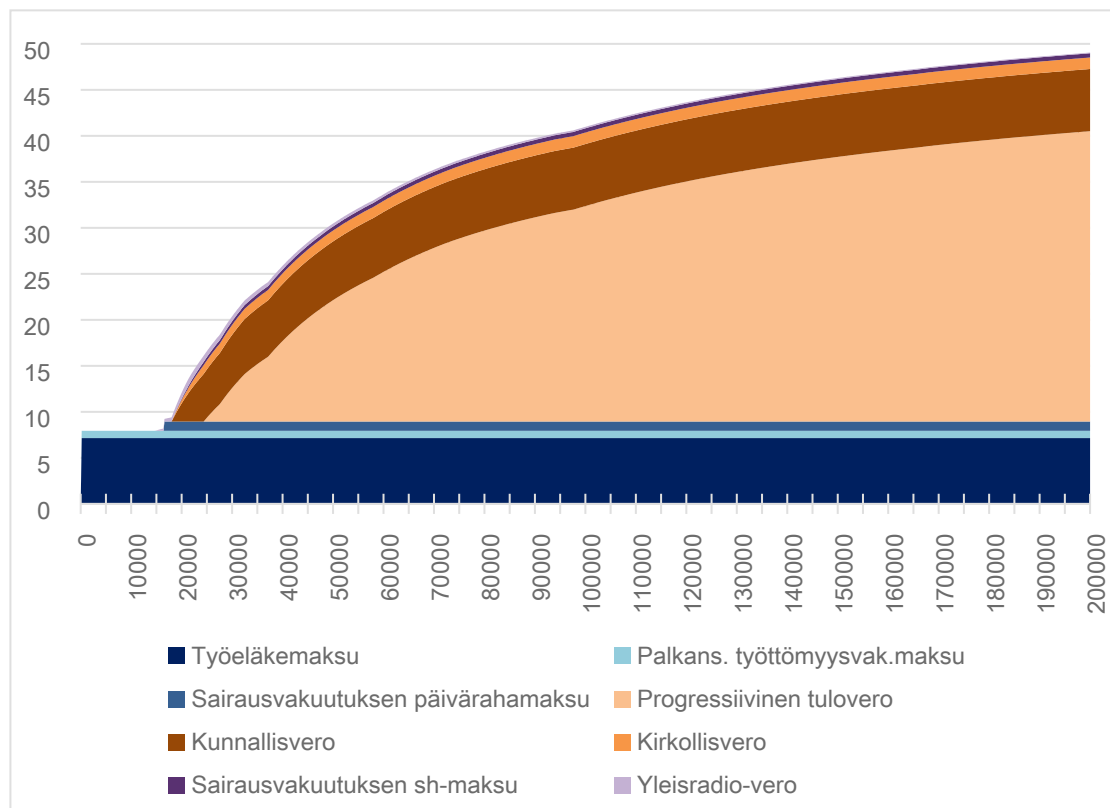
Kuvio 3. Vakuutusmaksujen vaikutus prosentteina palkkatulon veroasteeseen vuonna 2024. Lähde: valtiovarainministeriö.



Alla olevassa kuviossa 4 on esitetty verojen ja maksujen osuudet palkansaajan vero- ja maksurasituksesta tulotasoittain. Kuviosta ilmenee, että palkansaajamaksujen osuus palkansaajan kokonaisverorasituksesta pienenee tulojen kasvaessa.

⁸ Selvitys vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken – Työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 2024:15, osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165471/VM_2024_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Kuvio 4. Verojen ja maksujen osuus prosentteina palkansaajan vero -ja maksurasituksesta tulotasoinnain vuonna 2024. Lähde: valtiovarainministeriö.

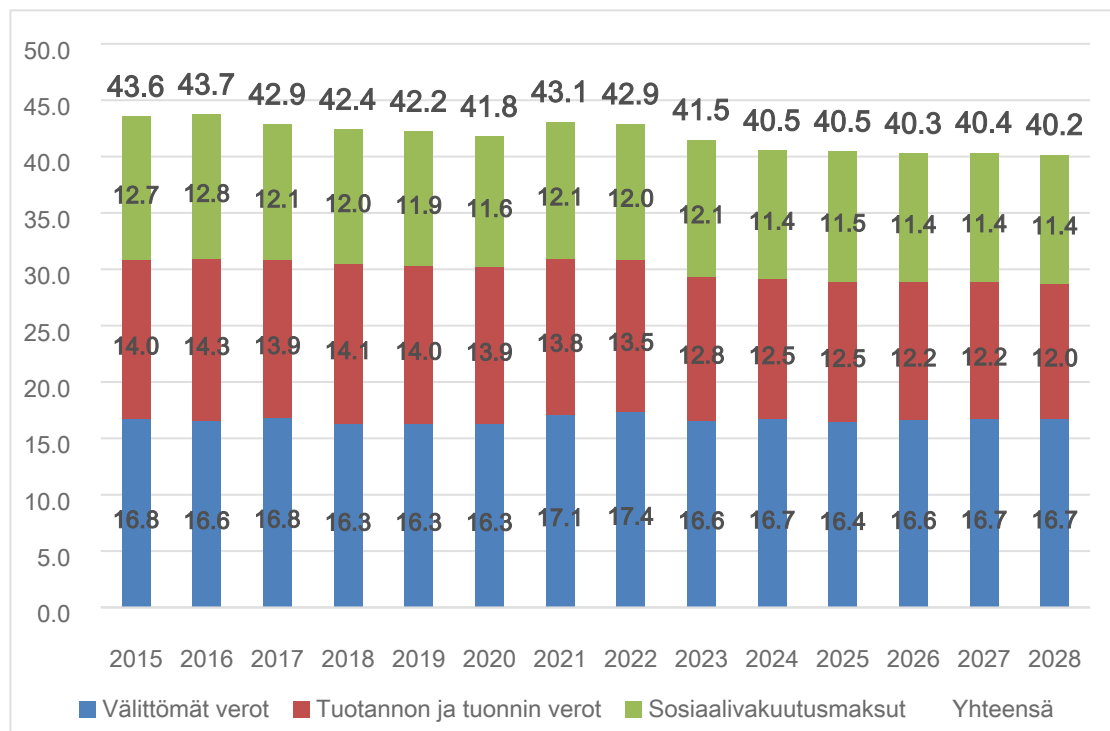


2.3.3 Sosiaalivakuutusmaksut osana verojärjestelmää

Veronluonteiset sosiaalivakuutusmaksut muodostavat noin 28 prosenttia Suomessa kerättävistä veroista ja veronluonteisista maksuista. Sosiaalivakuutusmaksujen osuus on pysynyt varsin vakaana viime vuosina, mutta tulevilla kehyskaudella sen arvioidaan alenevan erityisesti työttömyysvakuutusmaksun alenemisen seurauksena.

Alla olevassa kuviossa 5 on esitetty kokonaisveroaste suhteessa bruttokansantuotteeseen jaoteltuna välittömiin veroihin, tuotannon ja tuonnin veroihin sekä sosiaalivakuutusmaksuihin. Kuvion tiedot perustuvat valtiovarainministeriön talven 2023 ennusteeseen.

Kuvio 5. Kokonaisveroaste jaoteltuna välittömiin veroihin, tuotannon ja tuonnin veroihin sekä sosiaalivakuutusmaksuihin vuosina 2015–2028. Lähde: valtiovarainministeriö.



2.4 Nykytilan arviointi

2.4.1 Työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen rahoituksen kokonaisuus vuonna 2024

Alla olevissa taulukoissa on kuvattu työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen rahoituksen kokonaisuutta vuonna 2024.

Taulukko 1. Työttömyysvakuutuksen vakuutusmaksuprosentit vuonna 2024.

Työttömyysvakuutusmaksut	2024
Työnantajat	
Palkkasumma v. 2024 alle 2 337 000 euroa	0,27 %
Palkkasumman 2 337 000 euroa ylittävältä osalta	1,09 %
Osaomistajan työnantajan työttömyysvakuutusmaksu	0,27 %
Palkansaajat	
Osaomistajan palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	0,43 %

Taulukko 2. Sairaanhoidovakuutuksen kulujen rahoitusosuudet vuonna 2024.

Sairaanhoidovakuutus	2024 ennuste (milj. euroa)
Valtion osuus sairaanhoidovakuutuksen kuluista	1 829
Valtion osuus toimintakuluista	88
Valtion osuus EU-korvauksista (ulkomailta, sh-piireiltä saadut korvaukset)	44
Valtion osuudet kuluista yhteensä	1 961
Vakuutettujen osuus kuluista	1 033
Vakuutetun sairaanhoidomaksu	
Palkkatulosta ja yrittäjien työtulosta	0,51 %
Etuustulosta	1,48 %

Taulukko 3. Työtulovakuutuksen kulujen rahoitusosuudet vuonna 2024.

Työtulovakuutus	2024 ennuste (milj. euroa)
Valtion osuudet yhteensä	353
Vakuutusmaksuilla rahoitettavat etuuskulut	2 681
Toimintakulut	88
Vakuutusmaksujen perusteena olevat kulut	
Päivärahamaksulla ja työnantajamaksulla rahoitettavat kulut (etuuskulut, toimintakulut, omaisuuden tuotot, vähimmäismäärä, ali- tai ylijäämä)	2389
Yrittäjien lisäpäivärahat (YEL-lisärahoitusosuudella)	11
Perhevapaakorvaus (työnantajan sairausvakuutusmaksulla)	44
Vakuutusmaksut	
Työnantajien sairausvakuutusmaksu	1,16 %
Palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksu	1,01 %
Yrittäjien lisärahoitusosuus	0,22 %

2.4.2 Etuusmenoihin kohdistuvat päätösperäiset säästöt

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman liitteessä B on eritelty hallituksen taloudelliset päätökset. Sosiaaliturva ja -etuudet -kokonaisuudessa on useita lakisääteisillä sosiaalivakuutusmaksuilla rahoitettaviin etuuksiin tai etuuden osiin kohdistuvia etuusmenoa pienentäviä muutoksia, jotka vaikuttavat sosiaaliturvarahastoihin. Lisäksi hallitus teki kevään 2024 kehysriihessä useita päätöksiä, jotka pienentävät lakisääteisillä sosiaalivakuutusmaksuilla rahoitettavaa etuusmenoa noin 100 miljoonaa euroa vuonna 2025 ja kehyskauden lopussa noin 140 miljoonaa euroa. Näihin päätöksiin lukeutuvat työttömyysturvan aktiiviajan korotusosista luopuminen, lääkekorvausten alkumavastuun korottaminen, sairauspäivärahan laskentaperusteiden muuttaminen, lääkkeiden hintasääntelyyn tehtävät muutokset sekä kansaneläkkeen ja kuntoutusrahan ikärajan nostaminen. Nämä päätökset on kuvattu alla

taulukossa 4. Taulukon euromäärät vastaavat kunkin hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä tarkentuneita vaikutusarvioita.

Hallitusohjelman ja kehysriihen mukaiset etuusmenoja alentavat säästöpäätökset jaksottuvat vuosille 2024–2027. Vakuutusmaksuilla rahoitettavat etuudet alenevat arviolta kokonaisuudessaan 1 130 miljoonaa euroa, josta vuonna 2024 arvioidaan toteutuvan noin 140 miljoonaa euroa, vuonna 2025 noin 900 miljoonaa euroa ja vuodesta 2026 lukien noin 1 130 miljoonaa euroa.

Taulukko 4. Sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvat hallitusohjelman ja kehysriihipäätösten mukaiset toimenpiteet ja niiden nettosäästöt rahoittajatahoittain, miljoonaa euroa.

Toimenpide	Valtio	Kunnat	Sosiaaliturvarahastot, kanavoitava määrä	Yhteensä
Työttömyysturvan hallitusohjelmanpäätökset	68	64	-942	-810
Työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen	36	11	-112	-66
Ansioturvan tason porrastus	63	32	-244	-149
Työssäoloehdon euroistaminen	9	3	-29	-17
Lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen	-11	3	-21	-28
Omavastuupäivien palauttaminen viidestä seitsemään	-7	1	-5	-10
Työssäoloehdon kertymisen lakkauttaminen palkkatuetussa työssä	4	7	-25	-14
Lapsikorotusten lakkauttaminen	-14	30	-88	-72
Kuntien työllistämismisvelvoitteen lakkauttaminen	16	-32	-76	-92
58 vuotta täyttäneiden suoja säännön poistaminen	6	3	-24	-14
Työssäoloehdon kertymisen lakkauttaminen palveluista 60 vuotta täyttäneillä	-5	-3	-14	-21
Työttömyysturvan suojaosista luopuminen	-13	8	-52	-56
Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen	0	0	-182	-182
Vuorottelukorvauksen lakkauttaminen	-15	0	-12	-27
Peruspäivärahan rahoitusosuuden lasku	0	0	-60	-60
Sairausvakuutuksen hallitusohjelmanpäätökset	-58	1	-41	-98
Apteekkitalouteen ja lääkekorvauksiin kohdentuvat muutokset	-20	0	-10	-30
Lisäsäästö lääkekorvauksista perhevapaakorvauksen ja korotetun vanhempainpäivärahan alentamisen sijaan	-23	0	-12	-35

Ammatillisen kuntoutuksen kuntoutusrahan määrä sairauspäivärahan tasolle	0	0	-3	-3
Nuoren ammatillisen kuntoutuksen ja kuntoutusrahojen muutokset, HE:n mukaiset	-15	1	-16	-30
Julkisen talouden suunnitelman mukaiset päätökset	-120	0	-148	-268
Lääkekorvaukset ja apteekkitalouden säästöt	-20	0	-10	-30
Lääkekorvaukset (alkuomavastuun korotus ja sitominen kansaneläkeindeksiin)	-17	0	-8	-25
Lääkesäästö (v. 2027 lisäsäästö)	-7	0	-3	-10
Sairauspäivärahan laskukaavan muutos	-4	0	-116	-120
Työttömyysturvan korotusosien poisto	-27	0	-10	-37
Kansaneläkkeen ja kuntoutusrahan ikärajan korotus	-47	0	-1	-48
Yhteensä	-109	65	-1 130	-1 175

2.4.3 Kanavointitarve

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa talouspoliittiseksi tavoitteeksi asetetaan julkisen talouden pysyvä vahvistaminen toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti kuusi miljardia euroa vuoden 2027 tasolla. Tavoite kytkeytyy keskeisesti hallituksen pyrkimykseen velkaantumiskehityksen hidastamiseksi. Tämä tavoite jakautuu osaltaan neljän miljardin euron julkisten menojen sopeuttamiseen vuoden 2027 tasolla sekä kahden miljardin julkisen talouden vahvistamiseen rakennepoliittisten toimenpiteiden osalta.

Kanavointitarve kytkeytyy keskeisesti menojen sopeuttamiseen neljällä miljardilla eurolla. Hallitusohjelman liitteessä B esitelty säästökokonaisuus sisältää toimenpiteitä, joiden säästöt kohdentuvat sosiaaliturvarahastoihin. Kanavointitarve syntyy näissä menosäästöissä: mikäli sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvia säästöjä ei kanavoitaisi, seuraisi tästä sosiaaliturvarahastojen luonteen vuoksi, että rahastojen menot laskisivat, mutta myös rahastojen ja siten julkisen talouden tulot laskisivat, eikä hallitus saavuttaisi julkisen talouden vahvistamiseen liittyviä tavoitteitaan.

Tätä taustaa vasten hallitus totesi budjettiriihen 2023 pöytäkirjamerkinnoissa, että hallitus on sitoutunut hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti siihen, että hallituksen toimenpiteistä seuraavat rahastojen menosäästöt saadaan täysimääräisesti kanavoitua velkakehityksen taittamiseksi. Tässä yhteydessä hallitus teki myös päätöksen vuoden 2024 kanavoinnin toteuttamisesta ansiotuloverotuksen muutosten yhteydessä. Lisäksi hallitus päätti perustaa työryhmän selvittämään erilaisia keinoja hallituksen tavoitteen saavuttamiseksi.

Hallitusohjelman liitteen B taloudellisten päätösten taulukoiden perusteella rahastoihin kohdistui noin 734 miljoonan euron edestä työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavaan etuusmenoon kohdistuvia säästöjä. Lisäksi hallitusohjelmassa suunnitellut toimenpiteet vaikuttavat pienessä määrin myös sairausvakuutusmaksuilla rahoitettaviin menoihin. Myöhemmin työryhmän selvityksessä vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken havaittiin, että säästöjen sektorijakauma

oli jossain määrin muuttunut vaikutusarvioiden tarkentuessa hallituksen esitysten laatimisvaiheessa. Työryhmän työtä tehtäessä tuolloin ajantasainen arvio kanavointitarpeesta työttömyysturvan osalta oli 942 miljoonaa euroa. Lisäksi sairausvakuutusrahastoissa oli 51 miljoonan euron kanavointitarve⁹. Erinäisistä tarkennuksista johtuvat muutokset kasvattivat siis rahastoihin kohdistuvia säästöjä muiden sektoreiden kustannuksella. Säästöjen kokonaismittaluokka ei mainittavasti muuttunut.¹⁰

Selvityksessä vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden¹¹ kesken kuvataan (erityisesti luku 5), miksi koko rahastoihin kohdistuva säästö on kanavoitava kokonaisvaikutuksen saavuttamiseksi. Selvityksen mukaan tilanteessa, jossa vakuutusmaksujen annettaisiin alentua, syntyisi tästä julkiseen talouteen hyötyjä kasvaneiden verotulojen muodossa noin 37 prosentin edestä suhteessa maksualennukseen. Verotulojen kasvu syntyisi siitä, että ansiotuloverotuksessa vähennyskelpoisia vakuutusmaksuja olisi aiempaa vähemmän ja toisaalta yritysten verotettava voitto olisi näiden maksamien matalampien vakuutusmaksujen johdosta suurempi. Nämä vaikutukset lukeutuisivat osaksi hallitusohjelman neljän miljardin euron säästötavoitetta. Epäsuorien vaikutusten, eli käytännössä alemmasta veroasteesta seuraavien työllisyysvaikutusten osalta, hallituksen kahden miljardin euron rakenteellisten toimien tavoitetta vasten kertyisi noin 20 prosenttia julkisen talouden vahvistumista suhteessa maksualennukseen.

Mikäli lisätoimenpiteitä ei tehtäisi, kattaisivat maksualennuksesta seuraavat välittömät ja välilliset vaikutukset vain osan siitä tulonmenetyksestä, joka maksualennuksesta julkiselle taloudelle koituu. Jos taas kanavoitaisiin pienempi määrä kuin mitä hallituksen esitysten valmistelussa tarkentuneet arviot kertovat säästöjä kohdistuvan rahastoihin, ei hallitus saavuttaisi tältä osin neljän miljardin euron säästötavoitetta.

Valtioneuvosto päätti 25.4.2024 julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028. Sen mukaan hallituksen toimenpiteistä syntyvät sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvat säästöt kanavoidaan täysimääräisesti valtiolle ja kunnille velkaantumisen vähentämiseksi. Nämä säästöpäätökset kasvattavat edellä mainittua kanavointitarvetta edelleen noin 1 130 miljoonaa euroon.

Kanavoitavaa euromäärää määritettäessä tulee huomioida vuoden 2024 ratkaisu työttömyysvakuutusmaksun 0,2 prosentin kevennyksen osalta. Vuonna 2024 ansiotuloverotuksen indeksitarkistuksen mitoitusta muutettiin siten, että työttömyysvakuutusmaksun 0,2 prosenttiyksikön alennusta vastaava osuus noin 146 miljoonaa euroa kanavoitiin valtiolle kokonaisuudessaan Työllisyysrahastoon kohdistuvien säästöjen ohjaamiseksi valtion velkakehityksen taittamiseen (HE 34/2023 vp.). Lisäksi vakuutusmaksun aleneminen 0,2 prosenttiyksiköllä kasvatti suoraan verotuloja noin 56 miljoonalla eurolla, jolloin verotulot kasvoivat yhteensä noin 200 miljoonalla eurolla. Tämän lisäksi työnantajan työttömyysvakuutusmaksun 0,1 prosentin alentaminen vahvisti kuntien ja hyvinvointialueiden

⁹ Nämä arviot ovat työryhmän työn jälkeen tarkentuneet jatkovalmistelussa ja poikkeavat siksi esityksessä esitetyistä.

¹⁰ Työryhmän arviot ovat tarkentuneet sen työtä seuranneen valmistelun aikana. Ajantasainen kanavointitarve on kuvattu edellä taulukossa 4.

¹¹ Selvitys vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken – Työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:15, osoitteessa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165471/VM_2024_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

taloutta noin 20 miljoonalla eurolla. Työnantajien maksurasitus siis tässä yhteydessä keveni noin 60 miljoonalla eurolla.

Huomioiden jo vuoden 2024 alusta lukien toteutettu noin 220 miljoonan euron kanavointi ja työnantajien maksurasituksen kevenemä, jäljelle jäävä kanavointitarve on noin 910 miljoonaa euroa (taulukon 4 mukainen sosiaaliturvarahastoille kohdistuva säästö vähennettynä 220 miljoonalla eurolla).

2.4.4 Aiemmat sosiaalivakuutuksen rahoitusmuutokset

Sairausvakuutuksen vuoden 2006 rahoitusuudistus

Ennen vuotta 2006 työnantajat ja vakuutetut maksoivat sairausvakuutusmaksua ja valtio rahoitti sairausvakuutusmenon kattamiseksi rahoituksesta puuttuvan osan niin kutsutulla takuusuorituksella, mikäli vakuutusmaksutuotot eivät olleet riittäviä. Poikkeustilanteita varten tarkoitettua valtion takuusuorituksesta oli kuitenkin tullut jatkuva rahoituslähde. Lisäksi rahoitus perustui merkittävilta osin muihin väliaikaisiin lailla säädettyihin rahoitusratkaisuihin. Kaikkiaan valtion rahoitusosuus oli kasvanut noin 40 prosenttiin sairausvakuutuksen kuluista.

Sairausvakuutuksen rahoitus uudistettiin vuonna 2006. Uudistuksen tavoitteena oli turvata sairauden perusteella myönnettävien etuuksien rahoituksen riittävyys, jota varten sairausvakuutuksessa vahvistettiin vakuutusperiaatetta tiivistämällä maksujen ja etuuksien välistä yhteyttä. Tavoitteena oli myös rahoituksen selkeyttäminen ja se, että etuuksien rahoittamiseksi perityt vakuutusmaksut seurasivat etuusmenojen kehitystä.

Uudistuksessa sairausvakuutus jaettiin rahoituksellisesti kahteen osaan: sairaanhoitovakuutukseen ja työtulovakuutukseen. Jakoa perusteltiin sillä, että sairaanhoitovakuutuksen rahoituspohjan tulisi olla laajempi, koska se koskee koko väestöä, kun taas työtulovakuutus koskee vain työssäkäyviä. Sairausvakuutusrahastosta rahoitettavia etuuksia ovat ne etuudet, joiden määrä ei ole riippuvainen palkka- tai muusta työtulosta. Näiden etuuksien rahoittajana ovat valtio ja vakuutetut. Työtuloetuuksina rahoitetaan ne etuudet, joiden suuruus määräytyy palkkatulon tai yrittäjän työtulon perusteella, ja jotka liittyvät kiinteästi työsuhteeseen tai yrittäjyyteen. Näiden etuuksien rahoittajina ovat pääsääntöisesti työnantajat sekä palkansaajat.

Sairausvakuutuksen rahoitusuudistuksen yhteydessä vakuutetun sairaanhoitomaksu aleni. Samalla palkansaajilta ja yrittäjiltä alettiin periä uutta sairausvakuutuksen päivärahamaksua. Eläke- ja etuustulojen osalta sairaanhoitomaksu pidettiin kuitenkin ennallaan ja maksu oli 0,17 prosenttiyksikköä vakuutettujen maksua korkeampi. Tämä ero on myöhemmin entisestään suurentunut kilpailukyky sopimuksen muutosten myötä.

Valtion rahoitusosuuden muutokset työtulovakuutuksessa

Valtion rahoitusosuudesta sairausvakuutuksen työtulovakuutuksen rahoituksessa säädettiin vuodesta 2007 lukien eräiden vanhempainpäivärahaan kohdistuvien muutosten ohessa. Aluksi rahoitusosuus oli 0,1 prosenttia vähimmäismääräisistä vanhempainpäivärahoista. Sittenkin kilpailukyky sopimuksen myötä valtion rahoitusosuus nousi 3,4 prosenttiin, jolla valtio kompensoi alle 14 000 euroa ansaitsevien maksuvapautuksesta aiheutuvaa maksuvajasta. Myöhemmin vuonna 2020 valtion rahoitusosuus korotettiin nykyiseen viiteen prosenttiin päivärahoista ja kuntoutusrahoista samalla, kun valtion rahoitusosuutta vähimmäismääräisistä

päivärahoista alennettiin. Muutos haluttiin toteuttaa kustannusneutraalisti eri rahoittajatahojen kesken.¹²

Kilpailukykykysymyksestä aiheutuneet muutokset

Vuonna 2016 solmitun kilpailukykykysymyksen johdosta tehdyllä lainmuutoksella työnantajien työtulovakuutuksen mukaista sairausvakuutusmaksua alennettiin 0,94 prosenttiyksiköllä vuonna 2017, 1,00 prosenttiyksiköllä vuonna 2018, 1,04 prosenttiyksiköllä vuonna 2019 ja 0,58 prosenttiyksiköllä vuodesta 2020 lukien. Sairausvakuutusmaksun alennusta vastaava valtion rahoitusosuus kohdistettiin lakisääteisen sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutukseen. Palkansaajan sairaanhoitomaksua alennettiin valtion rahoitusosuuden muutosta vastaavalla määrällä ja vakuutetun päivärahamaksua nostettiin samalla määrällä.

Lainmuutoksella siirrettiin työnantajien maksurasitusta palkansaajille, mutta samalla palkansaajien verotusta kevennettiin. Verokevennyksiä ei voida kohdentaa palkansaajille, jotka eivät maksa tuloistaan valtion tai kunnallisveroa taikka sairaanhoitomaksua. Tämän vuoksi pienituloisten päivärahamaksua kevennettiin siten, että alle 14 000 euroa vuodessa (16 499 euroa vuoden 2024 tasossa) ansaitsevilta päivärahamaksua ei peritä. Tästä johtuva rahoitusvaje työtulovakuutuksessa rahoitetaan valtion osuudella, joka on 3,3 prosenttia muiden kuin vähimmäismääraisten vanhempainpäivärahojen vuosittain maksettavasta määrästä. Lisäksi 14 000 euroa (16 499 euroa vuoden 2024 tasossa) tai enemmän vuodessa ansaitsevien päivärahamaksua on korotettu. Valtio kompensoi palkansaajille päivärahamaksun korotukset sairaanhoitovakuutuksen puolella.¹³

Korotettujen sosiaalivakuutusmaksujen huomioon otettavan verotettavaa tuloa vähentävänä eränä ja suoraan palkasta perittävän sairaanhoitomaksun poistamisen on arvioitu vähentäneen suurituloisten maksurasitusta suhteessa pienituloisiin.¹⁴

Lisäksi 1.11.2019 astui voimaan laki, jolla muutettiin työtulo- ja sairaanhoitovakuutuksen rahoitusosuuksia kilpailukykykysymyksen vastaavaksi. Tätä edeltänyttä prosenttikorotuksiin perustunutta sääntelyä pidettiin monimutkaisena, minkä vuoksi sairausvakuutuslaissa haluttiin säätää rahoitusosuuksista pysyvinä prosenttimäärinä.¹⁵ Tällöin vakuutettujen rahoitusosuus muutettiin 55,1 prosentista 33 prosenttiin ja valtion rahoitusosuus 44,9 prosentista 67 prosenttiin.

2.4.5 Sairauspäivärahaetuudet ja kuntoutusraha

Oikeudesta sairauspäivärahaan säädetään sairausvakuutuslain 8 luvussa. Sairauspäiväraha korvaa 16–67-vuotiaan vakuutetun ansionmenetystä ajalta, jolta henkilö on estynyt tekemästä työtään sairaudesta johtuvan työkyvyttömyyden vuoksi. Työkyvyttömyydellä tarkoitetaan sairaudesta johtuvaa tilaa, jonka kestäessä henkilö on sairauden edelleen jatkuessa kykenemätön

¹² HE 296/2018 vp.

¹³ HE 199/2015 vp.

¹⁴ Lehto, E. & Kauhanen, M. (2023) Kilpailukykykysymys ja sosiaaliturvan jakautuminen. Labore. Raportteja 45, osoitteessa <https://labore.fi/wp-content/uploads/2023/03/Raportti45.pdf> ja Kelan tutkimusblogi 30.1.2017: Sairausvakuutusmaksujen muutokset kasvattavat tuloeroja, osoitteessa <https://tietotarjotin.fi/tutkimusblogi/727554/sairausvakuutusmaksujen-muutokset-kasvattavat-tuloeroja>

¹⁵ HE 296/2018 vp.

tekemään tavallista työtään tai työtä, joka on siihen läheisesti verrattavaa. Sairauspäivärahaan on oikeus omavastuuajan jälkeen, joka pääsäännön mukaan on sairastumispäivä ja yhdeksän sitä seuraavaa arkipäivää. Saadakseen sairauspäivärahaa vakuutetun on esitettävä tarpeellinen ja luotettava selvitys sairaudesta ja työkyvyttömyyden alkamisajankohdasta. Jos työkyvyttömyys jatkuu pitempään kuin sairausvakuutuslain mukainen omavastuu-aika, vakuutetun on esitettävä lääkärintodistus tai lääkärinlausunto.

Sairauspäivärahaa voidaan myöntää enintään sen kuukauden loppuun, jota seuraavan kuukauden aikana päivärahapäivien määrä nousisi 300 arkipäivään. Jos vakuutetun työkyky ei ole palautunut sairauspäivärahan enimmäissuoritusajan täytyttyä, hänellä voi olla oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen.¹⁶

Osasairauspäiväraha on tarkoitettu tukemaan työkyvyttömän vakuutetun pysymistä työelämässä ja paluuta kokoaikaiseen työhön. Sen saamisen edellytyksenä on, että vakuutetun työaika vähentyy vähintään 40 prosenttia ja enintään 60 prosenttia aiemmasta. Osasairauspäivärahan saamisen edellytyksenä on, että vakuutettu on kokoaikatyössä. Osasairauspäivärahaa maksetaan enintään 150 arkipäivältä ja sen määrä on puolet sairauspäivärahan määrästä.

Kuntoutuksen ajalta maksetaan kuntoutusrahaa kuntoutuksen toteutumisen turvaamiseksi ja kuntoutujan kuntoutuksen aikaisen toimeentulon varmistamiseksi. Kuntoutuslain 2 §:n mukaisesti kuntoutuslain mukaisia kuntoutusrahaetuksia ovat kuntoutusraha, ylläpitokorvaus ja harkinnanvarainen kuntoutusavustus. Kuntoutuslain 17 §:n mukaan kuntoutusrahaan oikeuttavan kuntoutuksen tarkoituksena tulee olla kuntoutujan työelämäänsä tulo, työelämässä pysyminen tai sinne palaaminen. Kuntoutusrahaetuuteen on oikeus 16–67-vuotiaalla kuntoutujalla. Kuntoutusrahaan on oikeus kuntoutujalla ajalta, jona hän on kuntoutukseen osallistumisen vuoksi estynyt tekemästä omaa tai toisen työtä kuntoutuslain 23 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Kuntoutusraha on määrältään vähintään yhtä suuri kuin se kuntoutujalle myönnettävä sairausvakuutuslain mukainen sairauspäiväraha, johon hänellä olisi oikeus, jos hän kuntoutuksen alkaessa olisi tullut työkyvyttömäksi. Kuntoutusraha määräytyy siis käytännössä sairausvakuutuslain 11 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetyn sairauspäivärahan laskukaavan mukaisesti.

Sairausvakuutuslain 11 luvun 1 §:n mukaan päivärahaetuuden määrä lasketaan 2 §:ssä tarkoitetun vuositulon perusteella. Vuositulolla tarkoitetaan työkyvyttömyyden tai etuus-oikeuden alkamista edeltävää kalenterikuukautta edeltävien 12 kalenterikuukauden aikana (*tarkastelujakso*) maksettua palkkatuloa, tarkastelujakson aikana voimassa olevan vakuutuksen mukaista yrittäjätuloa ja tähän aikaan kohdistuvaa työeläkelaeissa tarkoitettua palkkaa, jota ulkomaantyössä pidetään eläkepalkkaan luettavan työansion ja eläkemaksujen perusteena (*vakuutus-palkka*) sekä tarkastelujaksolle myönnettyä 5 §:n mukaista ansionmenetyskorvausta ja 6 §:n mukaisesti etuuden perusteella laskettua etuusperusteista tuloa.

Vuoteen 2016 saakka sairauspäivärahan määrä laskettiin samoin kuin vanhempainpäiväraha ja erityishoitoraha edelleen lasketaan. Vuodesta 2016 alkaen sairauspäivärahan laskukaavaa heikennettiin, ja nykyisin sairauspäivärahan määrä on 70 prosenttia vakuutetun vuositulojen

¹⁶ Jos asiakas on enimmäisajan täyttymisen jälkeen ollut välillä työkykyinen, hän voi tietyissä tilanteissa saada sairauspäivärahaa uudelleen enimmäisajasta huolimatta riippuen työkykyisyyden yhtäjaksoisesta kestosta ja siitä, onko kysymyksessä sama vai uusi sairaus.

kolmassadasosasta, jos vuositulot eivät ylitä 35 769 euroa vuoden 2024 tasossa. Tämän ylittävistä osasta sairauspäivärahan määrä on 20 prosenttia vuositulon kolmassadasosasta¹⁷. Vanhempainpäivärahan ja erityishoitorahan määrä on 70 prosenttia vakuutetun vuositulojen kolmassadasosasta, jos vuositulot eivät ylitä 43 740 euroa. Tämän ylittävistä osasta 67 296 euron vuosituloon vanhempainpäivärahan ja erityishoitorahan määrä on 40 prosenttia vuositulon kolmassadasosasta ja 67 296 euron ylittävistä osasta 25 prosenttia vuositulon kolmassadasosasta. Raskausrahan määrä ja vanhempainrahan määrä 16 ensimmäisen arkipäivän ajalta on kuitenkin 90 prosenttia vakuutetun vuositulojen kolmassadasosasta, jos vuositulot eivät ylitä 67 296 euroa. Tämän ylittävistä osasta raskaus- ja vanhempainrahan määrä on 32,5 prosenttia vuositulon kolmassadasosasta. Jos vakuutetulla ei ole etuuden määräytymisessä huomioitavia vuosituloja tai tulot ovat pienet, päivärahaetuus maksetaan vähimmäismääräisenä. Tulorajoja tarkistetaan kalenterivuositain työntekijän eläkelain 96 §:n 1 momentissa tarkoitetulla palkkakertoimella. Jos tulorajat nousevat tarkistuksen yhteydessä yli täysien eurojen, jätetään yli menevä osa lukuun ottamatta.

Vuonna 2024 vähimmäispäiväraha on 31,99 euroa arkipäivältä.

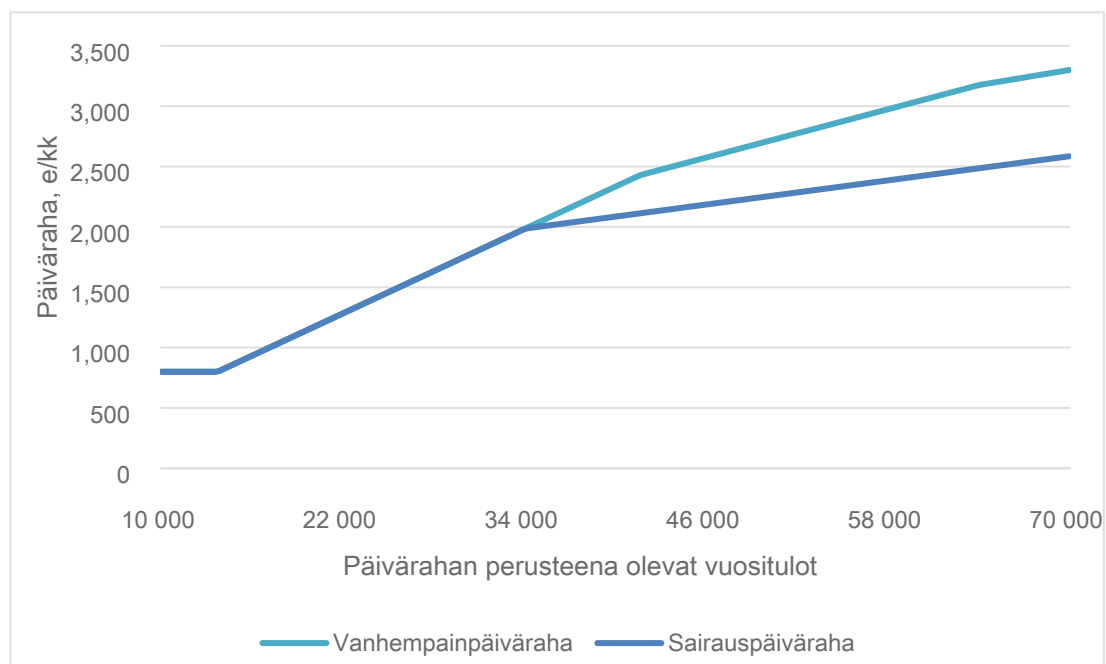
Taulukko 5. Sairauspäivärahan laskukaava vuonna 2024¹⁸. Lähde: Kansaneläkelaitos.

Vuositulo e/v	Päivärahan laskukaavat e/arkipäivä
enintään 13 712	päivärahan vähimmäismäärä (31,99)
13 713–35 769	0,7 x vuositulo: 300
yli 35 769	83,46 + 0,20 x (vuositulo–35 769): 300

Kuvio 6. Sairauspäiväraha ja vanhempainpäiväraha kuukaudessa eri tulotasolla. Lähde: sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen laskelma.

¹⁷ Kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain (101/2001) 18 §:n 2 momentin mukainen luovutuspäiväraha määräytyy samoin perusteiden kuin sairauspäiväraha. Vuonna 2023 luovutuspäivärahaa maksettiin 40 henkilölle.

¹⁸ Laskukaava on sama työntekijällä ja yrittäjällä. YEL- tai MYEL-vakuutetulla yrittäjällä vuosityötulo vastaa YEL- tai MYEL-vakuutuksen vuosityötuloa. Vuosituloon huomioidusta palkkatulosta ja vakuutusmaksusta tehdään vakuutusmaksuvähennys, joka vuonna 2024 on suuruudeltaan 8,95 prosenttia. Vastaavaa vähennystä ei tehdä YEL- ja MYEL-vuositulosta.



Vuonna 2023 sairauspäivärahaa (ei sisällä YEL-päivärahaa, tartuntatautipäivärahaa eikä elimen tai kudoksen luovuttajalle maksettavaa luovutuspäivärahaa) maksettiin yhteensä noin 900 miljoonaa euroa ja osasairauspäivärahaa 79 miljoonaa euroa. Vuonna 2023 sairauspäivärahaa sai yhteensä noin 306 000 henkilöä ja osasairauspäivärahaa noin 34 000 henkilöä. Keskimääräinen sairauspäiväraha oli 60,02 euroa päivässä vuonna 2023 (miehillä 62,34 e/pv, naisilla 58,20 e/pv).¹⁹

Sairausvakuutuslain 7 luvun 4 §:n mukaan päivärahaetuus maksetaan työnantajalle siltä osin kuin vakuutetulla on työsuhteen perusteella oikeus palkan tai sitä vastaavan korvauksen saamiseen sairauspoissaolon taikka raskaus-, erityisraskaus- tai vanhempainvapaan ajalta ja kun työsuhteen ehdoissa on sovittu päivärahaetuuden taikka sen osan suorittamisesta vakuutetun sijasta työnantajalle. Vuonna 2023 työnantajia, joille sairauspäivärahaa maksettiin, oli 220 240, ja maksettu määrä oli yhteensä noin 359 miljoonaa euroa. Keskimääräinen työnantajalle maksettava sairauspäiväraha oli 72,43 euroa päivässä vuonna 2023.²⁰ Kaikista sairauspäivärahan saajista 16 prosenttia oli saanut sairauspäivärahaa vähintään kolmelta kuukaudelta. Näistä etuudensaajista 17 prosentille työnantaja oli maksanut palkkaa vähintään kyseiseltä kolmen kuukauden ajalta, ja sairauspäiväraha maksettiin työnantajalle korvaukseksi palkkakustannuksesta.

Ahtiaisen työehtosopimusten kattavuustutkimuksen²¹ perusteella koko taloudessa oli vuonna 2021/2022 työehtosopimusten piirissä (normaalisitovuus ja yleissitovuus) kaikkiaan 88,8

¹⁹ Ei sisällä osasairauspäivärahoja.

²⁰ Ei sisällä osasairauspäivärahoja.

²¹ Ahtiainen, L. (2024) Työehtosopimusten kattavuus vuonna 2021/2022. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:7, osoitteessa

prosenttia palkansaajista ja yksityisellä sektorilla 83,9 prosenttia. Yksittäisten työntekijöiden yksilöllisistä työsopimuksista ei ole käytettävissä tietopohjaa. Tarkempaa tietoa ei tässä vaiheessa ole käytettävissä siitä, miten monessa normaalisitovassa tai yleissitovassa työ- tai virkaehtosopimuksessa olisi sovittu työkyvyttömyysajan palkallisuudesta tai siitä, miten suuren osan yksityisen tai julkisen sektorin työntekijöistä sairausajan palkallisuus kattaa.

Vuonna 2023 Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahojen saajia oli yhteensä 55 830. Näistä vuositulojen perusteella määräytyvää vähimmäismäärää suurempaa kuntoutusrahaa sai 22 902 henkilöä. Kuntoutusrahaa maksettiin vuonna 2023 yhteensä 270,3 miljoonaa euroa, josta vähimmäismäärää suurempien kuntoutusrahojen osuus oli 47,5 miljoonaa euroa.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on toteuttaa sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen kanavointi velkaantumiskehityksen taittamiseen eli valtion ja kuntien talouteen. Lisäksi tavoitteena on toteuttaa sairauspäivärahaan kohdistuvat säästöt kevään 2024 julkisen talouden suunnitelmassa päätetyllä tavalla.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen kanavointi

Hallituksen kehysriihikirjauksen mukaisesti sosiaaliturvarahastoille lainsäädäntömuutosten vuoksi syntyvien säästöjen täysimääräinen kanavointi valtiolle ja kunnille niiden velkaantumisen vähentämiseksi ehdotetaan toteutettavaksi täysimääräisesti vuoden 2025 alusta lukien, vaikka etuusmenojen säästö päätökset toteutuvat asteittain vuosina 2024–2026. Täysimääräinen ja tästä johtuen työnantajien, palkansaajien ja muiden etuudensaajien näkökulmasta osittain etupainotteinen kanavointi tarkoittaa valtion ja kuntien kannalta sitä, että niiden velkaantumista voidaan kanavoinnilla vähentää täysimääräisesti heti vuoden 2025 alusta lukien.

Säästöjen kanavointi toteutettaisiin vähentämällä valtion rahoitusvastuuta sairausvakuutuksen etuusmenosta ja lisäämällä työnantajien, palkansaajien ja yrittäjien rahoitusosuutta sairausvakuutuksen kuluista. Ehdotettu ratkaisu ei toisin sanoen tarkoittaisi, että Työllisyysrahastoon ja muihin sosiaaliturvarahastoihin kertyviä varoja ohjattaisiin valtiolle ja kunnille. Tällainen varojen edelleen ohjaamista koskeva ratkaisu edellyttäisi, että työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin ja sairausvakuutuslakiin lisättäisiin sosiaalivakuutusmaksuilla kertyviä varoja koskeva uusi käyttötarkoitus.

Säästöjen kanavointi koostuu useammasta toimesta.

Ensinnä ehdotetaan, että luovuttaisiin sairausvakuutuksen työtulovakuutuksen valtion viiden prosentin perusosuudesta päivärahaetus- ja kuntoutusrahakuluissa. Vuonna 2025 valtion viiden prosentin perusosuus olisi noin 112 miljoonaa euroa. Muutos vähentäisi

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165457/TEM_2024_7.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

työtulovakuutuksen valtion rahoitusta ja kasvattaisi sekä palkansaajien että työnantajien rahoitusosuuksia.

Toiseksi ehdotetaan, että työnantajien rahoitusosuus sairausvakuutuksen työtulovakuutuksesta korotettaisiin 68 prosenttiin ja palkansaajien ja yrittäjien rahoitusosuus alennettaisiin 32 prosenttiin vuodesta 2025 lukien.

Edellä esitettyjen toimien jälkeen jäljelle jäävä säästöjen kanavointitarve ehdotetaan toteutettavaksi sairausvakuutuksen kautta siten, että sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutuksen vakuutettujen rahoitusosuutta korotettaisiin, jolloin valtion rahoitusosuus laskisi. Vakuutettujen osuus sairaanhoitovakuutuksen kuluista muutoksen jälkeen olisi 48,6 prosenttia ja valtion rahoitusosuus olisi 51,4 prosenttia.

Viimeinen säästöjen kanavointia koskeva toimi koskee työttömyysvakuutusta. Sairausvakuutuksen sisällä toteutettavaksi ehdotettu ratkaisu mahdollistaa sen, että työttömyysvakuutusmaksun tuotosta ei jatkossa tilitettäisi peruspäivärahan rahoitukseen erillistä 50,3 miljoonan euron erää. Tämä lisäisi valtion peruspäivärahaan kohdistuvaa rahoitusvastuuta, ja ehdotus sisältyy eduskunnalle myöhemmin annettavaan vuoden 2025 työttömyysvakuutusmaksuja koskevaan hallituksen esitykseen. Sairausvakuutuslain sisällä toteutettava kanavointiratkaisu mahdollistaa myös sen, että työttömyysvakuutusmaksujen annettaisiin alentua normaalisti hallituksen linjaamien säästöpäätösten myötä.

Työttömyysvakuutuksen ja sairausvakuutuksen maksuja koskeva ratkaisu johtaisi siihen, ettei vakuutusmaksu- ja verorasitus tämän esityksen johdosta kokonaisuutena olennaisesti muuttuisi, kun vertaillaan vuotta 2023 vuoteen 2026 ja sen jälkeiseen aikaan. Samalla ehdotetaan kumottavaksi valtion rahoitusosuutta koskeva momentti ammatillisen kuntoutuksen ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärän osalta. Muutos olisi tekninen, sillä ammatillisen kuntoutuksen ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärä on nykyisin sama kuin muissa kuntoutusrahoissa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan annettavaksi määräajan voimassa oleva laki sairausvakuutusmaksujen maksuprosenteista vuonna 2025. Sairausvakuutuksen maksuprosenteista säädettäisiin poikkeuksellisesti lain tasolla, koska tässä esityksessä ehdotettujen muutosten vuoksi sairausvakuutuslain 18 luvun 23 ja 24 §:ssä tarkoitettua valtioneuvoston asetusta sairausvakuutuksen maksuprosenteista ei ehditä antamaan lailla säädettyssä aikataulussa vuodelle 2025. Esityksen liitelakiehdotukseen sisältyvät ehdotukset sairausvakuutusmaksuprosenteiksi tarkentuvat vielä palkkasumman ja etuuksien kehityksen perusteella. Lopulliset maksuprosentit ovat tiedossa marraskuussa 2024, jolloin ne toimitetaan tiedoksi eduskunnalle.

4.1.2 Sairauspäivärahan laskukaavan muutos

Esityksessä ehdotetaan, että sairauspäivärahan, osasairauspäivärahan, luovutuspäivärahan ja kuntoutusrahan laskukaavaa muutettaisiin siten, että 70 prosentin korvaustasoon oikeuttavan vuositulon yläraja alennettaisiin lain tasolla nykyisestä 26 898 eurosta 20 780 euroon. Vuoden 2024 palkkakertoimella se tarkoittaisi tulorajan alentamista nykyisestä 35 769 eurosta 27 633 euroon. Tulorajan ylittävältä osalta sairauspäivärahaa karttuisi nykyisen 20 prosentin sijasta 15 prosenttia. Kuitenkin luovutuspäivärahan osalta sovellettaisiin nykyistä laskukaavaa vuoden 2025 loppuun saakka. Hallituksen tavoitteena on muuttaa luovutuspäivärahan taso vastaamaan sairausvakuutuslain mukaisen tartuntatautipäivärahan tasoa vuoden 2026 alusta lukien. Tämän vuoksi ei katsota tarkoituksenmukaiseksi, että luovutuspäivärahan osalta laskukaavaa muutettaisiin vuoden 2025 ajalle.

Laskukaavan muutoksen tarkoituksena on toteuttaa hallituksen kehyspäättöksen mukainen säästö sairauspäivärahan menoissa niin, että säästötoimenpide painottuu ylempiin tuloluokkiin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Kanavointiratkaisun vaikutusten arviointi perustuu valtiovarainministeriön ja Kansaneläkelaitoksen laskelmiin. Rahoitusmuutosten pysyviä vaikutuksia on arvioitu vuoden 2026 tasossa ja lisäksi voimaantulovuoden 2025 vaikutuksia on arvioitu erikseen. Sairausvakuutuksen rahoitusosuuksien muutokset ja vaikutukset sairausvakuutusmaksuihin sekä valtion osuuksiin pohjautuvat Kansaneläkelaitoksen elokuussa 2024 päivittämiin ennusteisiin etuuskulujen kehityksestä. Kaikissa laskelmissa on huomioitu valtiovarainministeriön elokuussa 2024 päivittämät ennusteet talouden ja palkkasummien kehityksestä.

Laskettaessa vaikutuksia palkansaajille ja työnantajille, työttömyysturvan leikkauksista seuraavan palkansaaajien työttömyysvakuutusmaksun ja työnantajien keskimääräisen työttömyysvakuutusmaksun aleneman on oletettu olevan 0,39 prosenttiyksikköä vuonna 2026. Tämä vastaa tilannetta, jossa työttömyysturvan leikkaukset ovat täysimääräisesti voimassa. Vuoden 2025 työttömyysvakuutusmaksuja leikkausten voidaan arvioida alentavan noin 0,34 prosenttiyksikköä, vaikka työttömyysvakuutusmaksujen tosiasiallinen muutos vuodesta 2024 vuoteen 2025 olisikin tätä pienempi.

Sairauspäivärahan leikkauksen kotitalousvaikutusten arviointi perustuu Kansaneläkelaitoksen rekisteritietoihin vuodelta 2023. Julkisen talouden vaikutukset perustuvat sairauspäivärahan vuoden 2025 ennusteeseen.

4.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Ehdotetussa sosiaaliturvarahastojen säästöjä koskevassa kanavointiratkaisussa työttömyysvakuutusmaksujen annettaisiin laskea hallituksen linjaamien säästöpäätösten myötä. Samalla luovuttaisiin valtion rahoitusvastuuta vähentävästä, työttömyysvakuutusmaksun tuotosta peruspäivärahan rahoitukseen kohdistuvasta erillisestä 50,3 miljoonan euron tilityksestä, mikä lisäisi valtion rahoitusvastuuta työttömyysturvan peruspäivärahamenosta.

Työnantajien osalta aleneva maksurasitus kompensoitaisiin kiristämällä työnantajien sairausvakuutusmaksua. Palkansaaajien sairausvakuutuksen päivärahamaksu vastaavasti alenisi. Osa tästä palkansaaajien työttömyysvakuutusmaksun ja päivärahamaksun alenemasta kanavoituisi automaattisesti ansiotuloverotuksen kautta, sillä palkansaaajien pakolliset sosiaalivakuutusmaksut pienentävät verotettavaa tuloa.

Jäljelle jäävä osuus hallituksen päätösperäisistä säästöistä kanavoitaisiin sosiaaliturvarahastoista valtiolle korottamalla palkansaaajien sairaanhoitomaksua ja pienentämällä valtion rahoitusosuutta sairaanhoitovakuutuksesta.

Kanavointiratkaisun yhteydessä luovuttaisiin sairausvakuutuslain 18 luvun 13 §:n 3 momentin mukaisesta päivärahaetus- ja kuntoutusrahakuluihin kohdistuvasta valtion viiden prosentin suuruisesta rahoitusvastuusta (noin 112 miljoonaa euroa vuoden 2025 tasolla). Sairausvakuutuksen rahoitusosuuksien muutosten mitoituksessa on huomioitu sekä valtion kasvava rahoitusvastuu työttömyysturvan peruspäivärahamenosta että vähenevä vastuu sairausvakuutuslain mukaisesta päivärahaetus- ja kuntoutusrahakulusta.

Tuloverolain 96 §:n 1 momentin mukaan verovelvollisella on oikeus vähentää puhtaasta ansiotulostaan muun muassa lakisääteinen työttömyysvakuutusmaksu ja sairausvakuutuksen päivärahamaksu. Vähennys vaikuttaa verovelvollisen verotettavan tulon määrään ja siten myös valtion, kuntien, seurakuntien ja Kansaneläkelaitoksen verotulojen määrään. Näin ollen muutokset näissä vakuutusmaksuissa vaikuttavat suoraan ansiotuloverotuksen kertymään maksujen pienenemisen kasvattaessa verotettavan tulon määrää. Keskimääräisen marginaaliveroprosentin sairausvakuutuksen päivärahamaksun osalta on arvioitu olevan noin 42 % ja keskimääräisen marginaaliveroprosentin työttömyysvakuutusmaksun osalta noin 39 %. Kanavointiratkaisun kokonaisuuden osalta ansiotuloverojen on arvioitu kasvavan noin 385 miljoonalla eurolla veropohjan laajenemisen johdosta vuonna 2026.

Kanavointiratkaisulla on lisäksi vaikutuksia yhteisöverotuottoihin. Nämä vaikutukset kumpuavat työttömyysvakuutusmaksun sekä työnantajien sairausvakuutusmaksun maksupohjien eroista, kuten siitä, että valtio työnantajana maksaa sairausvakuutusmaksua, muttei työttömyysvakuutusmaksuja. Tämän vaikutuksen on arvioitu heikentävän yhteisöveron tuottoja noin 10 miljoonaa euroa.

Rahoitusmuutoksilla julkiselle sektorille kanavoituvan euromäärän muodostuminen on kuvattu taulukossa 6. Luvut eivät sisällä vuoden 2024 alusta jo toteutettua noin 220 miljoonan euron kanavointia.

Taulukko 6. Kanavoinnin vaikutukset julkiseen talouteen vuonna 2026.

Toimenpide	Vaikutus	Milj. euroa
Työllisyysrahaston 50,3 milj. euron tilityksestä luopuminen	Kasvattaa valtion menoja	-50
Valtion 5 % perusosuuden poisto työtulovakuutuksessa	Pienentää valtion menoja	112
Valtion rahoitusosuus sairaanhoitovakuutuksesta pienenee	Valtion menot alenevat	513
Palkansaajien työttömyysvakuutusmaksu ja päivärahamaksu alenevat	Kasvattaa ansiotuloveron tuottoja	385
Työnantajien työttömyysvakuutusmaksun alenema	Kasvattaa yhteisöveron tuottoja	69
Työnantajien sairausvakuutusmaksun nousu	Heikentää yhteisöveron tuottoja	-79
Työnantajien työttömyysvakuutusmaksun alenema	Pienentää julkistyonantajien vakuutusmaksuja	88
Työnantajien sairausvakuutusmaksun nousu	Kasvattaa julkistyonantajien vakuutusmaksuja	-121
Yhteensä		917

Taulukossa 7 on esitetty kanavointiratkaisun vaikutukset palkansaajien maksuihin ja verotukseen vuoden 2026 tasossa. Verotettavasta tulosta vähennettävien työttömyysvakuutusmaksun ja päivärahamaksun aleneminen kasvattavat verotettavaa tuloa, jolloin palkansaajilta perittävät verot kasvavat. Palkkatulosta perittävä sairaanhoitomaksu nousee. Nettona palkansaajien vero- ja maksurasitus kevenee noin 80 miljoonaa euroa vuodesta 2026 lähtien. Näin palkansaajille kompensoidaan vuoden 2024 alussa toteutetun kanavointiratkaisun vaikutukset, joissa koko kanavointi kohdistui vain palkansaajiin ansiotuloverotuksen indeksitarkistuksen mitoituksen kautta. Lopputuloksena säästöillä ja kanavointiratkaisulla ei ole olennaista vaikutusta palkansaajien vero- ja maksurasitukseen eli se pysyy likimain vuoden 2023 tasolla. Pienet muutokset vero- ja maksurasituksessa ovat kuitenkin mahdollisia sairausvakuutuksen rahoitusosuuksien pyöristysten ja laskentaoletuksiin liittyvän epävarmuuden vuoksi.

Vuonna 2025 toteutuva kanavointi poikkeaa suuremmassa määrin tavoitellusta voimaantuloon liittyvien ajoituksellisten tekijöiden vuoksi. Vuonna 2025 työttömyysturvan leikkaukset eivät ole vielä täysimääräisesti voimassa, jolloin kanavointiratkaisussa huomioitu työttömyysvakuutusmaksujen alenema ei vielä täysimääräisesti toteudu. Lisäksi sairaanhoitomaksu nousee tilitysviiveiden takia vuonna 2025 pysyvää tasoa enemmän (ks. taulukko 9), jolloin kanavointiratkaisu kiristää palkansaajien verotusta noin 20 miljoonaa euroa vuonna 2025 vuoteen 2024 verrattuna. Vuodesta 2026 alkaen tavoiteltu noin 80 milj. euron verotuksen kevenemä toteutuu. Siten yhdellä kerralla toteutettava kanavointi johtaa palkansaajien verotuksen kiristymiseen vuoden 2025 ajaksi noin 100 miljoonalla eurolla verrattuna vaihtoehtoon, jossa kanavointi toteutettaisiin asteittain.

Taulukko 7. Kanavoinnin vaikutukset palkansaajien maksuihin ja verotukseen vuonna 2026 (milj. euroa).

Yhteensä	-77
Työttömyysvakuutusmaksu alenee	-417
Verotus kiristyy työttömyysvakuutusmaksun alenemasta	165
Päivärahamaksu alenee	-529
Verotus kiristyy päivärahamaksun alenemasta	220
Sairaanhoitomaksu nousee	485

Edellä olevissa taulukoissa valtion osuus sairaanhoitovakuutuksesta alenee 513 miljoonaa euroa ja palkansaajien kasvaa 485 miljoonaa euroa. Lisäksi etuudensaajien sairaanhoitomaksu laskee sairaanhoitovakuutuksen leikkausten seurauksena noin 30 milj. euroa, mutta näitä vaikutuksia ei ole huomioitu kanavoinnissa. Valtion osuuden laskun ja vakuutettujen (palkansaajat ja etuudensaajat) osuuden erotus, noin 58 miljoonaa euroa johtuu etuussäästöistä, jotka kohdistuvat valtiolle ja etuudensaajille.

Työnantajien maksu- ja verorasituksen muutokset on esitetty taulukossa 8. Työnantajamaksut ovat yhteisöveropohjasta vähennettäviä maksuja, jolloin työnantajan työttömyysvakuutusmaksun alenema kasvattaa ja sairausvakuutusmaksun nousu pienentää yhteisöveron tuottoja. Nettona työnantajien maksu- ja verorasitus kasvaa noin 40 miljoonaa euroa vuonna 2026, mikä kompensoi osittain vuoden 2024 veromuutoksista syntyneen noin 60 miljoonan euron kevenemän. Vuonna 2025 toteutuva kanavointi kiristää yritysten vero- ja maksurasitusta noin 70 miljoonaa euroa.

Siten yhdellä kerralla toteutettava kanavointi johtaa yksityisten työnantajien vero- ja maksurasituksen kiristymiseen vuoden 2025 ajaksi noin 30 miljoonalla eurolla verrattuna vaihtoehtoon, jossa kanavointi toteutettaisiin asteittain. Sen sijaan vuoteen 2023 verrattuna vero- ja maksurasituksen kiristymä yksityisillä työnantajilla on selvästi vähemmän, noin 10 miljoonaa euroa. Lisäksi tässä yhteydessä on huomioitava, että vuoden 2024 alussa toteutettu kanavointiratkaisu kohdistui vain palkansaajiin ja tarkassa asteittaisessa kanavoinnissa tulisi huomioida yksityisten työnantajien vero- ja maksurasituksen alentuminen noin 60 miljoonalla eurolla vuoden 2024 ajaksi.

Taulukko 8. Kanavoinnin vaikutukset työnantajien maksuihin ja yhteisöverotukseen vuonna 2026 (milj. euroa).

Yhteensä	38
Työttömyysvakuutusmaksu alenee (kaikki työnantajat)	-433
josta kuntien, hyvinvointialueiden ja seurakuntien osuus	88
Yhteisövero kasvaa työttömyysvakuutusmaksun alenemasta	69
Sairausvakuutusmaksu nousee (kaikki työnantajat)	514
josta kuntien, hyvinvointialueiden ja seurakuntien osuus	-121
Yhteisövero pienenee sairausvakuutusmaksun noususta	-79

Sairausvakuutukseen kohdistettavien rahoitusmuutosten vaikutukset valtion osuuden määrään, vaikutukset työnantajien sairausvakuutusmaksuun, palkansaajilta ja yrittäjiltä perittävään sairaanhoitomaksuun sekä päivärahamaksuun ovat sidoksissa tulevien vuosien taloudelliseen kehitykseen. Alla olevassa taulukossa 9 on esitetty arviot kanavoinnin vaikutuksista sairausvakuutuksen rahoitukseen.

Taulukko 9. Kanavoinnin vaikutukset sairausvakuutuksen rahoitukseen.

	2025	2026	2027	2028
Kanavoinnin vaikutus sairausvakuutusmaksuihin, %-yks				
Työtulovakuutus				
Työnantajat sairausvakuutusmaksu	0,43 %	0,43 %	0,43 %	0,43 %
Palkansaajan ja yrittäjän päivärahamaksu	-0,46 %	-0,46 %	-0,46 %	-0,46 %
Sairaanhoitovakuutus				
Sairaanhoitomaksu palkka- ja yrittäjän työtulosta	0,53 %	0,46 %	0,46 %	0,46 %
Valtion osuuden muutokset, milj. euroa	-625	-625	-625	-625
5 % rahoitusosuuden poisto työtulovakuutuksesta	-112	-112	-112	-112
Valtion osuus sh-vakuutuksen etuuskuluista	-489	-489	-489	-489
Valtion osuus sh-vakuutuksen toimintakuluista	-24	-24	-24	-24

Kanavoinnin myötä valtion rahoitusosuus sairausvakuutuksen menoista alenisi 625 miljoonaa euroa vuosittain. Työnantajien sairausvakuutusmaksu nousisi 0,43 prosenttiyksikköä ja palkansaajien sekä yrittäjien päivärahamaksu alenisi 0,46 prosenttiyksikköä. Sairaanhoitomaksu palkka- ja yrittäjän työtulosta nousisi 0,53 prosenttiyksikköä vuonna 2025. Vakuutusmaksujen tilitysviiveistä johtuen rahoitusmuutoksen voimaantulovuoden 2025 sairaanhoitomaksua pitää korottaa hieman enemmän. Pysyvä vaikutus sairaanhoitomaksuun on 0,46 prosenttiyksikköä vuodesta 2026 alkaen.

Sairauspäivärahan laskukaavan muutos pienentää sairauspäivärahan kuluja noin 120 miljoonaa euroa. Kansaneläkelaitoksen rekisteritietojen mukaan noin 48 prosenttia menomuutoksesta kohdistuu työnantajille maksettaviin päivärahoihin, eli korvauksiin työnantajan työkyvyttömyysajalta maksamasta palkasta. Edelleen työnantajille maksettavista päivärahoista noin 49 prosenttia kohdistuu julkisen sektorin työnantajille. Sairauspäivärahan saajien marginaaliveroasteeksi on arvioitu 45 prosenttia ja yritysten yhteisöveron marginaaliveroasteeksi 20 prosenttia.

Koska sairauspäivärahan laskukaavan muutoksesta syntyvä etuusleikkaus kohdistuu suurempiin päivärahoihin, ei yleisen asumistuen tai toimeentulotuen kulujen arvioida kasvavan vähäistä enempää; yleisen asumistuen kulujen arvioidaan kasvavan noin 0,6 miljoonaa euroa ja perustoimeentulotuen kulujen noin 0,5 miljoonaa euroa.

Kun huomioidaan julkisen sektorin työnantajille maksettavien etuuksien, yhteisöverotulojen ja ansiotuloverotulojen pienentyminen sekä yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen kulujen kasvu, nettosäästö julkiselle taloudelle on noin 59 miljoonaa euroa (taulukko 10).

Sairauspäivärahan säästöstä toteutuu noin 77 miljoonaa euroa vuonna 2025. Säästö toteutuu täysimääräisesti vuodesta 2026 alkaen.

Taulukko 10. Sairauspäivärahan laskukaavan muutoksen vaikutukset julkiseen talouteen (miljoonaa euroa).

Bruttosäästö (sairauspäiväraha + osasairauspäiväraha)	120
- Julkisen sektorin työntantajille maksettavien etuuksien pienentyminen	-28
- Yhteisöverotulojen pienentyminen	-6
- Ansiotuloverotulojen pienentyminen	-28
- Yleisen asumistuen ja toimeentulotuen menojen kasvu	-1
- Kuntoutusrahamenojen pienentyminen	2
Nettosäästö julkiselle taloudelle	59

Kun tarkastellaan sosiaaliturvarahastojen säästöjen kanavointia ja sairauspäivärahan laskukaavan muutosta koskevia ehdotuksia erityisesti kuntien kannalta, yhteenvedona voidaan todeta, että kokonaisuuden arvioidaan olevan kuntataloutta vahvistava. Sairauspäivärahan laskukaavan muutos kohdistuu myös kuntatyöntantajille maksettaviin sairauspäivärahoihin, mutta kanavointiratkaisu nettona pienentää kuntien työntantajakustannuksia. Kanavoinnin aiheuttamat muutokset verotukseen kasvattavat myös kuntien ansiotuloverotuloja. Vuoden 2025 alusta voimaan tulevaksi esitetty kanavointiratkaisu vahvistaisi kuntataloutta vuositasona noin 75 miljoonalla eurolla, kun huomioidaan sairauspäivärahoihin kohdistuva säästö. Yhteensä kuntatalouden arvioidaan vahvistuvan yli 90 miljoonalla eurolla, kun huomioidaan myös vuoden 2024 alusta toteutettu kanavointiratkaisu.

Taulukko 11. Esityksen vaikutukset kuntatalouteen vuositasona.

Yhteensä²²	94
Ansiotuloverotulot (vakuutusmaksumuutokset)	94
Ansiotuloverotulot (sairauspäivärahan leikkaus)	-8
Yhteisöverotulot	1
Työntantajakustannukset (vakuutusmaksumuutokset) ²³	13
Työntantajakustannukset (sairauspäivärahan leikkaus)	-6

Lisäksi kunnat rahoittavat puolet perustoimeentulotuen kustannuksista. Sairauspäivärahan määrää koskevalla esityksellä arvioidaan olevan noin 0,5 milj. euron toimeentulotuen kuluja kasvattava vaikutus. Tästä puolet huomioidaan kuntien valtion osuuksissa kahden vuoden viiveellä.

Kanavointiratkaisulla ei ole käytännössä vaikutusta hyvinvointialueiden talouteen, sillä hyvinvointialueiden kuvattu työntajamaksujen kevenemä tulisi huomioiduksi likimain samassa suhteessa niiden rahoituksen vähenemisenä hyvinvointialueindeksin kautta. Sairauspäivärahaan ehdotettu säästö vähentäisi hyvinvointialueiden saamia sairauspäivärahakorvauksia noin 19 miljoonalla eurolla. Siten hyvinvointialueiden rahoitustasapaino heikkenisi vastaavalla summalla esityksen myötä, mutta myöhemmin

²² Sisältää myös vuoden 2024 alusta voimaan tulleen kanavoinnin vaikutuksen kuntatalouteen.

²³ Kuntien työntantajakustannukset vähenevät noin 18 miljoonalla eurolla, mutta samasta syystä kuntien valtionosuudet vähenevät valtionosuusindeksin muutoksen myötä 5 miljoonalla eurolla.

hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa uudistuksen vaikutus tulisi huomioiduksi omalla painollaan.

4.2.2 Työllisyysvaikutukset

Kanavointiratkaisun kokonaisuudella ei itsessään ole merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Tämä on seurausta siitä, että kanavointi tapahtuu kokonaisverorasituksen kannalta neutraalilla tavalla. Näin työnantajien tai palkansaajien keskimääräiset veroasteet eivät muutu eivätkä näin työn kysynnän tai tarjonnan kannustimet kansantalouden tasolla muutu. Kanavointiratkaisun etupainotteisuus johtaa siihen, että verorasitus väliaikaisesti kiristyy. Vaikutuksen väliaikaisuuden johdosta tällä ei kuitenkaan katsota olevan merkille pantavia työllisyysvaikutuksia.

Vuoden 2024 kanavointiratkaisu kiristi palkansaajien verotusta hiukan (ks. HE 34/2023 vp.), koska kanavointi kohdennettiin tuolloin ansiotuloverotukseen. Tällä ratkaisulla oli pieni negatiivinen työllisyysvaikutus, mutta nyt esitettävässä kanavointiratkaisussa kompensoidaan aiempi ratkaisu tältä osin. Mikäli kanavointiratkaisua ei tehtäisi laisinkaan, seuraisi hallitusohjelman etuussäästöistä vakuutusmaksutason alenemista. Tämä vakuutusmaksutason aleneminen johtaisi verotuksen kevenemiseen ja siten positiivisiin työllisyysvaikutuksiin. Tällöin julkisen talouden tilanne jäisi kuitenkin heikommaksi kuin se jää nyt esitetyssä kanavointiratkaisussa.

Sairauspäivärahan tasoa alentavalla laskukaavan muutoksella on tarkoitus vähentää julkisia menoja, eikä esityksen tavoitteena ole lisätä työllisyyttä. Sairauspäivärahan tason muutoksilla on kuitenkin todennäköisesti myös työllisyysvaikutuksia. Nämä vaikutukset kumpuavat kannustinvaikutuksista. Yhtäältä matala sairauspäivärahan korvausaste eli se osuus palkanmenetyksestä, jonka sairauspäiväraha korvaa, voi kannustaa työntekijöitä palaamaan liian aikaisin töihin (ns. presenteeismi), toisaalta taas korkea korvausaste voi kannustaa pitkittämään sairauspoissaolojaksoa tarpeettomalla tavalla (ns. absenteeismi).

Empiirisessä tutkimuksessa on havaittu sairauspäivärahan tason vaikuttavan sairauspoissaolojen määrään ja keston. Kotimaisessa tutkimuksessa Böckerman ym. (2018)²⁴ arvioivat, että prosentin lisäys sairauspäivärahan korvausasteessa kasvattaa sairauspäivärajaksojen kestoja noin prosentilla, mikä tarkoittaisi korvausasteen ja jakson pituuden välisen jouston olevan yksi. Palmen ja Perssonin (2019)²⁵ katsauksen mukaan tämä joustoarvio on vaihdellut aikaisemmissa tutkimuksissa 0,5–1 välillä.

Böckermanin ym. (2018) havaitsema joustoarvio on kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden yläpäässä. Tästä syystä työllisyysvaikutusten arvioinnissa hyödynnetään joustoa 0,83, joka on tutkimuksen alin joustoarvio. Hyödynnetty joustoarvio on matalampi kuin tutkimuksen keskeinen tulos, mutta heijastelee sitä, että kyseinen joustoarvio on laajemmassa tutkimuskirjallisuudessa melko korkea. Tutkimuksen soveltamisen osalta on huomioitava, että tutkimus käsittelee ajanjaksoa, jonka jälkeen työehtosopimusten mukaisia sairausajan palkanmaksuaikoja ei ainakaan laajasti ole muutettu. Näin tutkimuksen joustoarvion voidaan katsoa huomioivan myös tämän seikan.

²⁴ Böckerman, P., Kanninen, O., Suoniemi, I. (2018). A kink that makes you sick. The effect of sick pay on absence. *Journal of Applied Econometrics*, 33(4), 568-579.

²⁵ Palme, M., & Persson, M. (2019). Sick pay insurance and sickness absence: some European crosscountry observation and a review of previous research. *Journal of Economic Surveys*, 34.

Kansaneläkelaitoksen tilastojen perusteella vuonna 2023 sairauspäivärahaa maksettiin noin 901 miljoonaa euroa noin 15 miljoonan etuuspäivän ajalta. Koska viikossa on kuusi etuuspäivää, tarkoittaa tämä noin 2,5 miljoonaa viikkoa eli noin 48 100 kokonaiseksi työvuosiksi muunnettua sairauspoissaoloa. Keskimääräinen etuus päivää kohden on nykyään noin 60 euroa, jolloin 120 miljoonan muutos 901 miljoonan etuusmenoon tarkoittaisi keskimääräisen etuuden putoamista noin 13,3 prosenttia eli noin 8 eurolla 52 euroon. Tämä 13,3 prosenttia olisi myös laskemassa tarvittava korvausasteen muutos.

Hyödyntämällä tutkimuskirjallisuudesta saatavaa joustoa 0,83 korvausasteen muutoksen (13,3 prosenttia) sekä kohderyhmän koon (48 100 kokonaista työvuotta) kanssa saadaan arvio²⁶, että työpanoksen määrä keskipitkällä aikavälillä kasvaisi työllisissä mitattuna noin 5 300:lla työllisellä. Se osa työllisyyden muutoksesta, joka lyhentäisi yli kolme kuukautta kestäviä sairauspoissaolojaksoja, näkyisi vahvistuvana työllisyysasteena myös Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksessa. Tilastoinnin näkökulmasta osa vaikutuksesta muodostuu siis kasvavasta työllisyysasteesta ja osa vaikutuksesta kasvavasta työtuntien määrästä. Arviolta noin 60 prosenttia sairauspäivärahopäivistä kohdentuu yli kolme kuukautta kestäviin etuusjaksoihin.

Taloudellisen vaikutuksen kannalta tilastollisella määritelmällä ei kuitenkaan ole merkitystä. Talous kokonaisuudessaan hyötyy työpanoksen määrän kasvusta riippumatta siitä, näkyykö tämä kaikissa tilastomittareissa vai ei. Työpanoksen vahvistuminen vahvistaisi julkista taloutta keskipitkällä aikavälillä noin 22 800 eurolla työllistä kohden, eli yhteensä noin 120 miljoonalla eurolla.

On mahdollista, että muutoksella on epäsuoria heijastevaikutuksia presenteeismin ja absenteeismin kasvun kautta. Nämä vaikutukset voivat tarkoittaa esimerkiksi sitä, että henkilöt palaavat työhön, vaikka heillä olisi työkykyä rajoittavia tekijöitä. Tämä voi heikentää heidän työkykyään pidemmällä aikavälillä. Toisaalta työkyvyn salliessa aikaisemmalla työhön paluulla on havaittu myös positiivisia vaikutuksia²⁷. Ei ole selvää, ovatko tästä seuraavat vaikutukset kokonaisuudessaan kohdehenkilöiden pidemmän aikavälin työllisyyteen positiivisia vai negatiivisia. Koska kohderyhmän koko on pieni (5 300 henkilöä), eivät nämä vaikutukset kuitenkaan todennäköisesti ole merkittäviä.

Kuntoutusrahan tason heikentyminen voi myös johtaa kuntoutukseen osallistumisen kannustimien heikentymiseen. Kansaneläkelaitoksen kuntoutuksen vaikuttavuudesta ei ole olemassa syy-seuraussuhteita kuvaavaa tutkimustietoa, mutta tiedämme, että esimerkiksi Suomen työeläkekuntoutuksen vaikuttavuus on varsin vähäistä (esim. Leinonen ym. 2020²⁸). Näin tämän mekanismin merkitys työllisyyden kannalta on todennäköisesti melko vähäinen.

Lisäksi osa säästöistä kohdistuu työnantajiin sairausajan palkanmaksuvelvoitteen kautta. Tämän vaikutuksen on arvioitu olevan noin 58 miljoonaa euroa. Huuskosen (2016)²⁹ työn kysyntäjoustojen perusteella tämä tarkoittaisi työn kysynnän heikentymisen kautta noin 300

²⁶ $0,83 \text{ (jousto)} * 13,3 \% \text{ (korvausasteen muutos)} * 48\,100 \text{ (sairauspäivärahat työvuosina)} = n. 5\,300$.

²⁷ Ks. esim. Viikari-Juntura E., Leinonen T., Virta L.J., Hiljanen I., Husgafvel-Pursiainen K., Autti-Rämö I., Rissanen P., Burdorf A., Solovieva S. (2019): Early part-time sick leave results in considerable savings in social security costs at national level: an analysis based on quasi-experiment in Finland. *Scandinavian Journal of Work Environment Health* 2019; 45:203–8.

²⁸ Leinonen, T., Solovieva, S., Laaksonen, M., & Viikari-Juntura, E. (2020): Työeläkekuntoutukseen osallistuminen vaikutus työkyvyttömyyseläkkeelle siirtymiseen. *Duodecim* 2020; 136:2173-82.

²⁹ Huuskonen, J. (2016): Considering potential bias in macro-estimates of the elasticity of labour demand. Background report for the Economic Policy Council.

työllisen negatiivista työllisyysvaikutusta. Työnantajien sairausajan kustannusten kasvu voi kannustaa työnantajia myös huolehtimaan työkyvystä paremmin, mutta vaikutuksen mittaluokka huomioiden tämä mekanismi on todennäköisesti merkitykseltään vähäinen.

Lisäksi on mahdollista, että sairauspäivärahan määrän alentamista koskevalla muutoksella olisi työllisyyttä heikentävä vaikutus niiden henkilöiden osalta, joiden työkyky on heikentynyt. Vaikutus voi syntyä, jos työnantajalle työkyvyttömyysajan palkanmaksun korvaukseksi maksettavan sairauspäivärahan pienentyminen johtaisi siihen, että työnantajat aiempaa harvemmin palkkaisivat henkilön, jonka työkyky on heikentynyt. Vaikutusta on käsitelty tarkemmin luvussa 4.2.6.4, Vaikutukset vammaisiin henkilöihin.

4.2.3 Vaikutukset kotitalouksiin

Kanavointiratkaisu

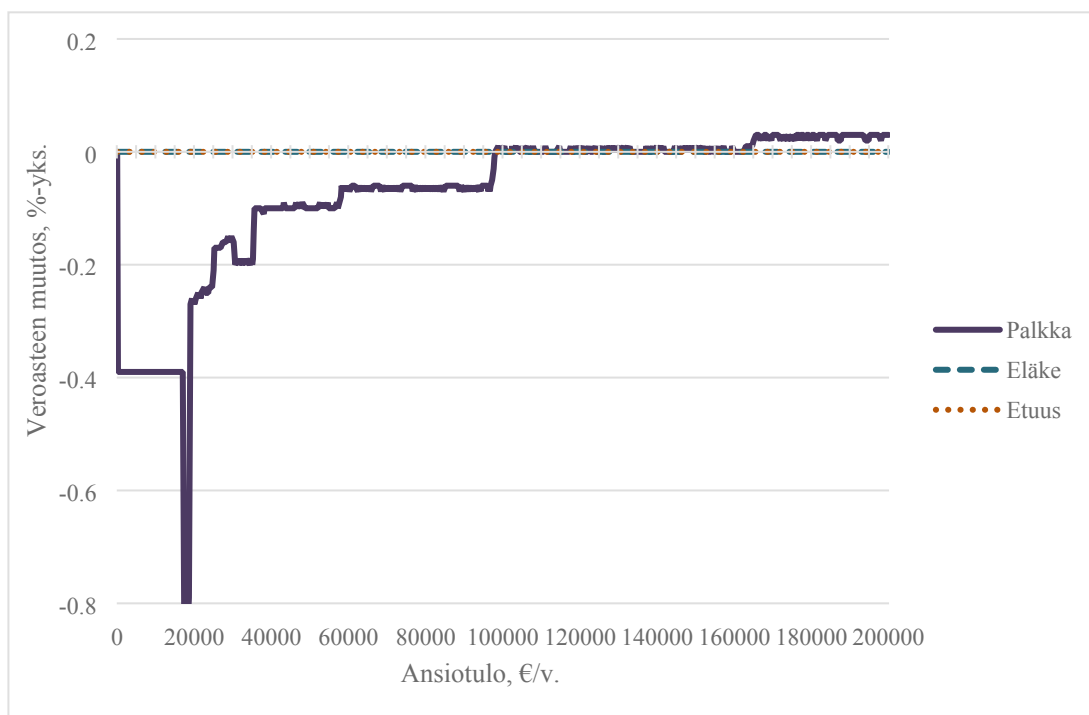
Palkansaajien ja muiden luonnollisten henkilöiden³⁰ verorasitus pysyisi sairaanhoitovakuutuksen kautta toteutettavan kanavoinnin jälkeen lähtökohtaisesti lähes ennallaan³¹. Ansiotuloverotuksessa syntyy pieniä eroja. Pienten palkkojen verotus kevenee hiukan, ja hyvin suurten palkkojen verotus kiristyy hieman.

Etuudensaajien ja eläkeläisten verotus ei muutu.

Kuvio 7. Vakuutettujen vero- ja maksurasituksen muutos eri tulotasolla ja eri ansiotulolajeilla kanavointiratkaisun seurauksena (2026). Lähde: valtiovarainministeriö.

³⁰ Maksumuutosten vaikutuksia yrittäjien osalta on kuvattu luvussa 4.2.4.

³¹ Sairaanhoitomaksun ja muiden vakuutettujen maksujen veropohjien eroista johtuen muutoksia ei ole mahdollista toteuttaa henkilötasolla täysin neutraalisti.



Hallituksen esitysluonnokseen antamassaan lausunnossa Terveystieteiden tutkimuskeskus THL on arvioinut, että kaiken kaikkiaan kanavoinnin vaikutukset kotitalouksien tuloihin ovat neutraaleja. Vaikutukset saattavat kuitenkin kohdentua hieman eri tavoin eri ikäryhmiin ja tuloluokkiin riippuen siitä, mitkä ovat lopulliset maksuprosentit.

Sairauspäiväraha

Sairauspäivärahan laskukaavan muuttaminen ehdotetulla tavalla merkitsisi sitä, että sairauspäivärahan, osasairauspäivärahan ja kuntoutusrahan määrä alenisi tulorajan alentamisesta ja korvausasteen muutoksesta johtuen kaikilla vakuutetuilla, joiden vuositulot olisivat yli 27 633 euroa vuoden 2024 tasossa. Alle 27 633 euron vuosituloilla esityksellä ei olisi vaikutusta. Taulukossa 12 on esitetty esitetyn mallin vaikutukset sairauspäivärahan suuruuteen eri tulotasoilla. Leikkauksen suuruus kasvaa sekä euromääräisesti että suhteellisesti tulotason kasvaessa. Esityksellä ei puututa sairauspäivärahan vähimmäistasoon.

Taulukko 12. Sairauspäivärahan suuruus eri suuruisilla perustetuloilla. Päiväraha nykytilassa ja esitetty malli. Lähde: Kansaneläkelaitos.

Vuositulo ³² , €/vuosi	Nykytila, €/pv	Reformi, €/pv	Muutos, €/pv	Muutos, %
25 000	58,33	58,33	-	0 %
30 000	70,00	65,66	-4,34	-6 %
35 000	81,67	68,16	-13,51	-17 %

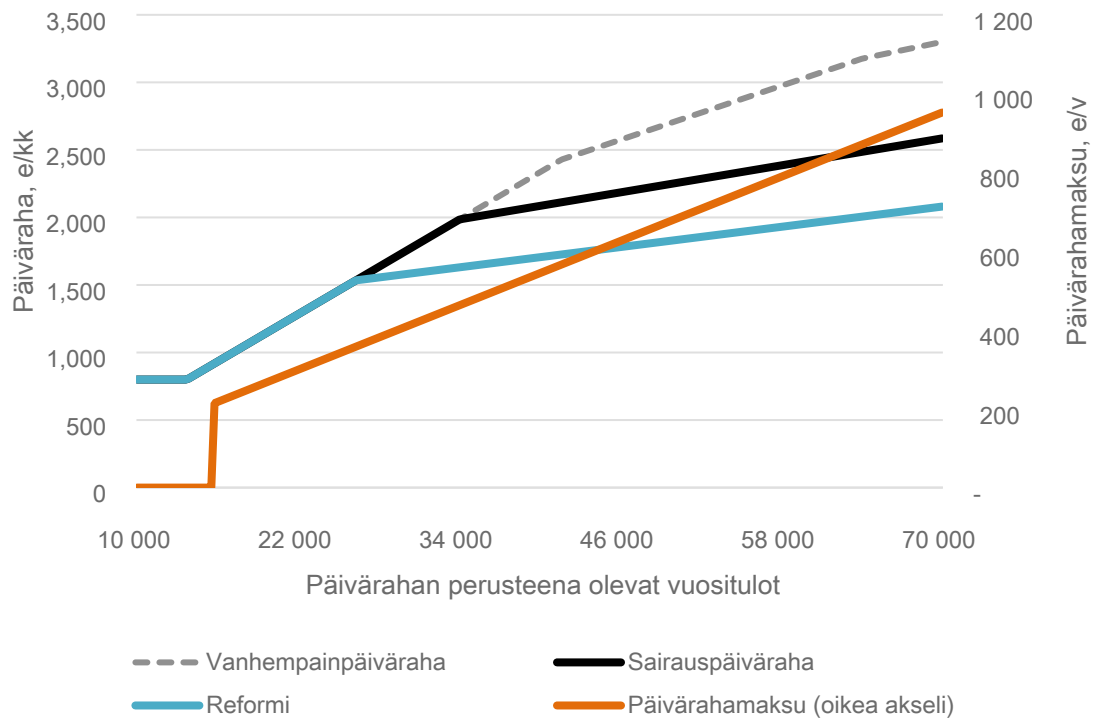
³² Hallituksen esityksen taulukoissa esiintyvät tuloluokittelut on tehty vuosituloista vakuutusmaksuvähennyksen jälkeen.

40 000	86,28	70,66	-15,62	-18 %
45 000	89,62	73,16	-16,45	-18 %
50 000	92,95	75,66	-17,29	-19 %
55 000	96,28	78,16	-18,12	-19 %
60 000	99,62	80,66	-18,95	-19 %
65 000	102,95	83,16	-19,79	-19 %
70 000	106,28	85,66	-20,62	-19 %
75 000	109,62	88,16	-21,45	-20 %
80 000	112,95	90,66	-22,29	-20 %
85 000	116,28	93,16	-23,12	-20 %
90 000	119,62	95,66	-23,95	-20 %
95 000	122,95	98,16	-24,79	-20 %
100 000	126,28	100,66	-25,62	-20 %

Kuviossa 8 on esitetty kuukausitasolla sairauspäivärahan taso nykytilassa, esitetty muutos ja vanhempainpäivärahan suuruus samoilla perusteena olevilla tuloilla. Sairauspäivärahan leikkaaminen heikentää keskituloisen sairauspäivärahaa noin 300–400 euroa kuukaudessa. Sairauspäiväraha ja vanhempainpäiväraha olivat yhtä suuria vuoteen 2016 saakka. Esitetty sairauspäivärahan laskukaavan muutos ei vaikuta vanhempainpäivärahoihin, mutta kuviosta käy ilmi sairauspäivärahan muutos suhteessa vanhempainpäivärahoihin sairauspäivärahan laskukaavan ensimmäisen muutoksen jälkeen.

Kuvio 8. Sairauspäivärahan laskukaavan muutoksen vaikutukset sairauspäivärahan määrään eri tulotasoilla sekä päivärahamaksun määrä eri tulotasoilla³³. Kuvio vuoden 2023 tasossa. Lähde: sosiaali- ja terveysministeriö.

³³ Päivärahan ja päivärahamaksun perusteena olevat tulot poikkeavat toisistaan, eikä kuviosta voi suoraan päätellä kuinka paljon vakuutusmaksuja tietyn suuruista päivärahaa saava henkilö on maksanut. Päivärahamaksu peritään bruttopalkasta. Päivärahan perusteena olevista palkkatuloista tehdään vakuutusmaksuvähennys ja vuosituloon lasketaan mukaan myös esimerkiksi etuusperusteista tuloa.



Yksittäisen vakuutetun rahoitusvastuun ja etuuden karttuman välistä suhdetta kutsutaan usein vakuutusperiaatteeksi. Esitetty sairauspäivärahan laskukaavan muutos heikentää yksittäisen palkansaajan rahoitusvastuun ja etuuden karttuman välistä suhdetta. Pienituloiset eivät maksa lainkaan päivärahamaksua, mutta saavat sairauspäivärahaa vähintään 31,99 euroa päivässä. Ylempiin tuloluokkiin mentäessä maksettujen päivärahamaksujen ja saatujen etuuksien välinen suhde pienenee nykyisinkin, ja esityksessä ehdotetut muutokset pienentävät entisestään maksettujen päivärahamaksujen ja saatujen etuuksien suhdetta erityisesti suuremmissa tuloluokissa. Sosiaalivakuutuksen rahoitusta koskeville ratkaisuille ei kuitenkaan aina ole olemassa yksiselitteistä perustetta, ja rahoitusvastuumuutoksia on toteutettu myös talouspoliittisten tavoitteiden perusteella.

Alla olevassa taulukossa 13 on kuvattu sairauspäivärahan laskukaavan muutoksen vaikutuksia vakuutettuihin. Sarakkeessa ”e/saaja vuodessa” on kuvattu laskukaavan muutoksen keskimääräiset vaikutukset vakuutetulle vuoden aikana maksettavan sairauspäivärahan määrään. Laskukaavan muutokset eivät kohdistu lainkaan vähimmäismääräistä sairauspäivärahaa saaviin tai vakuutettuihin, joilla päivärahan perusteena oleva vuositulo on alle 27 633 euroa vuoden 2024 tasossa (taulukko vuoden 2023 aineistolla ja vuoden 2023 tasossa, jolloin tuloaraja on 26 300 euroa). Koska keskimääräiset sairauspäivärahakaudet ovat ylemmissä tuloluokissa lyhyempiä, vakuutetuille maksettavien päivärahojen osuus on keskimääräistä pienempi ylemmissä tuloluokissa. Koska päivärahan leikkaus on kuitenkin suurempi isommilla tuloilla, myös keskimääräinen vakuutetuille kohdistuva leikkaus kasvaa ylemmissä tuloluokissa.

Sairauspäiväraha on verotettavaa tuloa. Sairauspäivärahan leikkaus pienentää verotettavia tuloja ja siten myös veroprosenttia, jolloin vaikutukset sairauspäivärahan saajan nettotuloihin ovat esitettyjä bruttoleikkauksia pienemmät.

Taulukko 13. Sairauspäiväraha vuonna 2023, saajat, päivät/saaja ja e/pv tuloluokittain ja sukupuolittain sekä keskimääräiset vaikutukset vakuutetulle vuoden aikana maksettuihin määrään (työnantajalle maksetut eivät ole mukana). Lähde: Kansaneläkelaitos.

Tuloluokka	Saajat	Päivät/saajat	e/pv	e/saaja vuodessa (vakuutetulle maksetut)
Yhteensä	306 170	49	60,02	-149
Miehet	119 999	55	62,34	-238
Naiset	186 171	45	58,20	-91
0–26300	113 365	67	40,56	0
Miehet	39 708	77	39,61	0
Naiset	73 657	61	41,20	0
26300–35000	79 919	41	69,95	-158
Miehet	24 524	49	70,41	-269
Naiset	55 395	37	69,68	-108
35000–45000	60 384	38	81,27	-273
Miehet	26 281	45	81,30	-403
Naiset	34 103	33	81,23	-172
45000–55000	27 293	36	87,89	-257
Miehet	14 273	40	87,85	-338
Naiset	13 020	31	87,94	-168
55000–75000	17 795	35	96,40	-284
Miehet	10 712	37	96,40	-330
Naiset	7 083	32	96,39	-214
75000–95000	4 444	35	110,06	-342
Miehet	2 697	36	109,78	-379
Naiset	1 747	33	110,51	-286
95000–	3 051	36	137,86	-486
Miehet	1 829	38	138,63	-537
Naiset	1 222	33	136,55	-410

Kansaneläkelaitoksen rekisteritietojen mukaan yleisen asumistuen ja toimeentulotuen saaminen näiden sairauspäivärahan saajien joukossa on harvinaista, jolloin asumistuen ja toimeentulotuen tarpeen ei arvioida kasvavan vähäistä enempää. Kansaneläkelaitoksesta saadun tiedon mukaan 1 600 sellaista sairauspäivärahan saajaa, joihin esitetty sairauspäivärahan leikkaus vaikuttaisi, on saanut perustoimeentulotukea vuonna 2023, ja uusien toimeentulotuen saajien määräksi on arvioitu noin 600 saajaa. Muutoksen myötä perustoimeentulotuen kulujen on arvioitu kasvavan noin 0,5 miljoonaa euroa, josta uusista saajista syntyvä menolisäys olisi 0,1 miljoonaa euroa ja nykyisten saajien saaman toimeentulotuen kasvu olisi 0,4 miljoonaa euroa.

Yleisen asumistuen saajien määrän arvioidaan sairauspäivärahan alenemisen vuoksi kasvavan noin 800 henkilöllä, ja sen kulujen arvioidaan kasvavan noin 0,6 miljoonaa euroa.

Hallituksen esitysluonnokseen antamassaan lausunnossa Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL toteaa, että SISU-mallilla tehdyn arvion perusteella sairauspäivärahan leikkauksella ei ole juurikaan vaikutusta asumis- tai toimeentulotuen määrään.

Muutoksen vaikutusten voidaan arvioida kohdistuvan enemmän niihin ammattiryhmiin, joissa sairastavuus on yleisempää. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2022 sairauspoissaoloja kertyi eniten esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla, rakennusallalla, varhaiskasvatusalalla ja palvelualoilla³⁴.

Koska päivärahaa maksetaan nuorille keskimäärin useammin vähimmäismääräisenä tai muutoin pienien tulojen perusteella, arvioidaan vaikutusten nuoriin olevan keskimäärin pienempiä kuin vanhempiin henkilöihin. Muutos vaikuttaa suhteellisen vähän alle 25-vuotiaiden keskimääräiseen päivärahaan. Yli 35-vuotiailla keskimääräiset vaikutukset päivärahan suuruuteen ovat jokseenkin samalla tasolla kaikissa ikäryhmissä. Keskimääräiset päivärahakaudet ovat kuitenkin pidempiä vanhemmissa ikäluokissa, jolloin leikkaus kohdistuu keskimäärin enemmän heihin ja heidän työntantajiansa. Tietoa muutoksen vaikutuksista eri ikäryhmittäin ja sukupuolittain on esitetty taulukossa 19 osiossa 4.2.6.2 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon.

Taulukossa 14 on esitetty sairauspäivärahan saajat ja leikkauksen vaikutus keskietuuteen hyvinvointialueittain. Keskimääräisessä vaikutuksessa hyvinvointialueittain on vain pieniä eroja.

Taulukko 14. Sairauspäiväraha vuonna 2023, saajat, päivät/saaja, e/pv ja keskimääräinen päivärahan muutos hyvinvointialueittain. Lähde: Kansaneläkelaitos.

Hyvinvointialue	Saajat	pv/saaja	e/pv	Reformi
Yhteensä	306 170	49	60,02	-11 %
Ahvenanmaa	1 746	47	67,17	-13 %
Etelä-Karjala	6 528	48	60,75	-11 %
Etelä-Pohjanmaa	11 254	51	60,42	-10 %
Etelä-Savo	7 048	50	59,63	-10 %
Helsinki	27 919	44	61,50	-11 %
Itä-Uusimaa	5 278	44	64,35	-12 %
Kainuu	4 404	55	58,15	-10 %
Kanta-Häme	9 876	51	60,45	-11 %
Keski-Pohjanmaa	4 066	50	59,23	-10 %
Keski-Suomi	15 564	50	58,03	-10 %
Keski-Uusimaa	11 064	45	64,76	-12 %
Kymenlaakso	10 159	50	61,52	-11 %
Lappi	10 937	54	59,73	-10 %
Länsi-Uusimaa	21 141	45	62,90	-12 %
Pirkanmaa	32 249	48	58,50	-10 %
Pohjanmaa	9 635	46	61,01	-11 %
Pohjois-Karjala	9 149	52	59,00	-10 %
Pohjois-Pohjanmaa	25 171	53	58,68	-10 %
Pohjois-Savo	15 924	51	58,61	-10 %

³⁴ Tilastokeskus (2023) Yhden ja kahden päivän sairauspoissaolot yleisiä, osoitteessa: <https://stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2023/yhden-ja-kahden-paivan-sairauspoissaolot-yleisia/>

Hyvinvointialue	Saajat	pv/saaja	e/pv	Reformi
Päijät-Häme	10 978	52	59,54	-10 %
Satakunta	12 608	50	59,24	-10 %
Vantaa ja Kerava	14 087	46	60,16	-11 %
Varsinais-Suomi	28 296	51	58,97	-10 %
Tuntematon	1 089	42	61,60	-12 %

Sairauspääryhmittäin tarkasteltuna (taulukko 15) lukumääräisesti eniten sairauspäivärahaa maksetaan mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden sekä tuki- ja liikuntaelinten ja sidekudoksen sairauksien diagnooseilla. Suurimmat vaikutukset keskimääräiseen päivärahaan ovat ryhmissä C00-D48 Kasvaimet ja H00-H59 Silmän ja sen apuelinten sairaudet. Kasvaimien ryhmässä myös keskimääräiset päivarahakaudet ovat pisimpiä, jolloin leikkauksen vaikutukset euromääräisesti ovat suurimmillaan tässä ryhmässä. Pienin vaikutus keskipäivärahaan on mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden ryhmässä. Tätä todennäköisesti selittää saajien nuorempi ikäjakauma.

Taulukko 15. Sairauspäiväraha vuonna 2023, saajat, päivät/saaja, e/pv ja keskimääräinen päivärahan muutos sairauspääryhmittäin. Lähde: Kansaneläkelaitos

Sairauspääryhmä	Saajat	pv/saaja	e/pv	Reformi
Yhteensä	306 170	49	60,02	-11 %
A00-B99 Tartunta- ja loistauteja	3 455	18	65,07	-12 %
C00-D48 Kasvaimet	14 235	66	67,39	-13 %
D50-D89 Veren ja verta muodostavien elinten sairaudet sekä eräät immuunimekanismin häiriöt	810	39	63,31	-11 %
E00-E90 Umpierityssairaudet, ravitsemussairaudet ja aineenvaihduntasairaudet	3 852	34	56,65	-9 %
F00-F99 Mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt	100 704	54	54,33	-9 %
G00-G99 Hermoston sairaudet	16 875	49	61,83	-11 %
H00-H59 Silmän ja sen apuelinten sairaudet	5 795	21	69,06	-13 %
H60-H95 Korvan ja katiolisäkkeen sairaudet	1 598	23	64,70	-12 %
I00-I99 Verenkiertoelinten sairaudet	10 945	60	64,30	-12 %
J00-J99 Hengityselinten sairaudet	16 112	14	63,37	-11 %
K00-K93 Ruuansulatuselinten sairaudet	13 110	20	65,46	-12 %
L00-L99 Ihon ja ihonalaiskudoksen sairaudet	3 273	29	56,04	-10 %
M00-M99 Tuki- ja liikuntaelinten sekä sidekudoksen sairaudet	78 434	48	63,35	-11 %
Muut pääryhmät (P00-P96, Q00-Q99, V01-Y98, Z00-ZBB, U00-U99)	6 826	23	62,80	-11 %
N00-N99 Virtsa- ja sukupuolielinten sairaudet	5 553	19	65,51	-11 %
O00-O99 Raskaus, synnytys ja lapsivuoteus	7 818	22	62,93	-10 %
R00-R99 Muualla luokitattomat oireet, sairaudenmerkit sekä poikkeavat kliiniset ja laboratoriolöydökset	8 293	28	64,60	-12 %

Sairauspääryhmä	Saajat	pv/saaja	e/pv	Reformi
S00-T98 Vammat, myrkytykset ja eräät muut ulkoisten syiden seuraukset	43 166	37	63,40	-12 %

Sairauspäivärahan laskukaavan muutosten vaikutukset kuntoutusrahan

Sairauspäivärahan laskukaavan muutos vaikuttaa myös kuntoutusrahan laskentaan. Kansaneläkelaitoksen rekisteritietojen mukaan muutos vaikuttaa noin 14 400 (26 %) kuntoutusrahan saajaan. Laskukaavan muutoksella on vaikutusta noin 0,2 miljoonaan kuntoutusrahapäivään, mikä on noin kolme prosenttia kaikista kuntoutusrahan korvatuista päivistä. Niille henkilöille, joihin muutos vaikuttaa, maksetaan kuntoutusrahaa keskimäärin noin 14 päivältä ja keskimäärin kuntoutusraha alenee heillä 7,30 euroa päivässä. Taulukossa 16 on esitetty muutoksen vaikutuksia tuloluokittain ja taulukossa 17 ikäryhmittäin ja sukupuolittain.

Taulukko 16. Kuntoutusrahan saajat, joihin sairauspäivärahan leikkaus vaikuttaa ja keskimääräinen vaikutus kuntoutusrahan tuloluokittain. Lähde: Kansaneläkelaitos.

Tuloluokka	Saajat	pv/saaja	Muutos, e/päivä
25 000–30 000	2 718	22	-1,89
30 000–35 000	3 433	16	-7,17
35 000–40 000	2 650	13	-9,61
40 000–45 000	1 870	10	-10,18
45 000–50 000	1 310	10	-10,71
50 000–55 000	912	11	-11,28
55 000–60 000	566	9	-11,83
60 000–65 000	333	11	-12,35
65 000–70 000	213	11	-12,93
70 000–75 000	156	10	-13,45
75 000–80 000	108	10	-14,04
80 000–85 000	73	6	-14,56
85 000–90 000	40	14	-15,01
90 000–95 000	36	13	-15,71
95 000–100 000	28	10	-16,22
100 000–	107	18	-18,65

Taulukko 17. Kuntoutusrahan saajat, joihin sairauspäivärahan leikkaus vaikuttaa ja keskimääräinen vaikutus kuntoutusrahan ikäryhmittäin ja sukupuolittain. Lähde: Kansaneläkelaitos.

Ikäryhmä	Sukupuoli	Saajat	Pv/saaja	Muutos, e/pv
20–24	Mies	24	123	-6,45
20–24	Nainen	28	104	-4,51
25–29	Mies	100	83	-7,11
25–29	Nainen	136	78	-3,66
30–34	Mies	246	41	-7,33
30–34	Nainen	377	33	-5,48
35–39	Mies	512	22	-8,93

35–39	Nainen	710	21	-6,46
40–44	Mies	627	21	-8,71
40–44	Nainen	1087	13	-6,19
45–49	Mies	637	14	-8,58
45–49	Nainen	1378	12	-7,09
50–54	Mies	687	13	-8,14
50–54	Nainen	1662	11	-7,28
55–59	Mies	910	11	-8,82
55–59	Nainen	2432	9	-7,74
60–64	Mies	694	9	-9,49
60–64	Nainen	2073	8	-7,92
65–69	Mies	29	7	-10,46
65–69	Nainen	67	6	-9,83

Kuntoutusrahan määrän osalta on syytä todeta, että ammatillisen kuntoutuksen osalta kuntoutusrahan laskusääntöä on heikennetty vasta 1.1.2024 voimaan tulleen muutoksen myötä. Muutoksen vaikutuksia työelämään kiinnittymättömien henkilöiden toimeentuloon, kuntoutukseen osallistumiseen ja työkyvyttömyyseläkkeelle hakeutumiseen ei ole pystytty seuraamaan tai arvioimaan kokonaisvaltaisesti.

Tilanteissa, joissa vakuutettu täyttää samanaikaisesti useamman päivärahaetuuden saamisen ehdot, saattaa sairauspäivärahan tason aleneminen vaikuttaa halukkuuteen hakea sairauspäivärahaa. Esimerkiksi tilanteessa, jossa vanhempi olisi oikeutettu sekä erityishoitorahaan, että sairauspäivärahaan (esimerkiksi vaikeasti sairasta lasta hoitava vanhempi sairastuu itse ja on sairausvakuutuslain tarkoittamalla tavalla työkyvytön) vanhempi saattaa mieluummin hakea erityishoitorahaa, koska korvaus ansiomenetyksestä on kyseisessä etuudessa parempi. Vastaava tilanne saattaa syntyä myös silloin, kun vanhempi olisi oikeutettu sekä vanhempainpäivärahaan, että sairauspäivärahaan (esimerkiksi silloin kun vanhempi sairastuu vanhempainpäivärahalla ollessaan ja on sairausvakuutuslain tarkoittamalla tavalla työkyvytön). Koska vanhempainpäivärahan taso on sairauspäivärahaa korkeampi, vanhempi saattaa jättää sairauspäivärahan hakematta. Edellä kuvatuissa tilanteissa vanhempainpäivärahojen ja erityishoitorahan enimmäissuorituspäivät kuluvat. Toisaalta edellä kuvattu tilanne vastaa nykyistäkin lainsäädäntöä sairauspäivärahan tason ollessa vanhempainpäivärahaa ja erityishoitorahaa matalampi.

Heikentynyt sairauspäivärahan korvaustaso voi vaikuttaa siihen, että asiakkaat, joilla työkyvyttömyys on pitkittynyt tai on vaarassa pitkittyä, hakeutuvat aiempaa aikaisemmin työkyvyttömyyseläkkeelle. Tämä koskettaa erityisesti sitä asiakaskuntaa, jolla tulotaso on korkeampi. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan tällöin työkyvyttömyyseläkkeellä olevien osuus tai työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäysprosentti kasvavat entisestään. Pitkittyvän työkyvyttömyyden tilanteissa myöskään kuntoutus ei välttämättä ole henkilölle taloudellisessa mielessä kannattavampi vaihtoehto, sillä myös kuntoutusrahan taso laskee.

Alhaisempi ansionmenetyksen korvauksen taso saattaa vaikuttaa siihen, että sairauspäivärahalta palataan aikaisemmin takaisin töihin. Tällä voi olla vaikutuksia asiakkaan terveyden ja toipumisen näkökulmasta.

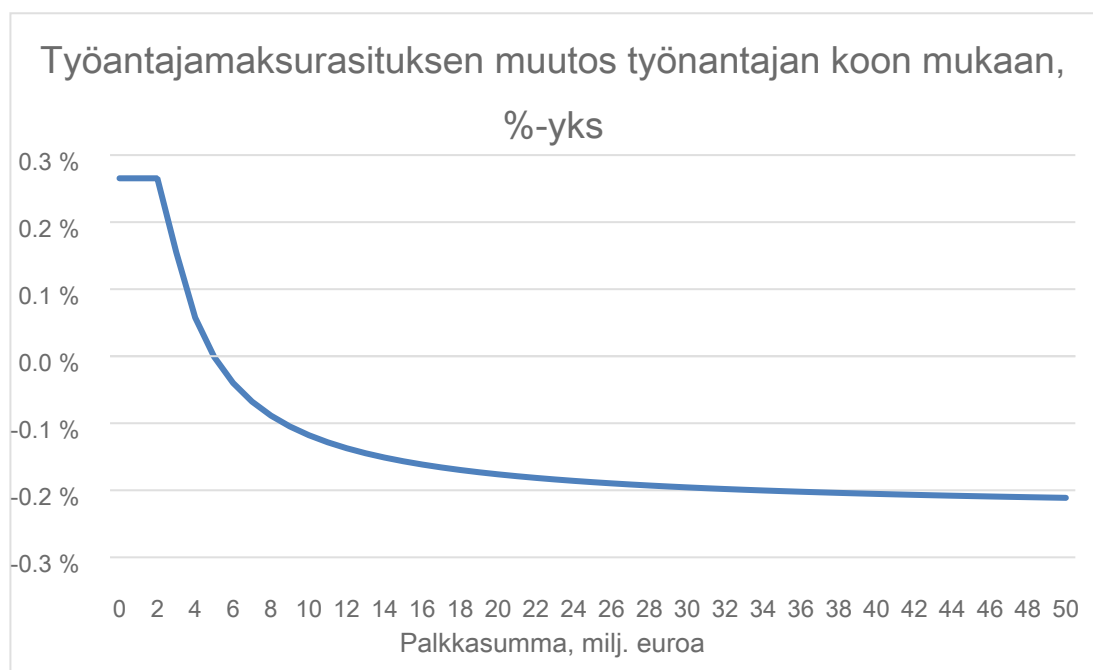
4.2.4 Vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin

Kanavointiratkaisu

Tässä esityksessä ehdotetut muutokset sairausvakuutuksen rahoitusvastuisiin lisäävät työnantajien maksurasitusta. Kun tarkastellaan kanavointiratkaisua kokonaisuutena (mukaan lukien työnantajien työttömyysvakuutusmaksut, sairausvakuutuksen maksuvastuut ja verorasituksen muutokset), ei työnantajien maksurasitus keskimäärin muutu vuoteen 2023 nähden toimenpiteiden seurauksena. Tästä huolimatta työnantajien kesken syntyy pieniä vero- ja maksurasituksen muutoksia työnantajan palkkasumman mukaan. Koska työnantajien työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu ja sairausvakuutusmaksua ei, syntyy kanavoinnista pienille työnantajille lievä työntantajamaksurasituksen nousu ja palkkasummaltaan suurimmille työnantajille lievä työntantajamaksujen aleneminen.

Kanavointiratkaisun arvioidaan kasvattavan pientyönantajien (palkkasumma alle 2,3 miljoonaa euroa vuodessa) työntantajamaksurasitusta noin 0,27 prosenttiyksiköllä suhteessa palkkasummaan. Kyseessä olisivat arviolta alle 50 henkeä työllistävät työnantajat. Arviolta 50–100 henkilöä työllistävien työnantajien (palkkasumma 2,3–5 miljoonaa euroa) työntantajamaksujen nousu olisi arviolta 0,27–0 prosenttiyksikköä. Yli 100 henkeä työllistävillä työnantajilla (palkkasumma yli 5 miljoonaa euroa vuodessa) työntantajamaksujen arvioidaan kevenevän asteittain palkkasumman kasvaessa. Aleneman arvioidaan olevan korkeintaan noin 0,23 prosenttiyksikköä, jos työnantajan palkkasumma olisi yli 150 miljoonaa euroa vuodessa (yli 3300 henkilöä työllistävät työnantajat).

Kuvio 9. Työntantajamaksurasituksen muutokset työnantajan koon mukaan (%). Lähde: valtiovarainministeriö.



Valtiovarainministeriön arvion mukaan yksityisten työnantajien sosiaaliturvamaksut ovat vuonna 2024 keskimäärin noin 19,95 prosenttia palkkasummasta. Siten pienten työnantajien 0,27 prosenttiyksikön maksukorotus tarkoittaisi noin 1,3–1,4 prosentin kasvua työntantajamaksurasitukseen ja noin 0,2 prosentin kasvua työntantajakustannuksiin (palkka ja

pakolliset sosiaaliturvamaksut). Yhden keskipalkkaisen työntekijän osalta tämä merkitsisi noin 10 euron kasvua pientyönantajan työnantajamaksuihin kuukaudessa.

Lukumääräisesti pieniä yrityksiä on eniten Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston perusteella. Kaikki näistä yrityksistä eivät kuitenkaan ole työnantajayrityksiä. Henkilötyövuosissa tarkasteltuna noin 54 prosenttia henkilötyövuosista sijoittuu alle 100 hengen yrityksiin ja loput sitä suurempiin yrityksiin.

Taulukko 18. Yritysten lukumäärä ja yritysluokan kokonaishenkilötyövuosien määrä henkilöstön suuruusluokan mukaan vuonna 2022. Lähde: Tilastokeskus.

Henkilöstön suuruusluokka	Yritykset		Henkilöstö, henkilötyövuotta	
	Lukumäärä	%	Tuhatta	%
Yhteensä	571 742	100	1 498	100
0–4	533 811	93,4	219	14,6
5–9	17 728	3,1	115	7,7
10–19	10 021	1,8	134	9
20–49	6 380	1,1	191	12,8
50–99	2 106	0,4	146	9,8
100–249	1 027	0,2	156	10,4
250–499	369	0,1	126	8,4
500–999	176	0	124	8,3
1 000–	124	0	286	19,1

Kunnat ja hyvinvointialueet ovat pääsääntöisesti suuria työnantajia, joten niiden työnantajamaksurasitus kevenisi kanavoinnin kokonaisratkaisun myötä hieman. Hyvinvointialueiden osalta työnantajamaksujen keskimäärin noin 0,23 prosenttiyksikön kevenemä tulisi kuitenkin huomioiduksi likimain samassa suhteessa niiden saaman valtion rahoituksen vähenemisenä hyvinvointialueindeksin kautta. Kuntatyönantajien keskimääräisten työnantajamaksujen keveneminen noin 0,18 prosenttiyksiköllä pienentäisi kuntien menoja ja vahvistaisi siten kuntataloutta. Vahvistuminen ei olisi kuitenkaan täysimääräinen, sillä työnantajamaksujen lasku pienentää kuntien saamia valtionosuuksia. Vuonna 2025 kuntien peruspalveluiden valtionosuusprosentin arvioidaan olevan noin 25 %, mikä karkeasti kuvaa kuntien työnantajamaksujen alenemasta valtion hyödyksi menevää osuutta. Kuntien palkkasumman arvioidaan vuonna 2025 olevan lähes 10 miljardia euroa, jolloin kuntien työnantajakustannukset vähenisivät noin 18 miljoonalla eurolla ja valtionosuuden muutoksen jälkeen kuntatalous vahvistuisi noin 13 miljoonalla eurolla. Esityksen vaikutuksia kuntiin ja hyvinvointialueisiin on kuvattu kokonaisuutena luvussa 4.2.1.

Pienten työnantajien tavoin YEL-vakuutettujen yrittäjien vero- ja maksurasitus kiristyy kanavoinnin seurauksena hieman. Yrittäjät eivät maksa työttömyysvakuutusmaksua, eivätkä siten hyödy sen alenemisesta. Osana kanavoitua yrittäjien sairaanhoitovakuutusmaksu nousisi ja yrittäjän päivärahamaksu laskisi.³⁵ Siten tässä esityksessä ehdotetut maksumuutokset kiristävät yrittäjien vero- ja maksurasitusta noin 0,2 prosenttiyksiköllä. Yrittäjien YEL-

³⁵ Ansiotuloverotuksessa lakisääteinen eläkemaksu ja työttömyysvakuutusmaksu ovat kokonaan vähennyskelpoisia. Sairausvakuutuksen päivärahamaksu on myös vähennyskelpoinen, mutta sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu ei ole verotuksessa vähennyskelpoinen.

työtulojen mediaani oli Eläketurvakeskuksen tietojen mukaan 17 610 euroa vuonna 2023.³⁶ Ehdotettujen muutosten voidaan arvioida kasvattavan keskimääräisen yrittäjän maksurasitusta noin 3 eurolla kuukaudessa. Lisäksi vuoden 2024 alussa toteutettu kanavointiratkaisu kiristi myös hieman yrittäjien ansiotulojen verotusta. Yrittäjiin kohdistuva maksurasituksen nousu on arviolta yhteensä noin 7 miljoonaa euroa.

Sosiaaliturvarahastoille syntyvien säästöjen kanavointia koskevaan ratkaisuun liittyvillä rahoitusvastuumuutoksilla ei anneta yrityksille uusia tehtäviä tai aseteta niille uusia velvoitteita taikka vähennetä sanottuja tehtäviä tai velvoitteita, joten muutosten ei arvioida vaikuttavan yritysten hallinnolliseen taakkaan.

Sairauspäiväraha

Paitsi vakuutettujen toimeentuloon, sairauspäivärahaan ehdotettu säästö kohdentuu merkittävältä osin myös työnantajien saamiin korvauksiin siltä ajalta, kun työnantaja maksaa sairausajan palkan. Säästöllä ei ole kanavoinnin myötä vaikutusta työnantajien sairausvakuutusmaksuihin. Uudistus siis laskennallisesti heikentää työnantajien taloudellista asemaa saatujen korvausten aleneman verran, kun käyttäytymisvaikutuksia ei huomioida. Tämä koskee myös julkisen sektorin työnantajia.

Ehdotetulla muutoksella ei olisi välitöntä vaikutusta kuntien tai hyvinvointialueiden rahoitukseen, sillä valtionosuusindeksissä ja hyvinvointialueindeksissä huomioidaan vain työnantajien sosiaaliturvamaksujen kehitys, johon uudistuksella ei ole vaikutusta. Kyseessä ei myöskään olisi kuntien tai hyvinvointialueiden lakisääteisiin tehtäviin kohdistuva muutos, joten uudistusta ei huomioitaisi rahoitusta korottavana tekijänä. Siten saatujen korvausten aleneminen heikentäisi kuntien ja hyvinvointialueiden rahoitustasapainoa ja loisi niille paineen sopeuttaa toimintaansa korvausten alenemista vastaavasti. Sama ilmiö koskisi myös muita julkiseen sektoriin lukeutuvia yksiköitä, kuten valtion virastoja ja laitoksia. Myöhemmin kuntien kustannustenjaon tarkistuksessa ja hyvinvointialueiden rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa uudistuksen vaikutus tulisi huomioiduksi omalla painollaan. Esityksen vaikutuksia kuntiin ja hyvinvointialueisiin on kuvattu kokonaisuutena luvussa 4.2.1.

Sairauspäivärahan laskukaavan muutoksessa ja tästä syntyvässä menosäästöissä ei ole kyse yrityksille annettavasta uudesta tehtävästä eikä muutoksella aseteta niille uusia velvoitteita taikka vähennetä sanottuja tehtäviä tai velvoitteita, joten muutoksen ei arvioida vaikuttavan yritysten hallinnolliseen taakkaan.

4.2.5 Vaikutukset viranomaisiin

Esitetyillä sairauspäivärahaa koskevilla muutoksilla on vaikutuksia Kansaneläkelaitoksen työmäärään. Sairauspäivärahan laskukaavan muutokset vaativat muutoksia Kansaneläkelaitoksen järjestelmiin. Kansaneläkelaitos on lisäksi arvioinut, että esityksessä ehdotettu sairauspäivärahan laskukaavan muutos voi kannustaa asiakkaita hakemaan vaihtoehtoisia etuuksia, vaikka vaihtoehtoisten etuuksien edellytykset eivät täytyisivätkään, taloudellisen kompensaation toivossa. Tämä tulisi lisäämään Kansaneläkelaitoksen käsittelijöiden työmäärää. Mahdollista ylimääräistä työmäärää voidaan ehkäistä tehokkaalla

³⁶ Vuoden 2023 alussa voimaan astuneen YEL-työtulouudistuksen tavoitteena on saattaa yrittäjien YEL-työtulot vastaamaan paremmin yrittäjän todellista työpanosta, mikä tehtyjen vaikutusarvioiden mukaan nostaa keskimääräisiä YEL-työtuloja myös tulevinä vuosina, sillä uudistukseen sisältyi useamman vuoden siirtymäaika.

viestinnällä, joka myös aiheuttaa lisätyötä. Kansaneläkelaitos pystyy kuitenkin arvionsa mukaan toimeenpanemaan ehdotetut muutokset esitetyssä aikataulussa.

Jos sairauspäivärahan laskukaavan muutos lisää vaihtoehtojen etuuksien hakua, tällä voi olla vaikutus myös työeläkelaitosten saamien hakemusten määrään.

Koska sairausvakuutusmaksujen perintä tapahtuu verotuksen yhteydessä, vakuutusmaksujen muutoksilla on vaikutuksia Verohallintoon. Verokorttituotannon käynnistämisen vuoksi Verohallinto tarvitsee vakuutusmaksujen muutosta koskevan tiedon tuotannon kannalta riittävän varhaisessa vaiheessa, mikä vuonna 2024 tarkoittaa marraskuun puolta väliä. Lakimuutos aiheuttaa sairausvakuutusmaksujen osalta päivitystarpeita Verohallinnon tietojärjestelmiin, päätöksiin ja ohjeisiin. Verohallinnon arvion mukaan työmäärä vastaa kuitenkin aikaisempien vuosien työmäärää.

4.2.6 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.6.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän 2 momentissa puolestaan säädetään, että lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Esitykseen sisältyvä ehdotus, joka koskee sairauspäivärahan määrää (sairauspäivärahan laskukaavan muutos) vaikuttaa yli 27 633 euroa vuodessa ansaitsevien työkyvyttömäksi katsottavien henkilöiden toimeentuloon työkyvyttömyyden aikana. Laskukaavan muutos ei siten koske pienituloisimpia henkilöitä eikä vähimmäismääräistä päivärahaetuutta saavia. Laskukaavan muutos ei myöskään vaikuta niiden etuudensaajien tilanteeseen, joilla sairauspäiväraha tai muu, sairauspäivärahan laskukaavalla laskettava etuus perustuu kokonaan toiseen etuuteen³⁷. Näin ollen muutoksen ei arvioida vaikuttavan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien sairauspäivärahan tai kuntoutusrahan saajien tilanteeseen.

Aiempiä matalamman etuuden saanti voi kuitenkin heikentää sairauspäivärahan saajan kykyä vastata sairauspäivärahalla perustuslain 19 §:n 4 momentissa tarkoitetun asumisen kustannuksista. Osalla kohderyhmään kuuluvista muutokset voisivat lisätä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun viimesijaisen turvan, toimeentulotuen, saantia, ja samoin muutokset voisivat lisätä asumistuen saantia. Perustuslakivaliokunta on katsonut lausuntokäytännössään, että perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen oikeus syyperusteiseen etuuteen, esimerkiksi sairauspäivärahaan, on ensisijainen vaihtoehto verrattuna 1 momentin mukaiseen välttämättömään toimeentulon turvaan.

Kansaneläkelaitoksen rekisteritietojen mukaan yleisen asumistuen ja toimeentulotuen saaminen yli 27 633 euron vuosituloja saavilla on kuitenkin harvinaista, ja yleisen asumistuen ja toimeentulotuen tarpeen kasvu on arvioitu vähäiseksi: kuten edellä julkiseen talouteen kohdistuvien vaikutusten yhteydessä on arvioitu, 1 600 sellaista sairauspäivärahan saajaa, joihin esitetty sairauspäivärahan leikkaus vaikuttaisi, on saanut perustoimeentulotukea vuonna 2023,

³⁷ Etuudensaajan tulona on vuositulossa huomioitu koko tarkastelujakson ajalta esimerkiksi työttömyysetuuden perusteella maksettua etuusperusteista tuloa.

ja uusien saajien määräksi on arvioitu noin 600 saajaa. Yleisen asumistuen osalta on arvioitu, että muutos voisi lisätä asumistuen saajien määrää 800 henkilöllä.

Edelleen aiempaa matalamman sairauspäivärahan johdosta yli 27 633 euroa vuodessa ansaitsevien työkyvyttömäksi katsottavien henkilöiden kyky vastata terveyden- ja sairaanhoitoon liittyvistä kustannuksista (asiakasmaksut, lääke- ja matkakustannukset) heikentyy nykytilaan verrattuna. Samoin sairauspäivärahan alentuminen heikentää sairauspäivärahan saajan kykyä vastata perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua lapsen huollosta.

Esitetyillä sairauspäivärahan muutoksilla ei pääsääntöisesti ole vaikutusta eläkekarttumiin. Sairauspäiväraha-ajalta eläkettä karttuu päivärahan perusteena olevan vuositulon mukaan. Vuositulo voi sisältää etuusperusteista tuloa, joka voi tämän muutoksen myötä muodostua suuremmaksi kuin ennen leikkausta. Esityksellä ei toisin sanoen ole heikentävää vaikutusta toimeentuloon vanhuuden aikana.

4.2.6.2 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon

Päivärahaetuuksien määräytymistä koskevat säännökset ovat neutraaleja suhteessa henkilön ikään, ammattiin, asuinpaikkaan, sukupuoleen tai muihin yksilöiden välisiin eroihin ja ehdotetut lainmuutokset kohdistuvat yhdenmukaisesti kaikkiin päivärahansaajiin, joiden sairausvakuutuslain 11 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettut tulot ovat 27 633 euroa tai enemmän vuodessa.

Kansaneläkelaitoksen vuoden 2023 rekisteriaineistolla arvioituna sairauspäivärahan laskukaavan muutokset vaikuttavat vuosittain noin 193 000 varsinaisen sairauspäivärahan saajaan, joista arviolta 80 000 (41 %) on miehiä ja 113 000 (59 %) naisia. Vuoden 2023 aineistolla laskettuna, kaikki maksetut sairauspäivärahat huomioiden, keskimääräisen sairauspäivärahan arvioidaan pienenevän 6,33 euroa päivältä, miehillä 7,45 euroa päivältä ja naisilla 5,45 euroa päivältä. Niillä, joihin muutokset kohdistuvat, eli 27 633 euroa tai enemmän ansaitsevilla, päiväraha pienenee keskimäärin enemmän, noin 12,51 euroa päivältä, miehillä 13,61 euroa päivältä ja naisilla 11,51 euroa päivältä.

Laskukaavan muutos vaikuttaisi toisin sanoen useampaan naiseen kuin mieheen, mutta tarkasteltaessa päiväkohtaista muutosta, vaikutus kohdistuisi miehiin enemmän kuin naisiin. Erityisesti sukupuolten tasa-arvon kannalta voidaan arvioida, että tarkasteltaessa päiväkohtaisiin etuuksiin syntyviä muutoksia, vaikutusten kohdentumisella on ainakin osittain kytkös voimakkaasti sukupuolittuneisiin työmarkkinoihin eli siihen, mille aloille eri sukupuolet työllistyvät ja eri alojen välisiin palkkaeroihin.

Miesten sairauspäivärahakaudet ovat lisäksi keskimäärin pidempiä kuin naisilla, jolloin sairauspäivärahan laskukaavan heikennyksestä syntyvä euromääräinen vaikutus on tämänkin vuoksi keskimäärin suurempi miehillä kuin naisilla. Vuoden aikana tämä tarkoittaa keskimäärin noin 497 euron heikennystä nykytilaan verrattuna, 615 euroa miehillä ja 413 euroa naisilla.

Kun muutoksia tarkastellaan sairauspäivärahan saajien iän perusteella, havaitaan, että muutos päivärahan tasossa kohdentuu vähemmässä määrin nuoriin etuudensaajiin. Taustalla on nuorten ikäluokkien työllisyyteen ja palkkatasoon liittyviä eroja. Alueelliset erot sairauspäivärahan saajiin kohdistuvissa vaikutuksissa ovat melko vähäiset.

Tarkasteltaessa sairauspäivärahan määrän alentamisen vaikutuksia työntekijäryhmien välillä, muutos vaikuttaa toimeentuloon vähemmän niillä työntekijöillä, joiden työnantaja maksaa

palkkaa työkyvyttömyysajalta työsopimuslaissa säädetyn sairauspäivärahan omavastuujalle kohdistuvan palkanmaksun jälkeenkin. Työsopimuslain palkanmaksuvelvoitteen ylittävistä palkanmaksusta työkyvyttömyysajalla sovitaan työ- ja virkaehtosopimuksissa, joista palkansaajien ja työnantajien edustajat neuvottelevat keskenään. Vaikutukset työntekijäryhmien välillä eivät johdu päivärahaetuuden määrää koskevan muutosehdotuksen vaikutuksesta eri asemassa olevien työntekijöiden toimeentuloon. Siltä osin, kun sairauspäiväraha maksetaan työnantajalle korvauksena sen maksamasta sairausajan palkasta, vaikutus kohdistuu työnantajaan. Jos työnantajan toimiala on korostetun mies- tai naisvaltainen, sairauspäivärahan leikkauksen vaikutukset voivat kasaantua.

Taulukko 19. Sairauspäiväraha vuonna 2023, saajat, päivät/saaja, e/pv ja keskimääräiset vaikutukset päivärahan suuruuteen ikäryhmittäin ja sukupuolittain. Lähde: Kansaneläkelaitos.

Ikäryhmä	Saajat	pv/saaja	e/pv	Reformi
Yhteensä	306 170	49	60,02	-11 %
Miehet	119 999	55	62,34	-12 %
Naiset	186 171	45	58,20	-9 %
16–19	3 520	64	32,95	0 %
Miehet	1 305	62	32,94	0 %
Naiset	2 215	65	32,96	0 %
20–24	18 079	52	39,55	-3 %
Miehet	6 753	56	40,09	-3 %
Naiset	11 326	50	39,19	-2 %
25–29	26 203	43	50,38	-7 %
Miehet	9 434	49	51,13	-8 %
Naiset	16 769	40	49,87	-6 %
30–34	31 002	41	57,43	-9 %
Miehet	11 287	46	58,42	-10 %
Naiset	19 715	38	56,75	-8 %
35–39	30 627	42	60,79	-10 %
Miehet	11 529	46	62,33	-12 %
Naiset	19 098	40	59,72	-9 %
40–44	32 509	44	63,06	-11 %
Miehet	12 596	47	65,02	-13 %
Naiset	19 913	42	61,66	-10 %
45–49	33 841	45	65,08	-12 %
Miehet	13 100	49	67,26	-13 %
Naiset	20 741	42	63,46	-11 %
50–54	35 377	49	64,42	-12 %
Miehet	13 953	55	66,38	-13 %
Naiset	21 424	45	62,85	-11 %
55–59	46 255	55	64,20	-12 %
Miehet	19 396	62	66,36	-13 %
Naiset	26 859	49	62,23	-11 %
60–64	45 004	63	62,97	-11 %
Miehet	18 922	71	66,48	-13 %
Naiset	26 082	57	59,79	-10 %
65–67	3 753	41	60,22	-12 %
Miehet	1 724	47	58,28	-12 %
Naiset	2 029	36	62,32	-12 %

Kansaneläkelaitoksen rekisteritietojen mukaan muutos vaikuttaa noin 14 400 (26 %) kuntoutusrahan saajaan, joista naisia on noin 10 000 ja miehiä 4 400. Kuntoutusrahan saajia, joihin muutos vaikuttaa, on esitelty ikäryhmittäin ja sukupuolittain esityksen kohdassa 4.2.3 Vaikutukset kotitalouksiin.

Sairauspäivärahan säästöillä voi olla vaikutus vanhempainpäivärahan määrään tilanteissa, joissa vanhempainpäivärahalle jäävällä on pitkä sairauspäivärahakausi ennen vanhempainpäivärahan alkua. Jos vanhempainpäivärahan perusteena olevien tulojen 12 kuukauden tarkastelujaksoon sisältyy vakuutetulle maksettua sairauspäivärahaa, johon sairauspäivärahan säästöt ovat vaikuttaneet, jää vanhempainpäivärahan perusteena oleva etuusperusteinen tulo nykyistä pienemmäksi.

Sairauspoissaolot ennen raskausrahan alkua ovat naisilla suhteellisen yleisiä. Noin 15 prosenttia raskaana olevista on sairauspäivärahalla ennen raskausrahan alkua. Sairauspäivärahakaudet ovat kuitenkin yleensä niin lyhyitä, että ne eivät sisälly vanhempainpäivärahan vuositulojen tarkastelukauteen. Vuonna 2023 alkoi noin 43 000 raskausrahakautta, joista 28 000 perustui 12 kuukauden vuosituloon. Tästä joukosta noin 2,3 prosentilla tarkastelujakson tuloihin sisältyi sairauspäivärahaa, joka oli maksettu vakuutetulle ja perustui yli 26 300 euron vuosituloihin. Pidempiä, yli 50 arkipäivää kestäviä sairauspäivärahakausia on reilulla kahdella prosentilla raskausrahan saajista. Osalla tästäkin joukosta sairauspoissaolo on palkallista tai tulot niin pienet, että sairauspäivärahan laskukaavan muutos ei vaikuta alkavan vanhempainpäivärahan suuruuteen. Yksittäistapauksissa, jos palkaton sairauspoissaolo on pitkä ja tulot riittävän suuret, voi vanhempainpäiväraha jäädä tasoltaan nykyistä matalammaksi sairauspäivärahan säästöjen johdosta.

Lopuksi sairauspäivärahan laskukaavan muutoksen vaikutuksia voidaan tarkastella myös vertaamalla muutoksen vaikutuksia sairauspäivärahan saajien ja osasairauspäivärahan saajien välillä. Koska osasairauspäivärahan saajissa on enemmän työssä käyviä³⁸ kuin sairauspäivärahan saajissa, sairauspäivärahan alentaminen koskee useampaa osasairauspäivärahan saajaa (82 prosenttia osasairauspäivärahan saajista) kuin sairauspäivärahan saajaa (63 prosenttia sairauspäivärahan saajista). Sairauspäivärahan saajilla etuus alenee keskimäärin 11 prosenttia kun osasairauspäivärahassa alenema on keskimäärin 14 prosenttia. Suurimmat sairauspäryhmät sairaus- ja osasairauspäivärahassa ovat kuitenkin samat. Osasairauspäivärahassa alenema koskee vielä hieman useammin miehiä (90 %) kuin naisia (79 %), jos vaikutusta verrataan sairauspäivärahamuutoksiin. Erojen taustalla on oletettavasti osasairauspäivärahan saajien ja sairauspäivärahan saajien väliset erot työllisyydessä sekä mahdollisesti eri ammattialojen käytänteet osasairauspäivärahan käytössä.

4.2.6.3 Vaikutukset lapsiin ja nuoriin

Esitykseen sisältyvät ehdotukset sairauspäivärahan laskukaavan muuttamisesta vaikuttavat perheellisten etuudensaajien taloudellisiin mahdollisuuksiin huolehtia lapsista ja esitys on näin ollen merkityksellinen lasten ja nuorten hyvinvoinnin kannalta (PL 19 § 3 momentti).

³⁸ Osasairauspäivärahan saajalla on oltava työ, jonka työaika vähennetään osasairauspäivärahaan liittyvän työaikajärjestelyn vuoksi kokoaikatyöstä osa-aikaiseksi niin, että työaika vähenee 40–60 prosenttiin kokoaikatyönä pidettävän työn työajasta.

Muutosten vaikutusten arvioinnin kannalta merkitystä on myös YK:n lapsen oikeuksia koskevalla yleissopimuksella (SopS 59/1991).

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohta ilmaisee yhden yleissopimuksen perusarvoista. Sen mukaan:

”1. Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.”

Yleissopimuksen 26 artiklan 1 kohta puolestaan kuuluu

”1. Sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden nauttia sosiaaliturvasta, mukaan luettuna sosiaalivakuutus, ja ryhtyvät välttämättömiin toimiin tämän oikeuden täydeksi toteuttamiseksi kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.”

Ja artiklan 2 kohta kuuluu

”2. Näitä etuuksia myönnettäessä olisi tarvittaessa otettava huomioon lapsen ja hänen elatuksestaan vastuussa olevien henkilöiden varallisuus ja olosuhteet, kuten myös muut lapsen esittämään tai hänen puolestaan esitettyyn hakemukseen vaikuttavat seikat.”

Lopuksi yleissopimuksen 27 artiklan 1–3 kohdat kuuluvat:

”1. Sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden hänen ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon.

2. Vanhemmilla tai muilla lapsen huollosta vastaavilla on ensisijainen velvollisuus kykyjensä ja taloudellisten mahdollisuuksiensa mukaisesti turvata lapsen kehityksen kannalta välttämättömät elinolosuhteet.

3. Sopimusvaltiot ryhtyvät kansallisten olosuhteidensa ja varojensa mukaisesti tarpeellisiin toimiin tukeakseen vanhempia ja muita lapsesta vastuussa olevia tämän oikeuden toteuttamisessa sekä antavat tarvittaessa aineellista apua ja tukevat ohjelmia, joissa kiinnitetään huomiota erityisesti ravintoon, vaatetukseen ja asumiseen.”

YK:n lapsen oikeuksien komitean Yleiskommentti nro 14 (2013) koskee lapsen oikeutta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon. Yleiskommentissa todetaan:

”Koska 3 artiklan 1 kohta kattaa kuitenkin monia erilaisia tilanteita, komitea tunnustaa, että sen soveltamisessa on noudatettava tiettyä joustavuutta. Kun lapsen etu on arvioitu ja määritetty, se saattaaakin olla ristiriidassa muiden etujen tai oikeuksien kanssa (esimerkiksi muiden lasten, suuren yleisön ja vanhempien edut ja oikeudet). Mahdolliset ristiriidat yksittäisen lapsen edun ja lapsiryhmän tai lasten yleisen edun välillä on ratkaistava tapauskohtaisesti, jolloin kaikkien osapuolten edut on tasapainotettava huolellisesti ja pyrittävä löytämään sopiva sovitteluratkaisu. Samoin on meneteltävä, jos muiden henkilöiden oikeudet ovat ristiriidassa lapsen edun kanssa. Jos yhteensovittaminen ei ole mahdollista, viranomaisten ja päätöksentekijöiden on analysoitava ja punnittava kaikkien asianosaisten oikeuksia ja pidettävä mielessä, että lapsen oikeus saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon tarkoittaa, että lapsen edulla on korkeampi

prioriteetti eikä se ole pelkästään yksi monista huomioon otettavista seikoista. Tästä syystä lasta parhaiten palvelevalle näkökulmalle on annettava enemmän painoarvoa.”³⁹

Esityksen lapsiin ja nuoriin kohdistuvat vaikutukset syntyvät vanhempien elatuskykyyn vaikuttavien muutosten kautta.

Esitetty sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan laskukaavan muutos alentaa käytettävissä olevia tuloja niissä perheissä, joissa vanhempi saa mainittuja etuuksia. Muutos kohdistuu yli 27 633 euroa vuodessa ansaitsevien etuuksien tasoon, jolloin se ei kuitenkaan kohdistu kaikista pienituloisimpiin sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan saajiin.

Sairauspäivärahan saajista noin 31 prosentilla on huollettavia lapsia. Tässä ryhmässä sairauspäiväraha on keskimääräistä suurempi, noin 65,40 euroa päivässä, jolloin säästöt vaikuttavat enemmän sairauspäivärahan tasoon, alentaen sitä noin 7,60 euroa päivässä. Toisaalta korvattuja sairauspäivärahapäiviä on tässä ryhmässä keskimääräistä vähemmän, jolloin keskimääräinen vuositasolla maksettavan sairauspäivärahan määrän alenema jää huoltovelvollisilla keskimääräistä pienemmäksi.

Vaikka lapsilisän yksihuoltajakorotus ei välttämättä merkitsekään sitä, että lapsella olisi vain yksi huoltaja, lapsilisän yksihuoltajakorotuksen saanti on ollut lähinnä käyttökelpoinen tieto arvioitaessa sitä, miten monella edellä tarkoitetuista huoltovelvollisista ei ole toista huoltajaa huolehtimassa lapsen eluksesta. Koska yksihuoltajakorotus voidaan kahden huoltajan tilanteissakin myöntää lähivanhemmalle, luvut liioittelevat leikkauksen kohdistumista yksin huoltovastuussa oleviin etuudensaajiin. Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan sellaisia etuudensaajia, joita sairauspäivärahan laskukaavan muutos koskisi, ja jotka saavat myös lapsilisän yksihuoltajakorotusta, oli noin 9500 sairauspäivärahan saajaa. Kun rajataan mukaan vain ne saajat, joissa sairauspäiväraha oli maksettu vakuutetulle itselleen eikä työnantajalle, henkilömäärä on 3 700, eli noin yksi prosentti sairauspäivärahan saajista.

Kuntoutusrahan saajista noin 9 500 on huoltovelvollisia, joiden keskimääräinen kuntoutusraha on 47,90 euroa päivässä. Etuuden laskukaavan muutos vaikuttaa noin 5 000 huoltovelvolliseen kuntoutusrahan saajaan. Tässä ryhmässä keskimääräinen kuntoutusraha on 90,60 euroa päivässä. Keskimääräinen kuntoutusraha laskee tässä ryhmässä noin 7,60 eurolla päivältä.

Sekä sairauspäivärahan että kuntoutusrahan osalta on kuitenkin huomattava, että jos kyse on palkallisesta työstä poissaolosta, ei etuuden leikkaus vaikuta etuudensaajan tulotasoon. Leikkauksen vaikutus korostuu etenkin pitkäaikaisissa työkyvyttömyyksissä ja niiden lasten perheissä, joissa vanhempi saa etuutta pitemmän aikaa.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan sairauspäivärahaa ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahaa voidaan maksaa myös 16–17-vuotiaille nuorille. Heille maksetut etuudet ovat pääosin olleet vähimmäismäärisiä ja vain pieni osa on perustunut vuosituloihin. Samaan aikaan tämän esityksen kanssa on valmisteilla hallituksen esitys kansaneläkelain, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuuksista annetun lain sekä eräiden muiden etuuslakien muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntoutuslakia ja sairausvakuutuslakia siten, että kuntoutusrahaetuuksien ja sairauspäivärahan alaikäraja nostettaisiin 16 vuodesta 18 vuoteen. Näin ollen alle 18-vuotiailla ei olisi oikeutta mainittuihin

³⁹ Lapsiasiavaltuutetun toimiston epävirallinen käännös s. 10 kohta 39, osoitteessa https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf/c9407429-51cc-308e-a490-dff4d8ef0087/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf?t=1465381208000

etuuksiin, joten sairauspäivärahan laskusääntöä koskevalla muutoksella ei olisi vaikutusta heihin.

4.2.6.4 Vaikutukset vammaisiin henkilöihin

Esitykseen sisältyvät ehdotukset, jotka koskevat sairauspäivärahan määrää ja tämän myötä myös kuntoutusrahan määrää vaikuttavat myös vammaisille henkilöille maksettaviin sairauspäiväraha- ja kuntoutusrahaetuksiin. Esitys on merkityksellinen YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksista annetun yleissopimuksen (SopS 26–27/2016, vammaisyleissopimus) kannalta. Vammaisyleissopimuksen 28 artikla koskee vammaisten henkilöiden oikeutta sosiaaliturvaan. Artiklan 2 kohdan mukaan ”sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden sosiaaliturvaan ja tämän oikeuden nauttimiseen ilman syrjintää vammaisuuden perusteella”. Vammaisten henkilöiden oikeus sosiaaliseen suojeluun (28 artikla) turvaa ansionmenetystä tai toimeentulon puutetta, joka johtuu vammaisten henkilöiden kohtaamista esteistä mahdollisuuksissa tehdä työtä tasavertaisesti muiden kanssa. (CRPD/C/GC/8, kohta 78).

Vammaisten henkilöiden tulot perustuvat muuta väestöä yleisemmin tulonsiirtoihin. Palkkatulojen sijaan tärkeimpiä tulonlähteitä ovat eläketulot ja vammaisetuudet. Kansaneläkelaitoksen rekisteritietojen mukaan kaiken kaikkiaan kuntoutusrahaa saaneita, jotka olivat myös saaneet vammaisetuuksia vuoden 2023 aikana, oli yhteensä noin 7 700. Heillä keskimääräinen etuus oli 36,90 euroa päivässä. Sellaisia vammaisetuuksien saajia, joihin kuntoutusrahan leikkaukset vaikuttavat on noin 180. Keskimääräinen kuntoutusraha tässä ryhmässä on noin 93,30 euroa päivässä ja keskimääräinen kuntoutusrahan lasku tässä ryhmässä on noin 7,30 euroa päivältä eli noin 168 euroa kuukaudessa. Sekä vammaisetuuksia että sairauspäivärahaa saaneita oli vuoden 2023 aikana noin 5700 ja heillä keskimääräinen etuus oli 44,5 euroa päivässä. Näistä henkilöitä, joihin leikkaus vaikuttaisi, oli noin 1500. Näiden 1 500 henkilön keskimääräinen etuus oli 77,9 euroa päivässä ja leikkaus sairauspäivärahaan olisi 12,5 euroa päivässä. Esitettyjen sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan muutosten arvioidaan kohdistuvan vammaisiin henkilöihin vähäisissä määrin.

Kuntoutusrahaa maksetaan asiakkaalle kuntoutuksen aikaisen toimeentulon turvaamiseksi. Laskukaavan muutokset kohdistuvat suoraan kuntoutusrahan saajiin. Kuntoutusrahan osalta laskukaavan muutokset voivat vaikuttaa heikentävästi asiakkaan motivaatioon ja mahdollisuuksiin osallistua ja sitoutua kuntoutukseen. Asiakkaalla ei ole laissa säädettyä velvollisuutta osallistua Kansaneläkelaitoksen ammatilliseen kuntoutukseen, joten heikennykset kuntoutuksen ajalta maksettavan rahaetuuden tasoon voivat heikentää motivaatiota osallistua kuntoutukseen. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan heikentynyt rahaetuuden taso voi alentuneen motivaation ohella vähentää kuntoutujan sitoutumista ammatilliseen kuntoutukseen, joka on usein pitkäkestoista. Välillisesti haluttomuus osallistua kuntoutukseen vaikuttaa asiakkaan mahdollisuuksiin siirtyä tai palata työelämään, mikä voi vaikuttaa työllisyyteen negatiivisesti. Voidaan kuitenkin arvioida, että rahaetuuden lisäksi myös muut tekijät, kuten toimivat sosiaali- ja terveyshuollon palvelut ja oppilaitoksen tai työpaikan tuki kuntoutujalle, vaikuttavat asiakkaan kuntoutukseen osallistumiseen ja sitoutumiseen.

Vammaisyleissopimuksen 27 artikla puolestaan koskee vammaisen henkilön oikeutta työhön ja työllistymisen mahdollisuuksien turvaamista. Vammaisyleissopimuksen noudattamista valvova komitea (CRPD, The Committee on the Rights of Persons with Disabilities) on täsmentänyt kyseisen artiklan sisältöä vammaisten oikeutta työhön koskevassa yleiskommentissaan nro 8 (General comment No. 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment, CRPD/C/GC/8). Komitea huomauttaa, että oikeus työhön on perustavanlaatuinen oikeus, joka osaltaan turvaa muiden perusoikeuksien toteutumista ja on olennainen osa

ihmisarvoa. Kuitenkin ableistinen järjestelmä vaikuttaa haitallisesti monien vammaisten mahdollisuuksiin saada mielekästä työtä, ja he kohtaavat monia esteitä työmarkkinoilla. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden siirtymistä avoimille työmarkkinoille ei edistetä tehokkaasti, tai vammaiset henkilöt eivät saa yhtäläistä korvausta samanarvoisesta työstä muihin verrattuna. (CRPD/C/GC/8, kohdat 2–4 ja 14.)

Sairauspäivärahan laskukaavan muutos vähentää myös työnantajalle sen maksaman palkan korvaukseksi maksettavan sairauspäivärahan määrää. Osa lausunnonantajista piti mahdollisena, että sairauspäivärahan määrän leikkaus voi vaikuttaa työnantajan rekrytointipäätöksiin, jos työnantaja arvioi työkyvyttömyydestä johtuvien pidempien poissaolojen riskin suureksi, ja jos työnantaja sitä velvoittavan työehtosopimuksen perusteella maksaa palkkaa työstä poissaolon ajalta myös omavastuun jälkeen.

4.2.7 Yhteisvaikutusten arviointi

Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut arviointia valtion vuoden 2025 talousarvioesityksen yhteydessä budjettilakiesityksinä esiteltävien sosiaaliturvaa sekä sosiaali- ja terveystalvijoja koskevien hallituksen esitysten yhteisvaikutuksista mukaan lukien perus- ja ihmis-oikeusnäkökulma. Arviointi julkaistaan samaan aikaan budjettilakien antamisen kanssa ja se on käytettävissä hallituksen esityksiin sisältyvien vaikutusarviointien täydentäjänä eduskuntakäsittelyssä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Kanavointiratkaisun vaihtoehtoiset toteuttamistavat

5.1.1.1 Yleistä

Valtiovarainministeriön asettama kolmikantainen työryhmä selvitti vero- ja maksutulojen sekä etuuksien jakautumista julkisen talouden eri sektoreiden kesken ja julkaisi loppuraporttinsa 1.3.2024. Valittu sairausvakuutuksen kautta tehtävä kanavointi edustaa vaihtoehtoa, joka noudattaa työryhmän työskentelyssä tehtyjä keskeisiä havaintoja. Esitettävät vakuutusmaksuvastuut mahtuvat sellaisen historiallisen vaihtelun sisään, jossa maksuvastuut ovat aiemminkin liikkuneet.

Työryhmä selvitti erilaisia keinoja toteuttaa säästöjen kanavointi valtion rahoitukseen. Sairausvakuutuksen kautta kanavoimisen ohella työryhmä selvitti työttömyyspäivärahojen rahoitusvastuun siirtämistä Työllisyysrahastolle, työtulovakuutuksen valtion osuuksien siirtoa vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi, sairaanhoitovakuutuksen rahoitusvastuiden siirtoa vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi. Työllisyysrahaston tehtävien muutoksia, mahdollisia verotusratkaisuja ja eri keinojen yhdistelmiä.

5.1.1.2 Valtion työttömyysturvaan kohdistuvan rahoitusvastuun siirto vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi

Pääsääntöisesti valtio rahoittaa työttömyysetuuksien vähimmäis- ja perusmäärät. Peruspäivärahan osalta tähän liittyy kuitenkin olennainen poikkeus siltä osin, että peruspäivärahan rahoitukseen kohdennetaan nykyisin työttömyysvakuutusmaksujen tuotosta

50,3 miljoonaa euroa, jolla on saavutettu säästöjä valtiontalouteen vastaavalla summalla.⁴⁰ Toinen poikkeus edellä mainittuun pääsääntöön peruspäivärahassa on, että työttömyyskassaan kuulumattomien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun tuottoa käytetään perusmääräisen etuuden eli peruspäivärahan rahoittamiseen. Näiden poikkeusten seurauksena valtion rahoitusosuus peruspäivärahamenosta on muodostunut vähäiseksi, joskin hallitusohjelman mukaisten ansiosidonnaisen päivärahan kohdistuvien muutosten seurauksena työttömyysvakuutusmaksujen tuotosta Kansaneläkelaitokselle tilitettävä osuus pienenee.

Työttömyyspäivärahan peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosaan kohdistuvan rahoitusvastuun osittaisella tai täydellä siirrolla palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavaksi saavutettaisiin suoria menosäästöjä valtion työttömyysturvamennoissa. Siltä osin, kun rahoitusvastuuta siirtyisi vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi, ei vakuutusmaksuja tarvitsisi hallituksen säästöpäätösten seurauksena alentaa. Maksurasituksen kohtaanto työnantajien ja palkansaajien välillä ei muuttuisi, eli suhteelliset maksuosuudet pysyisivät samoina.

Periaatteellisesti kysymys ei olisi nykytilasta juurikaan poikkeavasta ratkaisusta työttömyysturvan rahoituksen näkökulmasta. Myös työtulovakuutuksen kautta rahoitettavien päivärahojen osalta vähimmäismäärän alittavien etuuksien rahoitus jakautuu nykyisellään osin valtiolle ja osin palkansaajille ja työnantajille. Tästä huolimatta ratkaisu merkitsisi syvällistä muutosta nykyisessä etuuksien rahoitusmallissa.

5.1.1.3 Työtulovakuutuksen valtion osuuksien siirto vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi

Työtulovakuutuksella rahoitettavien etuuksien osalta valtio rahoittaa osan vähimmäismäärän alle jäävistä etuuksista sekä 5 prosenttia muutoin vakuutusmaksuilla rahoitettavista etuuksista. Viiden prosentin perusosan siirto vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi olisi suoraviivainen toimenpide, joka vähentäisi suoraan valtion menoja. Siltä osin, kun hallituksen säästöt kohdistuisivat työtulovakuutukseen, ei tällöin seuraisi tarvetta alentaa vakuutusmaksuja toimenpiteiden johdosta. Viiden prosentin perusosan siirto rahastojen vastuulle myös yksinkertaistaisi järjestelmää.

Lisäksi olisi mahdollista siirtää vähimmäismäärän alle jäävien etuuksien rahoitusvastuu valtiolta vakuutetuille ja heidän työnantajilleen. Tämä kuitenkin tarkoittaisi periaatteellista muutosta järjestelmän perusajatuksen, jossa valtio kantaa vastuuta vähimmäismääräisistä etuuksista.

Periaatteessa olisi mahdollista kohdentaa työttömyysturvan säästöistä johtuva työttömyysvakuutusmaksujen alentamisvara siten, että työtulovakuutuksen vakuutusmaksuilla katettavia vastuita korotettaisiin työttömyysvakuutusmaksuilla katettavien vastuiden alenemista vastaavalla määrällä. Tällä olisi kuitenkin mahdollisesti joitakin vaikutuksia maksujen kohdentumiseen maksajien kesken, sillä yrittäjät ja valtiotyönantaja eivät ole työttömyysvakuutusmaksuvelvollisia, mutta osallistuvat työtulovakuutuksen rahoitukseen.

5.1.1.4 Sairaanhoitovakuutuksen rahoitusvastuiden siirto vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi

Valtio rahoittaa 67 prosenttia sairaanhoitovakuutuksen kuluista ja loput 33 prosenttia rahoitetaan vakuutettujen sairaanhoitomaksulla. Sairaanhoitovakuutuksen rahoitusvastuiden kustannustenjakoa on muutettu ajan saatossa erilaisten reformien yhteydessä. Alkuperäinen

⁴⁰ HE 151/2014 vp.

kustannustenjako oli puoliksi valtion vastuulla ja puoliksi vakuutettujen vastuulla. Kasvattamalla vakuutettujen osuutta kustannuksista olisi mahdollista vähentää suoraan valtion rahoitusosuutta. Sairaanhoitovakuutuksen maksutuloja olisi mahdollista kasvattaa myös luopumalla maksun alarajasta.

Kuten työtulovakuutuksenkin osalta, periaatteessa olisi mahdollista myös tehdä ratkaisuja, joissa esimerkiksi Työllisyysrahaston säästöjen johdosta työttömyysvakuutusmaksuja alennettaisiin ja sairaanhoitomaksua korotettaisiin alenemista vastaavalla määrällä. Tästä seuraisi kuitenkin suuria muutoksia maksun kohdentumisessa, sillä sairaanhoitomaksua ei peritä työnantajilta.

5.1.1.5 Työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavien menoerien muuttaminen

Työllisyysrahaston keräämillä vakuutusmaksuilla voitaisiin rahoittaa muita menoeriä. Tällöin maksuilla rahoitettaisiin viime kädessä yleiskatteellisia menoja, jolloin niiden luonne vakuutusmaksuina muuttuisi merkittävästi, mutta valtion menot pienenisivät toisaalla vastaavasti. Käytännössä uusien soveltuvien tehtävien löytäminen nykyisestä rakenteesta ei olisi yksinkertaista. Valtion menojen siirtämisen määrä vakuutettujen työttömyysvakuutusmaksulla rahoitettavaksi riippuisi siirrettävistä tehtävistä.

5.1.1.6 Veroratkaisut

Työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavaan menoon kohdistuvia säästöjä olisi mahdollista kohdistaa valtiontalouden vahvistamiseen kiristämällä verotusta säästöistä seuraavaa työttömyysvakuutusmaksun alenemista vastaavalla euromäärällä. Verotuksen kiristämiseen olisi useita vaihtoehtoja. Veronkorotuksia voitaisiin kohdistaa ensisijaisesti vakuutusmaksualennuksista hyötyville tahoille eli työnantajille ja palkansaajille kiristämällä yritysverotusta ja ansiotuloverotusta. Säästöjen kohdistaminen valtiontalouden vahvistamiseen voitaisiin toteuttaa myös kiristämällä muita veroja (esimerkiksi kulutusverotusta) siten, että kokonaisveroaste pysyisi ennallaan vero- ja maksumuutosten jälkeen. Tällöin veronkiristys kohdentuisi enemmän myös muille kuin maksualennuksesta hyötyville tahoille, kuten esimerkiksi eläkeläisille ja päivärahatulon saajille.

Eri vaihtoehtojen välillä on eroja sen suhteen, miten ne sopisivat verojärjestelmän kokonaisuuteen ja miten ne vaikuttaisivat työnteon ja yritystoiminnan kannusteisiin. Veromuutoksista päätettäessä tulisi pitää mielessä näiden kannustinvaikutusten lisäksi hyvän verojärjestelmän ominaisuudet, kuten verotuksen selkeys, läpinäkyvyys ja ennustettavuus. Siten tulisi välttää sellaisia ratkaisuja, jotka heikentäisivät työnteon ja yritystoiminnan kannusteita sekä hyvän verojärjestelmän ominaisuuksia.

Mahdollisten veronkiristysten mitoituksessa olisi huomioitava se, että vakuutusmaksut ovat tuloverotuksessa vähennyskelpoisia, joten niiden alentaminen kiristäisi verotusta automaattisesti voimassa olevan lainsäädännön perusteella. Verotuksen automaattinen kiristyminen ei kuitenkaan kattaisi koko maksualennuksen määrää.

5.1.1.7 Eri keinojen yhdistelmät

Sairausvakuutuksen kautta tehtävän kanavointiratkaisun lisäksi eri keinoista koostuvien yhdistelmien vaihtoehtona on käsitelty ansiotuloverotuksen ja työttömyysvakuutusmaksujen yhdistelmää.

Työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavaan menoon kohdistuvia säästöjä olisi mahdollista kanavoida valtiolle muuttamatta rahoitusosuuksia vakuutusmaksujen muutosten kautta. Tämä tapahtuisi tekemällä poikkeama nykyisestä työttömyysvakuutusmaksujen tasajaosta ja kohdentamalla vakuutusmaksujen alenemispaine pelkästään palkansaajan vakuutusmaksuun. Näin työnantajien vakuutusmaksu ei muuttuisi. Palkansaajien vakuutusmaksun aleneminen olisi mahdollista kanavoida valtiolle ansiotuloverotuksen kautta. Taakan tasaaminen palkansaajien osalta jo kanavoidun rahamäärän osalta tapahtuisi työttömyysvakuutusmaksujen osuuksia säättämällä.

Tässä vaihtoehdossa etuuskien rahoitusosuuksiin ei puututtaisi valtion ja kuntien osalta. Käytännössä kokonaisverorasite säilyisi likimain samana, kuin se nykytilassakin on. Muutos tarkoittaisi kuitenkin sitä, että palkansaajien työttömyysvakuutusmaksu muodostuisi varsin vähäiseksi. Tästä seuraisi tarve tarkastella laissa työttömyysetuuskien rahoituksessa säädettyä Työllisyysrahaston hallituspaikkajakoa. Muutoksessa olisi huomioitava palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun kytkös peruspäivärahan rahoitukseen.

5.1.1.8 Ratkaisu, jossa maksutulojen annettaisiin alentua

Kolmikantainen työryhmä teki myös laskelman siitä, mitä julkiselle taloudelle tapahtuisi, mikäli kanavointia ei tehtäisi ja maksut alenisivat. Tässä laskelmassa työryhmä arvioi, että hallitusohjelman liitteen B mukaisiin suoriin säästöihin syntyisi noin 37 prosentin säästö suhteessa maksualeneman kokonaisuuteen, eli liitteen B 993 miljoonan euron rahastoihin kohdistuvien säästöjen (942 miljoonan euron säästö työttömyysetuuksissa sekä 51 miljoonan euron säästö sairausvakuutuksessa) tämä tarkoittaisi noin 367,4 miljoonan euron säästöä. Toisaalta rakenteellisiin toimiin syntyisi alemman veroasteen kautta noin 197,6 miljoonan euron edestä lisää julkista taloutta vahvistavaa työllisyyden kasvua. Tässä toteuttamisvaihtoehdossa hallitus kuitenkin jäisi kokonaistavoitteestaan rahastoihin kohdistuvien toimenpiteiden osalta.

5.1.1.9 Kanavoinnin asteittainen voimaantulo

Sairausvakuutuksen kautta tehtävän kanavointiratkaisun osalta olisi ollut vaihtoehtona porrastaa kanavoinnin voimaantulo vuosille 2025 ja 2026. Etuusmenojen säästöpäätökset tulevat asteittain voimaan vuosina 2024–2027 siten, että vuonna 2024 arvioidaan toteutuvan noin 140 miljoonaa euroa, vuonna 2025 noin 900 miljoonaa euroa ja vuodesta 2026 lukien noin 1 130 miljoonaa euroa. Vaihtoehto edellyttäisi, että rahoitusosuuksia muutettaisiin asteittain vuosille 2025 ja 2026. Vaihtoehtojen vaikutuksia verrattaessa kanavointiratkaisun toteuttaminen kerralla vuonna 2025 vahvistaa valtion ja kuntien taloutta nopeammin kuin asteittainen kanavointi tekisi. Tämä tukee hallituksen tavoitetta supistaa valtion ja kuntien alijäämää ja velkaantumiskehitystä. Lisäksi kerralla toteutettavan kanavointiratkaisun voidaan arvioida sairausvakuutuksen rahoituksen läpinäkyvyyden, selkeyden ja ennustettavuuden kannalta olevan tarkoituksenmukaisempi vaihtoehto porrastettuun ratkaisuun verrattuna.

Kuten luvussa 4.2.1 on todettu, yhdellä kerralla toteutettava kanavointi johtaisi palkansaajien vero- ja maksurasituksen kiristymiseen vuoden 2025 ajaksi noin 100 miljoonalla eurolla, ja yksityisten työnantajien osalta vastaava kiristyminen olisi noin 30 miljoonaa euroa verrattuna vaihtoehtoon, jossa kanavointi toteutettaisiin asteittain. Kertaratkaisuna toteutettava kanavointi ei kiristäisi palkansaajien ja yksityisten verotusta yhtä paljon kuin vuosien 2025 ja 2026 säästösummien erotus runsaat 200 milj. euroa, koska asteittaista kanavointia korkeammat vakuutusmaksut johtavat ansiotulo- ja yhteisöverojen määrän pienenemiseen. Lisäksi osa korkeammista työnantajamaksuista kohdistuu julkisen sektorin työnantajille. Tässä yhteydessä on myös huomioitava, että vuoden 2024 alussa toteutettu kanavointiratkaisu kohdistui vain

palkansaajiin ja tarkassa asteittaisessa kanavoinnissa tulisi huomioida yksityisten työnantajien vero- ja maksurasituksen alentuminen noin 60 miljoonalla eurolla vuoden 2024 ajaksi.

Porrastetun vaihtoehdon arvioinnissa merkitystä on myös sillä, että hallituksen esityksen viimeistelyn yhteydessä tarkentuneiden arvioiden mukaan esityksessä ehdotettu ratkaisu ei käytännössä merkitse työnantajien maksuvastuun osalta ylikanavointia tai kanavoinnin etupainotteisuutta vuonna 2025, kun arvioinnissa huomioidaan myös vuoden 2024 kanavointiratkaisu. Palkansaajien osalta osa vuoden 2025 etupainotteisuudesta selittyy puolestaan sairaanhoitomaksun ensimmäisen vuoden korkeammalla korotuksella. Tällä puolestaan varmistetaan Kansaneläkelaitoksen maksuvalmius tilanteessa, jossa maksujen tilitys sille tapahtuu jälkikäteen. Tämä ilmiö syntyisi, vaikka kanavointi tehtäisiin vaiheittain.

Edellä todetusta seuraa, että ylimääräisen tai etupainotteisen kanavoinnin välttäminen vaatisi muita ratkaisuja kuin vain kanavoinnin porrastamisen. Hallituksen esityksen viimeistelyn yhteydessä ratkaisuvaihtoehtona on arvioitu ylimääräisen valtion rahoituserän kohdentamista Työllisyysrahastolle. Tämäkään ei yksinomaisena keinona ratkaisisi palkansaajia koskevaa etupainotteisuutta, sillä työttömyysvakuutusmaksuja määrättäessä rahoitusosuuksien muutos jakautuu tasan palkansaajien ja työntajien kesken. Valtion ylimääräisen rahoitusosuuden kohdentaminen yksinomaan palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun alentamiseen yhden vuoden ajaksi on raskas väline, joka edellyttäisi väliaikaisesti voimassa olevaa muutosta työttömyysetuuksien rahoituksesta annettuun lakiin. Lisäksi tällainen siirto ei ole mahdollinen, kun otetaan huomioon valtiontalouden tiukka kehystilanne.

5.1.2 Sairauspäiväraha

5.1.2.1 Sairauspäivärahan laskukaavan muuttamisen vaihtoehdot

Pääministeri Orpon hallituksen kehysriihessä huhtikuussa 2024 hallitus päätti sairauspäivärahajärjestelmän uudistamisesta vuoden 2025 alusta lukien niin, että muutoksesta syntyy 60 miljoonan euron julkista taloutta vahvistava nettosäästö. Keinoksi hallitus päätti sairauspäivärahan laskentaperusteiden muuttamisen tavalla, jossa toimenpiteitä painotetaan ylempiin tuloluokkiin. Edelleen hallitus päätti, että toimenpiteen vaikutukset sosiaaliturvarahastoihin kanavoidaan valtiolle ja kunnille velkaantumisen vähentämiseksi. Laskukaavan muutoksen tarkoituksena on toteuttaa säästöjä sairauspäivärahan menoihin.

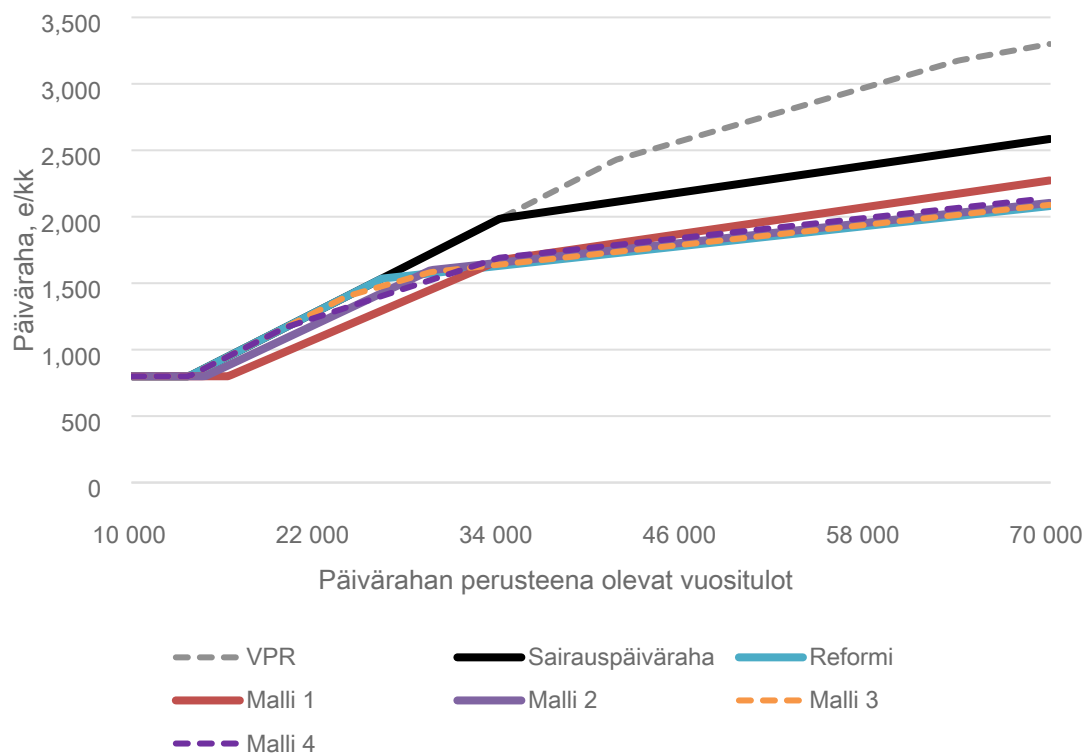
Nykyisin sairauspäivärahan määrä on 70 prosenttia vakuutetun vuositulojen kolmassadasosasta, jos vuositulot eivät ylitä 35 769 euroa vuoden 2024 tasossa. Tämän ylittävästä osasta sairauspäivärahan määrä on 20 prosenttia vuositulon kolmassadasosasta. Hallituksen esityksen valmistelun aikana tuotettiin laskelmia useammasta vaihtoehtoisesta tavasta toteuttaa sairauspäivärahan laskukaavan muutos. Jotta sairauspäivärahan laskukaavan muutoksella olisi mahdollista saavuttaa 60 miljoonan euron nettosäästö, tulisi sairauspäivärahaan kohdistuvan bruttosäästön olla noin 120 miljoonaa euroa, joissakin malleissa hieman tätä enemmän. Tämä johtuu siitä, että nettosäästöä laskettaessa on huomioitava täydentävien etuuksien (asumistuki, toimeentulotuki) kasvava tarve, julkisen sektorin työnantajille maksettavien etuuksien pientyminen, yhteisö- ja tuloverokertymän pieneneminen etuustason laskiessa sekä kuntoutusrahamenojen pientyminen ja valtion rahoitusvastuun kasvu vähimmäismääräisistä päivärahoista.

Tarkasteltuja laskukaavan muuttamisen vaihtoehtoja olivat valitun toteutustavan lisäksi seuraavat mallit (mallien euromäärät ovat vuoden 2024 tasossa):

Valittu malli:	2. korvaus-% 20 % → 15 %, taite -23 % (27 633 e)
Vaihtoehtoinen malli 1:	1. korvaus-% 70 % → 59 %
Vaihtoehtoinen malli 2:	1. korvaus-% 70 % → 65 %, 2. korvaus-% 20 % → 15 %, taite -13 % (33 307e)
Vaihtoehtoinen malli 3:	Taite 1: 27 108e, jonka jälkeen 2. korvaus-% 40 %, taite 2: 33 307, jonka jälkeen 15 %
Vaihtoehtoinen malli 4:	Taite 1: 22 589e, jonka jälkeen 2. korvaus-% 45 %, taite 2: 38 350, jonka jälkeen 15 %

Lisäksi selvitettiin mallia, jossa päivärahan taso ei nousisi enää tietyn tulotason jälkeen (päivärahakatto). Tuloraja, jonka jälkeen päiväraha ei enää tulojen kasvaessa nousisi olisi asetettava melko alas (noin 31 500 euroa vuoden 2024 tasossa).

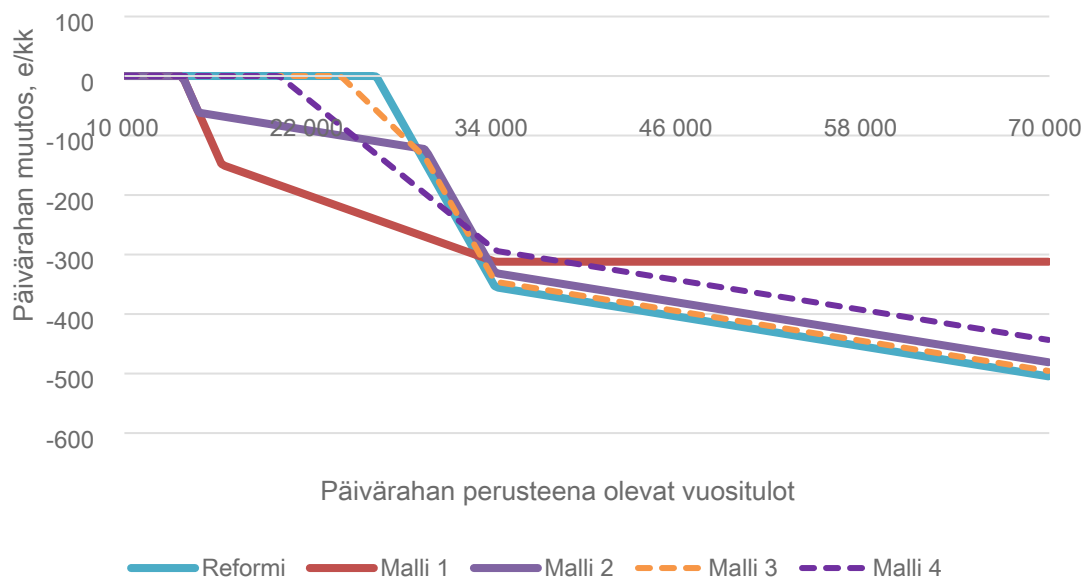
Kuvio 10. Päivärahan suuruus eri malleissa päivärahan perusteena olevien vuositulojen mukaan.



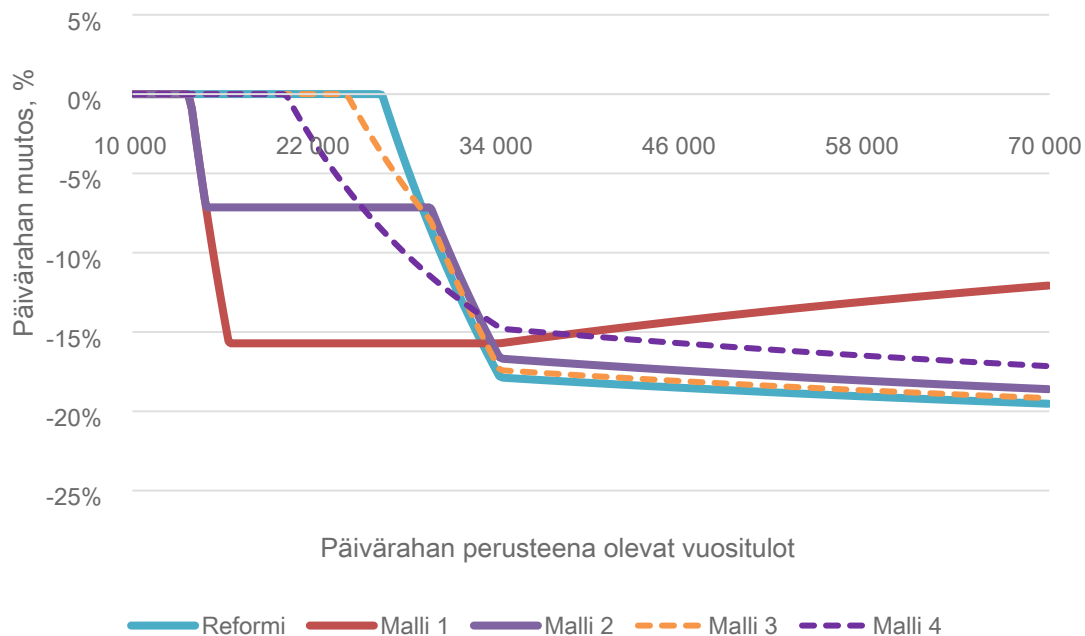
Taulukko 20. Eri mallien vaikutukset julkiseen talouteen.

	Malli 1	Malli 2	Malli 3	Malli 4
Oletukset				
Työnantajien (TA) osuus etuussäästöstä	42 %	45 %	47 %	46 %
Julkisen sektorin TA osuus TA:lle maksetuista etuuksista	53 %	50 %	50 %	51 %
Marginaaliveroaste vakuutetut	45 %	45 %	45 %	45 %
Marginaaliveroaste yritykset (yhteisövero)	20 %	20 %	20 %	20 %
Bruttosäästö (sairauspäiväraha + osasairauspäiväraha), milj. eur	143	130	120	119
Työnantajat (säästö, joka kohdentuu työnantajille maksettuihin etuuksiin)	60	59	56	55
Julkinen sektori	32	29	28	28
Yksityinen sektori	28	29	28	27
Vakuutetut (säästö, joka kohdentuu vakuutetuille maksettuihin etuuksiin)	83	72	64	64
Nettosäästön muodostuminen koko julkisen talouden tasolla, milj. eur				
Bruttosäästö (sairauspäiväraha + osasairauspäiväraha)	143	130	120	119
- Julkisen sektorin työnantajille maksettavien etuuksien pienentyminen	-32	-29	-28	-28
- Yhteisöverotulojen pienentyminen	-6	-6	-6	-5
- Ansiotuloöverotulojen pienentyminen	-37	-32	-29	-29
- Yleisen asumistuen ja toimeentulotuen menojen kasvu (karkea arvio)	-2	-1	0	0
- Kuntoutusrahamenojen pienentyminen	6	4	2	2
- Valtion lisäosuuden kasvu (spr+osa-spr+kuntoutusraha)	-14	-6	0	0
Yhteensä	58	60	60	59

Kuvio 11. Päivärahan leikkaukset eri malleissa tuloluokittain.



Kuvio 12. Päivärahan suhteelliset muutokset eri malleissa tuloluokittain.



Mallit kohdentuvat eri tavalla vakuutettuihin ja vaikuttavat eri tavalla esimerkiksi valtion rahoitusosuuksiin. Malleissa 1 ja 2, joissa korvausprosentti pienenee, valtion rahoitusosuus vähimmäismääraisistä päivärahoista kasvaa, jolloin säästötavoitteen saavuttamiseksi olisi vaadittu valittua mallia suurempi bruttosäästö. Malleissa 3 ja 4 säästöt olisivat kohdentuneet myös valittua mallia matalimpiin tuloluokkiin. Valitussa mallissa taite on asetettu tavoiteltava nettosäästö huomioiden mahdollisimman korkeaan tuloluokkaan.

5.1.2.2 Sairauspäivärahan omavastuupäivien lisääminen

Sairauspäivärahaa maksetaan omavastuuajan jälkeen. Yleensä omavastuu aika on sairastumispäivä ja sitä yhtäjaksoisesti seuraavat yhdeksän arkipäivää. Työntekijällä on oikeus sairausajan palkkaan sairastumispäivää seuranneen yhdeksännen arkipäivän loppuun, enintään kuitenkin siihen saakka, kun hänen oikeutensa sairauspäivärahaan alkaa.⁴¹ Yksi mahdollisuus saada säästöjä sairauspäivärahamenoihin olisi lisätä omavastuupäiviä. Suomessa työnantajan vastuu sairausajan toimeentulosta on muita Pohjoismaita alhaisempi. Yksi työnantajiin kohdistuva lisäomavastuupäivä pienentäisi sairauspäivärahamenoja tältä osin karkean alustavan arvion mukaan 18 miljoonaa euroa. Nettosäästö julkiselle sektorille olisi kuitenkin selvästi pienempi, sillä muutos kasvattaisi julkisen sektorin työntekijien kustannuksia siltä osin kuin kyse on julkisen sektorin sairauspoissaoloista. Säästöt kohdistuisivat (pääosin) sosiaaliturvarahastoista rahoitettaviin eriin, joten säästöjen täysimääräinen ohjaaminen valtion ja kuntien velkaantumisen vähentämiseen edellyttäisi kanavointia.

Sairauspäivärahan omavastuu aika koskee myös niitä vakuutettuja, joilla ei ole sairausajan palkkaa maksavaa työnantajaa, joten omavastuuajan pidennys koskisi myös heitä. Omavastuupäivien lisäys saattaisi tarkoittaa käytännössä toimeentulon heikennystä ja sillä voisi olla vaikutusta myös muiden etuuksien saantiin. Näin ollen omavastuuajan muutoksessa on kyse merkittävästä uudistuksesta, jonka valmistelu edellyttäisi laaja-alaisia vaikutusarvioita.

5.1.2.3 Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvien etuusjärjestelmien rakenteellinen uudistaminen

Sairausvakuutusjärjestelmän sekä muiden työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvien etuusjärjestelmien muodostama kokonaisuutta uudistamalla voitaisiin saavuttaa sekä suoria säästöjä sairauspäivärahamenoissa että epäsuorempia hyötyjä työpanoksen lisääntymisen kautta. Kyseessä olisi laajempi uudistus, jonka valmistelu edellyttäisi aikaa ja resursseja. Rakenteellisten muutosten osalta vaikutukset realisoituisivat vasta hieman pidemmän ajan kuluessa.

5.1.2.4 Luovutuspäiväraha

Sairauspäivärahan laskukaavan muutos olisi voitu ulottaa koskemaan myös luovutuspäivärahaa. Esityksessä on kuitenkin päädytty ehdottamaan, että luovutuspäivärahaan sovellettaisiin nyt voimassa olevaa laskukaavaa vuoden 2025 loppuun saakka. Luovutuspäivärahan määrää tarkasteltaisiin samassa yhteydessä kuin tarkastellaan sairausvakuutuslaissa tarkoitettua erityisraskausrahaa⁴².

⁴¹ Jos työsuhte on jatkunut vähintään kuukauden, työntekijällä on oikeus saada täysi palkkansa, kun taas alle kuukauden jatkuneissa työsuhteissa työntekijällä on oikeus saada 50 prosenttia palkastaan.

⁴² Säädösvalmisteluhankkeen tiedot Hankeikkunassa: <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM119:00/2023>

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Eri maissa on tehty erilaisia ratkaisuja sen suhteen, missä suhteessa sosiaaliturvaetuuksia rahoitetaan vakuutusmaksuin, verovaroin tai muista lähteistä. Lehdon ja Kauhasen (2023) tutkimuksen mukaan vuonna 2020 Suomessa, Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa rahoitettiin kussakin julkisen sektorin verovaroilla yli puolet sosiaaliturvamenoista. Saksassa julkisen sektorin rahoitusosuus oli 34,2 prosenttia. Ruotsissa niin sanotut universaalit etuudet, kuten lapsilisä ja takuueläke maksetaan verovaroista. Työnantajien sosiaaliturvamaksuilla rahoitetaan sosiaalivakuutusetuuksia, kun taas eläke-etuuksien rahoitukseen osallistuvat myös vakuutetut. Norjassa työnantajat, palkansaajat, yrittäjät ja valtio rahoittavat kansallista vakuutusohjelmaa, josta rahoitetaan suurin osa etuuksista. Tanskassa sosiaalimenoja rahoitetaan pääasiassa verovaroin. Joitakin etuuksia, kuten lisäeläkettä ja ansiosidonnaista työttömyysturvaa rahoitetaan lisäksi sosiaaliturvamaksuilla. Saksassa sosiaaliturvamaksujen osuus rahoituksessa on merkittävä, mutta esimerkiksi työttömyysetuudet rahoitetaan nykyään pääasiassa verovaroin.⁴³

Ruotsissa, Norjassa ja Saksassa sosiaaliturvamaksut määräytyvät prosenttiosuutena palkka- tai yrittäjätuloista (brutto) ja maksujen prosentuaalinen määrä on sama riippumatta työtulojen suuruudesta. Etuustyypistä riippuen eri maissa on myös vaihtelevasti käytäntöjä, joiden mukaan tietyn rajan alle jäävistä palkkatuloista ei tarvitse maksaa sosiaalivakuutusmaksuja tai maksuprosentti voi olla alhaisempi. Esimerkiksi Saksassa on käytössä katto, jonka ylittävistä palkkatuloista ei peritä sosiaalivakuutusmaksua. Norjassa taas työnantajamaksut ovat matalampia harvaan asutuilla alueilla ja korkeampia tiheään asutuilla alueilla.⁴⁴

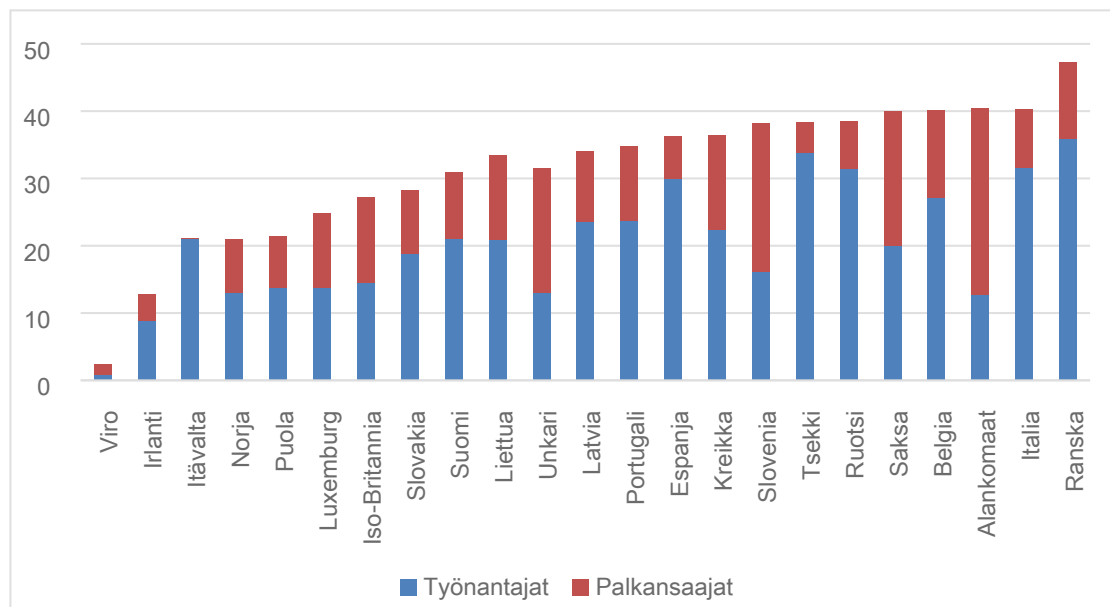
Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa työnantajat maksavat enemmän sosiaaliturvamaksuja kuin palkansaajat tai yrittäjät. Työnantajien lakisääteisten sosiaalivakuutusmaksujen maksuprosentti oli vuonna 2023 Ruotsissa 31,4 prosenttia, Suomessa 21,7 prosenttia, Saksassa 19,425 prosenttia ja Norjassa 14,10 prosenttia. Suuri osa kunkin verrokkimaan sosiaalivakuutusmaksujen kokonaisuudesta on eläkevakuutusmaksuja.⁴⁵

⁴³ Lehto, E. & Kauhanen, M (2023) Kilpailukyky sopimus ja sosiaaliturvan jakautuminen. Labore. Raportteja 45.

⁴⁴ em.

⁴⁵ em.

Kuvio 13. Sosiaaliturvamaksuprosentit ja niiden jakautuminen työnantajien ja palkansaajien kesken eri maissa vuonna 2022. Lähde: OECD Global Revenue Statistics Database.



Ruotsissa, Norjassa ja Saksassa työnantajien ja palkansaajien osuudet maksuista ovat pysyneet melko samalla tasolla vuosina 2010–2021, kun taas Suomessa kyseisellä tarkastelujaksolla palkansaajien maksuprosentti on noussut ja työnantajien maksuprosentti laskenut kilpailukyky sopimuksen aiheuttamien muutosten seurauksena.⁴⁶

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 19.6.2024–13.8.2024. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 350 taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntoja saatiin yhteensä 36 kappaletta, joista kaksi toimitettiin lausuntoajan päättymisen jälkeen. Vastaajista kaikki edustivat järjestöjä, ministeriöitä, muita valtion viranomaisia, kuntia, hyvinvointialueita ja muita vastaavia toimijoita.

6.1 Sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen kanavointi

Useat lausunnonantajat (esimerkiksi työmarkkinakeskusjärjestöt, Suomen Yrittäjät ry, Veronmaksajain Keskusliitto ry, Palvelualojen ammattiliitto PAM ry ja Tehy) vastustivat esitettyä kanavointiratkaisua. Työmarkkinoiden keskusjärjestöt toivat lausunnoissaan esiin, että ne jättivät yhteisen eriävän mielipiteen sosiaaliturvarahastojen menosäästöjen kanavointiin asetetun kolmikantaisen työryhmän raporttiin. Eriävässä mielipiteessä todetaan, että julkinen talous vahvistuisi myös ilman lisätoimenpiteitä, kun otetaan huomioon

⁴⁶ Lehto, E. & Kauhanen, M (2023) Kilpailukyky sopimus ja sosiaaliturvan jakautuminen. Labore. Raportteja 45.

työttömyysvakuutusmaksujen verovähennysoikeus, työn verotuksen keventymisen työllisyyttä vahvistava vaikutus ja julkisen sektorin työnantajien velvollisuus maksaa työnantajan työttömyysvakuutusmaksua.

Suomen Kuntaliitto ry kertoi lausunnossaan tukevensa sosiaaliturvarahastoihin kertyvien säästöjen kanavointia.

Kielteisissä lausunnoissa korostettiin edelleen, että verotulojen kasvun kautta sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvat säästöt vahvistaisivat julkista taloutta myös ilman kanavointia. Muun muassa Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja STTK ry viittasivat lausunnoissaan sosiaaliturvarahastojen menosäästöjen kanavoinnin vaihtoehtoja selvittäneen kolmikantaisen työryhmän tätä koskeviin laskelmiin.

Lisäksi lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota työnantajien kasvavaan maksurasitukseen sekä kanavointiratkaisun teknisiin yksityiskohtiin.

Lausuntojen johdosta todetaan seuraavaa. Hallituksen esityksen pääasiallisessa sisällössä ja esityksen osiossa 1.1, Tausta, on todettu, että hallituksen kokonaissäästötavoitteen saavuttaminen velkasuhteen taittamiseksi edellyttää sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen täysimääräistä kanavointia. Ilman kanavointia veronluonteiset sosiaalivakuutusmaksut laskisivat, mikä pienentäisi julkisen talouden tuloja, eikä velkaantuminen näin vähentyisi tavoitellusti. Lisäksi todetaan, että työmarkkinajärjestöjen eriävässä mielipiteessä esitettyä vaihtoehtoa ja muita vaihtoehtoja tapoja, joilla sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvilla säästöillä voitaisiin vahvistaa julkista taloutta, käsitellään hallituksen esityksessä muita toteuttamismahdollisuuksia ja niiden vaikutuksia käsittelevässä kohdassa.

Lausuntojen johdosta tuodaan myös esiin, että vuonna 2024 verotus väliaikaisesti kiristyi kokonaisuuden yhteydessä, mikä liittyy vuonna 2023 annettuun tuloverotusta koskevaan esitykseen. Tämä vaikutus poistuisi esityksessä ehdotetun ratkaisun myötä vuoden 2025 alusta. On myös totta, että normaalisti etuusleikkausten johdosta maksutaso alenisi, millä olisi positiivinen vaikutus alemman verorasituksen kautta työllisyyteen. Lausuntopalautteen perusteella työllisyysvaikutuksia koskevaa osiota täydennettiin kuvaamalla työllisyysvaikutuksia tilanteessa, jossa kanavointiratkaisua ei tehtäisi lainkaan. Vakuutusmaksumuutosten vaikutuksia on perusteltua arvioida niistä annettavien esitysten yhteydessä, eivätkä lausunnot tältä osin antaneet aiheutta esityksen muuttamiseen.

Monen lausunnonantajan mukaan kanavointiratkaisu on ristiriidassa sosiaaliturvan vakuutusperiaatteen tai sosiaaliturvarahastojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa, sillä vakuutusmaksut on tarkoitettu ansiosidonnaisten sosiaaliturvaetuuksien rahoittamiseen. Joidenkin lausuntojen mukaan kanavointiratkaisun myötä vakuutusmaksuilla rahoitettaisiin myös muita kustannuksia kuin mihin maksuja kerätään. Osa lausujista suhtautui varauksella siihen, että toisistaan erillisten työttömyysturvajärjestelmän ja sairausvakuutusjärjestelmän rahoitusperiaatteiden välille luodaan eräänlainen yhteys kanavointiratkaisun myötä.

Lausunnonantajista Työllisyysrahasto katsoi, että hallituksen esitys pyrkii noudattamaan vakuutusmaksuperiaatetta työttömyysvakuutusmaksujen osalta.

Lausuntojen johdosta todetaan, että kanavointiratkaisussa Työllisyysrahaston perimien työttömyysvakuutusmaksujen annetaan alentua ja sen suhdannepuskuri kertyy muuttuneen työttömyysturvavastuun ja työttömyyden kehityksen mukaisten vastuunennusteiden perusteella. Kertyviä vakuutusmaksuja käytetään edelleen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.

Sairausvakuutuksen osalta kyse on rahoitusosuuksien muutoksesta, jonka jälkeenkin lakisääteisten sairausvakuutusmaksujen käyttö on sidottu alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Varoja ei siis siirretä sosiaaliturvarahastoista valtion yleiskatteelliseen budjettirahoitukseen, eikä sosiaaliturvarahastojen varojen käyttötarkoituksia esitetä muutettavaksi. Esitystä on täydennetty tältä osin.

Joidenkin lausunnonantajien mukaan kanavoinnin asteittaisen toteuttamisen mahdollisuutta ei tarkasteltu esityksessä riittävällä tavalla, eikä valintaa toteuttamisesta ilman asteittaisuutta perusteltu kunnolla. Osassa launnoista huolena oli, että esityksen mukaisessa kanavointiratkaisussa valtiolle kanavoidaan käytännössä ylimääräistä suhteessa siihen, miten paljon sosiaaliturvarahastojen menot supistuvat.

Lausuntopalautteen myötä esityksessä olevia perusteluja kanavoinnin toteuttamisesta ilman asteittaisuutta on täydennetty.

6.2 Yleistä sairauspäivärahan laskukaavan muuttamisesta

Monet lausunnon antaneet tahot vastustivat sairauspäivärahan laskukaavan muuttamista. Yksilöihin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia pidettiin suurina. Esitystä kritisoitiin myös siitä, ettei muutos kohdistu vain ylempiin tuloluokkiin vaan myös niihin, joiden vuositulot ovat keskivertopalkansaajia pienemmät. Ongelmallisena sairauspäivärahan leikkaus nähtiin myös sen vuoksi, että työkyvyttömän henkilön mahdollisuudet parantaa toimeentuloaan ovat rajalliset. Lisäksi vaikutusten todettiin olevan suurempia erityisesti niille työntekijöille, joille työnantaja ei lakisääteisen omavastuuajan palkan jälkeen maksa lainkaan palkkaa tai palkkaa maksetaan vain lyhyeltä ajalta. Toisaalta osa lausunnonantajista totesi, että työnantajavaikutukset ovat suurempia niillä työnantajilla, jotka työ- ja virkaehtosopimuksen tai työsopimuksen nojalla maksavat palkkaa työkyvyttömyysajalta myös lakisääteisen, omavastuuajan mittaisen palkanmaksuvelvollisuuden jälkeen.

Lausuntojen johdosta todetaan, että esityksessä taitteen vuosituloraja on asetettu tavoiteltava nettosäästö huomioiden mahdollisimman korkeaan tuloluokkaan. Vaihtoehtoisia tapoja tavoitellun nettosäästötavoitteen saavuttamiseksi on käsitelty esityksen vaihtoehtoisia ratkaisutapoja käsittelevässä osiossa.

Esimerkiksi Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT saattoivat tiedoksi arvionsa, että muutokset voivat vaikuttaa myös työehtosopimusneuvotteluihin tulevaisuudessa. Arvioiden osalta todetaan, että työsopimuslain palkanmaksuvelvoitteen ylittävistä palkanmaksusta työkyvyttömyysajalla sovitaan työ- ja virkaehtosopimuksissa, joista palkansaajien ja työnantajien edustajat neuvottelevat keskenään.

Esitystä arvosteltiin siitä, että sairauspäivärahaan kohdistuvia muutoksia on perusteltu työllisyysvaikutuksilla. Sairauspäivärahan laskukaavan muuttamista kritisoitiin ilmaisuna harhaanjohtavaksi. Kyseessä todettiin olevan sairauspäivärahan tasoon tehtävä leikkaus.

Sairauspäivärahan laskukaavan muutoksessa on kyse säästötoimesta ja tätä on selkeytetty esityksessä. Vaikka laskukaavan muuttamisen tavoitteena ei ole lisätä työllisyyttä, sen on kuitenkin arvioitu vahvistavan työllisyyttä käyttäytymisvaikutusten kautta. Esitystä on täsmennetty tältä osin.

Lausuntopalautteen mukaan esityksessä tulisi kuvata paremmin maksettujen vakuutusmaksujen ja niillä saatavien korvausten suhdetta sekä arvioida vakuutusperiaatteen toteutumista.

Vakuutusperiaatetta koskevan lausuntopalautteen johdosta todetaan seuraavaa. Vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumista selvittäneen työryhmän työssä havaittiin, että rahoitusta koskeville ratkaisuille ei aina ole olemassa yksiselitteistä perustetta, jonka varaan rahoituksen jako olisi jaettu. Järjestelmää kehitettäessä on pyritty vahvistamaan sosiaalivakuutusjärjestelmän vakuutusperusteisuutta eli etuuksien ja maksujen välistä suhdetta, mutta joissakin käytännön ratkaisuissa rahoitusosuuksia on kuitenkin muuteltu erilaisten talouspoliittisten tavoitteiden mukaisesti. Järjestelmään on myös ajan myötä muodostunut erilaisia poikkeuksia. Esityksen kotitalousvaikutuksia koskevaa osiota on täydennetty täsmentämällä, että esitetty sairauspäivärahan laskukaavan muutos heikentää yksittäisen palkansaajan rahoitusvastuun ja etuuden karttuman välistä suhdetta.

6.3 Taloudellisia vaikutuksia koskevat lausunnot

Useissa lausunnoissa todettiin, että esityksen pitkän aikavälin kokonaisvaikutuksia ei ole arvioitu tarpeeksi kattavasti. Esimerkiksi Palvelualojen ammattiliitto PAM ry:n mukaan vuosikymmeniä rakennetun sosiaaliturvajärjestelmän heikentäminen voi johtaa merkittävästi aiempaa korkeampiin kustannuksiin sekä järjestelmän tasolla että yksilöiden ja perheiden kohdalla.

Tampereen kaupunki totesi lausunnossaan, että esityksessä jäi epäselväksi, miten muutokset kokonaisuudessaan vaikuttavat kuntatalouteen. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT totesi lausunnossaan, että esityksen taloudellisissa vaikutuksissa tulisi kuvata tarkemmin voimaantumisen ajankohdan aiheuttama ylimääräinen kanavointi ja sen suuruusluokka. Esityksestä lausuneet hyvinvointialueet totesivat, että sairauspäivärahakorvauksiin esitetyt muutokset lisäisivät myös hyvinvointialueiden kustannuksia ja siten tosiasiallisesti heikentäisivät hyvinvointialueiden talouden tasapainotilaa. Hyvinvointialueiden mukaan tämä on erityisen hankalaa tilanteessa, jossa kaikki hyvinvointialueet tekevät taloudellisesti alijäämäisiä tuloksia ja alijäämien kattamisvelvoitteen aikaraja on tiukka.

Lausuntojen johdosta todetaan seuraavaa. Hallituksen esityksen kohtaa 5.1.1.9 on lausuntojen johdosta tarkennettu kuvaamaan tarkemmin vuodelle 2025 esitettyä ylimääräistä kanavointia ja sen suuruusluokkaa. Hyvinvointialueiden kustannusten kasvun arvioidaan esityksessä olevan yhteensä 19 miljoonaa euroa, mikä on melko pieni kustannusnousu suhteessa hyvinvointialueiden rahoitukseen, jonka vuonna 2025 arvioidaan olevan noin 26 miljardia euroa. Lisäksi hyvinvointialueet voivat jossain määrin omilla toimenpiteillään pyrkiä ennaltaehkäisevin toimin vähentämään henkilöstönsä sairauslomia.

Esityksen julkiseen talouteen kohdistuvien vaikutusten arviointia on täydennetty arvioimalla tarkemmin esityksen vaikutuksia kuntien ja hyvinvointialueiden talouteen.

Suomen Kuntaliitto ry totesi lausunnossaan, että kuntien työnantajanäkökulmasta suurin riski liittyy siihen, että esityksen mukaan sairausvakuutusmaksu kiristyisi joka tapauksessa merkittävästi, mutta ei ole varmaa laskeeko työttömyysvakuutusmaksu vastaavasti.

Lausunnon johdosta todetaan seuraavaa. Työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettaviin etuuksiin kohdistuvien säästöjen myötä tarve kerätä työttömyysvakuutusmaksuja laskee vastaavasti, mutta yksittäisenä vuonna työttömyysvakuutusmaksujen kehitykseen vaikuttavat muutkin asiat, kuten suhdannetilanne ja Työllisyysrahaston suhdannepuskurin nettovarallisuusasema.

6.4 Työllisyysvaikutuksia koskevat lausunnot

Työllisyysvaikutusten arvioinnin osalta lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota erilaisiin esityksessä jo kuvattuihin mekanismeihin sekä vaikutusarvioihin liittyvään epävarmuuteen. Yleisimmät huomiot liittyivät päivärahojen määrän heikentymisestä seuraavaan kannustimeen palata töihin liian aikaisin. Tämä mekanismi on tunnistettu esityksen vaikutusarvioissa. Lausuntopalautteessa nostettiin esille myös mahdollisuus siitä, että aikaisempi työhön paluu voisi parantaa työkykyä. Myös tämä vaikutuskanava on tunnistettu esityksessä. Esityksessä myös arvioidaan näiden vaikutuskanavien merkitystä työllisyysvaikutusten osalta.

Useat lausunnonantajat korostivat, että sairauspäivärahan kohdistuvat muutokset voivat vaikeuttaa niiden henkilöiden työllistymistä, joiden työkyky on alentunut.

Lausuntopalautteeseen viitaten voidaan todeta, että sairauspäivärahan määrän alentamisella voi mahdollisesti olla alentuneesti työkykyisten työllisyyttä heikentävä vaikutus. Lausuntojen pohjalta työllisyysvaikutuksia käsittelevää osiota on myös täydennetty siltä osin, että työnantajien kasvavat kustannukset voivat tietyssä määrin heikentää kannustimia palkata työvoimaa. Toisaalta muutokset voisivat vaikuttaa myös vähäisissä määrin siihen, että työnantajalla olisi vahvemmat kannustimet tukea työntekijöiden työkykyä sairauspoissaolojen ehkäisemiseksi.

Muutamit lausunnonantajat nostivat lausunnoissaan esiin, että kuntoutusrahan tason heikentyminen voi heikentää motivaatiota kuntoutukseen hakeutumiseen. Esityksen vaikutusarvioita on täydennetty näiden lausuntojen perusteella.

6.5 Kotitalouksiin kohdistuvia vaikutuksia koskevat lausunnot

Useat lausuntopalautteen antaneet tahot arvioivat vaikutuksia tulevan erityisesti pieni- ja keskituloisille kotitalouksille. Sairauspäivärahan laskukaavan muutoksen nähtiin heikentävän työntekijöiden turvaa sairastumisen aikana, mutta toisaalta hyvänä asiana pidettiin sitä, ettei muutos vaikuta kaikista pienituloisimpiin. Monet vastaajat toivat esiin kuitenkin huolen muutoksen vaikutuksista pitkäaikaista sairauslomaa tarvitsevien ja pitkäaikaisesti työkyvyttöminä olevien henkilöiden tilanteisiin. Muutoksen todettiin vaikuttavan myös niihin, joiden työkyky on alentunut. Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry huomautti, ettei esityksessä ole arvioitu mahdollista vaikutusta työkyvyttömiä palkkakertymään tulevaisuudessa.

Lausunnoissa pohdittiin vaikutuksia lapsiperheisiin, joissa vanhempi saa pidemmän aikaan etuutta sekä erityisesti vaikutuksia yhden huoltajan perheisiin. Lausuntopalautteessa arvioitiin lisääntyvän taloudellisen epävarmuuden vaikuttavan kielteisesti lasten ja nuorten hyvinvointiin. Vaikutukset voivat myös olla pitkäaikaisia ja ylisukupolvisia.

Tehy ry toi esille tarpeen arvioida muutoksen vaikutusta osasairauspäivärahaoikeuden käyttämiseen. Laskukaavan muutoksella nähtiin olevan myös negatiivisia vaikutuksia yksilöiden käyttäytymiseen: kokoaikainen tai osasairauspäivärahan turvin tapahtuva osa-aikainen työhön palaaminen voisi aikaistua terveyden kustannuksella. Alempi sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan taso voisi esimerkiksi Tampereen kaupungin lausunnon mukaan johtaa sairaana työskentelemiseen, kuntoutuksen viivästymiseen ja esimerkiksi työttömyysetuuden saamiseen sairauspäivärahan sijaan, mikä taas voisi aiheuttaa esimerkiksi epäoikeudenmukaisuutta eri etuuksien rahoitusvastuun jakautumisessa.

Esityksen vaikutusarviointeja on täydennetty osasairauspäivärahoikeuden käyttämisen osalta. Lausuntopalautteen johdosta todetaan kuitenkin myös, että aikaisemmalla työhön paluulla voi tutkimusten mukaan tietyissä tilanteissa olla myös positiivisia vaikutuksia. Asiaa käsitellään esityksen työllisyysvaikutuksia koskevassa luvussa.

Toimeentulotuen määrien arveltiin kasvavan nykyisten etuudensaajien osalta ja uusien etuudensaajien määrän lisääntyvän, työkyvyttömyyseläkehakemusten ja niiden hylkäysten määrien nousevan. Useat lausunnonantajat huomauttivat, että toimeentulotuen ja asumistuen tarpeen kasvamisen osalta arvio esityksessä jäi epämääräiseksi

Esityksessä olevia arvioita toimeentulotuen ja asumistuen tarpeen lisääntymisestä on tarkennettu lausuntopalautteessa esitettyjen huomioiden pohjalta.

Kansaneläkelaitos toi lausunnossaan esiin, että lapsen huoltajalla ja lasta tosiasiasiallisesti hoitavalla on tietyissä tilanteissa oikeus lapsen kuntoutuksen ajalta kuntoutusrahan tai erityishoitorahaan. Näitä ei kuitenkaan makseta samanaikaisesti. Laskukaavan muutoksen myötä yhä alemmilla vuosituloilla erityishoitorahasta muodostuu asiakkaalle kuntoutusrahaa edullisempi vaihtoehto. Lisäksi on huomioitava, että erityishoitorahan myöntämiselle on laissa säädetyt enimmäisajat. Tilannetta on kuvattu esityksen kotitalousvaikutuksia käsittelevässä osiossa kohdassa, jossa tarkastellaan laskukaavan muutosten vaikutuksia kuntoutusrahaan.

Lisäksi Kansaneläkelaitos huomautti, että ammatillisen kuntoutuksen osalta kuntoutusrahan laskusääntöä on heikennetty vasta 1.1.2024 voimaan tulleen muutoksen myötä. Sen mukaan kuntoutusrahan alentamisen vaikutuksia työelämään kiinnittymättömien henkilöiden toimeentuloon, kuntoutukseen osallistumiseen ja työkyvyttömyyseläkkeelle hakeutumiseen ei ole pystytty seuraamaan tai arvioimaan kokonaisvaltaisesti. Tätä koskeva huomio on lisätty esityksen kotitalousvaikutuksia koskevaan osioon.

6.6 Yrityksiin ja muihin työnantajiin kohdistuvia vaikutuksia koskevat lausunnot

Lausunnoissa todettiin työntajien saamien sairauspäivärahakorvausten vähenemisen ja kanavointiratkaisun heikentävän pienyrittäjien asemaa. Suomen Yrittäjät ry:n ja Mikro- ja yksinyrittäjät ry:n lausunnoissa tämä nähtiin ongelmalliseksi yhdessä muiden yrittäjiin kohdistuvien muutosten, kuten YEL-vakuutusmaksujen nousun, yleisen arvonnäisäverokannan noston ja yleisen hintojen nousun, kanssa. Lisäksi yrittäjäjärjestöjen lausunnoissa todettiin, että esityksessä on myös jätetty kokonaan erikseen huomioimatta itselleen palkkaa maksavien yrittäjien velvollisuus maksaa työnantajan sairausvakuutusmaksua itselleen maksamisensa palkkojen perusteella. Lausuntojen mukaan heidän kohdallaan maksurasitus tulee kiristymään vielä enemmän kuin muilla yrittäjillä.

Yrittäjien maksuvastuiden muutosta on tarkasteltu esityksen osiossa 4.2.4, Vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin. Arvion mukaan sosiaalivakuutusmaksuja koskevien muutosten voidaan arvioida kiristävän YEL-vakuutettujen yrittäjien vero- ja maksurasitusta hieman, keskimääräisen yrittäjän maksurasitusta noin 3 euroa kuukaudessa. Lausunnot eivät antaneet aihetta laajempaan tarkasteluun tässä yhteydessä.

STTK ry totesi lausunnossaan, että kanavointiratkaisu näyttäisi toteutuvan melko tasapuolisesti palkansaajien ja työnantajien välillä. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT totesi lausunnossaan, että kanavointiratkaisu kohtelee eri tavoin pieniä ja suuria työnantajia ja että näitä vaikutuksia tulisi eritellä tarkemmin erityisesti hyvinvointialueiden ja kuntien näkökulmasta.

Lausuntojen johdosta todetaan, että hallituksen esityksen luvussa 4.2.4.1 ja erityisesti kuviossa 9 on kuvattu esityksen vaikutusta eri kokosiin työnantajiin mukaan lukien kunnat ja hyvinvointialueet. Lisäksi on erikseen kuvattu, miten nämä muutokset vaikuttavat kuntien ja hyvinvointialueiden valtiolta saamaan rahoitukseen.

Aivovammaliitto näki lausunnossaan riskinä, että sairauspäivärahaa koskevien muutosten seurauksena tartuntataudit leviävät entistä helpommin työpaikoilla, mikä lisäisi kokonaisuutena sairauspoissaoloja ja siten vähentäisi henkilötyövuosien määrää. STTK ry toteaa lausunnossaan, että sairaana töihin palaaminen voisi hidastaa toipumista, mikä aiheuttaisi lisäkustannuksia työnantajalle toistuvien työkyvyttömyysjaksojen ja lisääntyneiden työterveyshuollon kustannusten muodossa.

6.7 Viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia koskevat lausunnot

Kansaneläkelaitos nosti esiin, että sairauspäivärahaa koskevilla muutoksilla on vaikutuksia Kansaneläkelaitoksen järjestelmiin. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan laskukaavan muutos voi kannustaa asiakkaita hakemaan vaihtoehtoisia etuuksia, vaikka niiden edellytykset eivät täytyisikään. Tämä tulisi lisäämään etuuskäsittelijöiden työmäärää. Kansaneläkelaitos kertoi lausunnossaan pystyvän toimeenpanemaan ehdotetut muutokset esitetystä aikataulusta.

Verohallinto kertoi kannattavansa erillistä lakia sairausvakuutusmaksujen maksuprosenteista vuonna 2025. Kuten hallituksen esityksessäkin on todettu, verokortit tulevat vuodesta 2025 alkaen voimaan jo tammikuun alussa aikaisemman helmikuun sijasta. Verohallinnon mukaan lakimuutos aiheuttaa sairausvakuutusmaksujen osalta päivitystarpeita Verohallinnon tietojärjestelmiin, päätöksiin ja ohjeisiin sekä tarpeen virkailijakoulutukselle. Verohallinnon arvion mukaan työmäärä on kuitenkin vastaava kuin vuosittain aikaisemminkin, kun maksuprosentit on annettu valtioneuvoston asetuksella.

Vakuutuskassat ry:n arvion mukaan muutoksilla voi olla pidemmän aikavälin vaikutuksia vakuutuskassojen sääntöihin ja talouteen. Kassojen sääntömuutoshakemusten käsittely voisi tällöin lisätä Finanssivalvonnan työtä. Vakuutuskassat ry huomautti myös, että läpikäymällä maksavien vakuutuskassojen työntekijäkohtaisten vakuutusmaksujen voivan nousta pidemmällä aikavälillä, erityisesti jos työnantajien sairausajan palkanmaksukäytänteisiin tulee muutoksia.

Lausunnoissa arvioitiin, että muutoksista aiheutuisi muutoksia myös hyvinvointialueiden viranomaisten prosesseihin, ohjeistuksiin ja työmäärään esimerkiksi mahdollisesti lisääntyvien toimeentulotukihakemusten myötä.

Esityksessä muutosten myötä tapahtuvan toimeentulotuen tarpeen lisääntymisen on arvioitu olevan vähäistä ja toimeentulotuen saantia koskevia vaikutusarvioita on täsmennetty tarkoituksena vastata lausuntopalautteessa esitettyihin huomioihin.

Esityksen viranomaisvaikutuksia käsittelevää kohtaa 4.2.5 on täydennetty Kansaneläkelaitoksen ja Verohallinnon työmäärän osalta.

6.8 Muita yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevat lausunnot

Monet lausunnonantajat toivat esille ongelmia liittyen muun muassa sairastavuuden pitkittymiseen, lisääntyviin työkyvyn ongelmiin ja tilanteiden vaikeutumiseen. Sairauspäivärahan laskukaavan muutoksen nähtiin vaikuttavan erityisesti heikommassa asemassa oleviin, joille sopeutuminen muuttuviin taloudellisiin tilanteisiin on vaikeaa.

Osa lausuntopalautteen antajista arvioi yhteiskunnalle kertyvien kustannusten kasvavan sairastavuuden nousun ja lisääntyneiden palvelutarpeiden myötä. Myös hoitoon ja kuntoutukseen pääsyn tärkeyttä korostettiin. Työnantajille syntyvien kustannusten nousun arvioitiin voivan vaikuttaa työsuhteen ehtoihin yritysten pyrkiessä säästämään kustannuksissa tai esimerkiksi siihen, miten pitkältä ajalta työnantajat maksavat sairausajan palkkaa. Hallituksen esitystä kritisoitiin siitä, ettei se ota riittävästi huomioon eriarvoisuuden lisääntymistä, terveyden ja hyvinvoinnin heikkenemistä tai sosiaalisten ongelmien aiheuttamaa kustannusten nousua. Esimerkiksi Palvelualojen ammattiliitto PAM ry huomautti, että muutoksen myötä sairauden varalle hankittujen toimeentulovakuutusten kysyntä korkeammissa tuloluokissa voi kasvaa, mikä lisää sairastamisen taloudellisiin riskeihin liittyvää eriarvoisuutta. Perhehoitoliitto arvioi laskukaavan muutoksen heikentävän toimeksiantosuhteisen perhehoitajan sosiaaliturvaa ja kasvattavan eriarvoisuutta palkansaajiin nähden. Perhehoitajilla ei esimerkiksi ole sellaista työterveyshuoltoa, joka tukisi työhön paluuta pitkältä sairauslomalta.

Aivovammaliitto ja Invalidiliitto toivat esille laskukaavan muutoksen koskettavan osaa vammaisista henkilöistä. Lausuntopalautteessa nostettiin esiin esityksessä tarkasteltuja sukupuolivaikutuksia. Vaikutuksia ajateltiin olevan erityisesti esimerkiksi pienituloisilla, naisvaltaisilla aloilla. Kuten esityksessäkin todetaan, laskukaavan muutos kohdistuu useampaan naiseen kuin mieheen, mutta euromääräinen vaikutus on keskimäärin suurempi miehillä kuin naisilla. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös ikävaikutuksiin.

Tehy ry huomautti lausunnossaan, että sairauspäivärahan tason aleneminen vaikutta monella eri tavalla enemmän naisiin kuin miehiin. Kuten esityksessäkin on todettu, esimerkiksi osa raskaana olevista naispuolisista työntekijöistä saa raskausaikana sairauspäivärahaa ennen raskausrahan alkua. Tehy ry:n lausunnon mukaan heikoimmassa asemassa ovat ne naispuoliset työntekijät, joilla ei ole oikeutta sairausajan palkkaan ollenkaan tai se päättyy ennen raskausrahan alkamista. Se huomautti myös, että sairauspäivärahaa koskevat muutokset ovat merkittäviä erityisesti julkisille sosiaali- ja terveysalan työntekijöille, koska työn luonteen vuoksi erityisesti sotealalla on muihin aloihin nähden verrattain paljon sairauspoissaoloja, ja että laki ei turvaa oikeutta sairausajan palkkaan sairauspäivärahakauden ajalta, vaan tilanne voi muuttua työehtosopimustoiminnan muutoksissa. Myös osa muista lausunnonantajista arvioi laskukaavan muutoksen vaikuttavan erityisesti aloihin, joilla riski sairastua on muita korkeampi, kuten sosiaali- ja terveysaloilla, varhaiskasvatusalalla ja palvelualalla. Fyysisempää työtä tekevien on myös jätävä herkemmin pois työstä sairastumisen vuoksi. Toisaalta muutoksen arvioitiin kohdistuvan myös erityisesti korkeakoulutettuihin palkansaajiin ja yrittäjiin.

Oulun kaupunki painotti olevan tärkeää arvioida esityksen taloudellisia vaikutuksia eri ryhmiin ja varmistaa taloudellisten kannustimien tukevan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Myös mielenterveyskuntoutujat nostettiin esille sairauspäivärahan laskukaavan muutoksesta kärsivänä ryhmänä, joilla työkyvyn palautuminen on usein pitkäkestoista.

Esityksen vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, sukupuolten asemaan sekä muita perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on tarkennettu lausuntojen perusteella.

6.9 Voimaantuloa ja siirtymäsäännöstä koskevat lausunnot

Muutama lausunnonantaja suhtautui kriittisesti lakiesityksen voimaantulon aikatauluun. Osassa lausunnoista toivottiin vaikutusten ja yhteisvaikutusten tarkempaa arvioimista ennen lain voimaantuloa.

Esityksen vaikutusarvioita on täydennetty lausuntokierroksen jälkeen lausunnoissa esitettyjen kommenttien perusteella.

Kansaneläkelaitos nosti lausunnossaan esiin tarpeen huomioida lain voimaantulon näkökulmasta sairausvakuutuslain 11 luvun 2 §:n 7 momentin ja sen soveltamisen. Lausunnoilla olleessa esitysluonnoksessa todettiin, että jos työkyvyttömyys alkaa ennen 1. päivää tammikuuta 2025, sairauspäivärahaan sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Kansaneläkelaitoksen lausunnon mukaan sairausvakuutuslain 11 luvun 2 §:n 7 momentin mukaisessa tilanteessa asiakas voisi olla työkykyinen lain tullessa voimaan ehdotuksen mukaisesti, mutta ongelmia voisi syntyä edellä mainitun säännöksen kanssa, mikäli työkyvyttömyys uusiutuisi 30 päivän sisällä.

Esityksen voimaantulosäännöstä on täydennetty sairausvakuutuslain 11 luvun 2 §:n 7 momentin tarkoituksen huomioivalla siirtymäsäännöksellä.

6.10 Muu lausuntopalaute

Sosiaali- ja terveysministeriö valmisteli hallitusten esitysten yhteisvaikutusten arviointia lausuntokierroksen aikana, eikä yhteisvaikutusten arviointi ollut vielä lausunnonantajien käytettävissä. Tästä johtuen monessa lausunnossa kritisoitiin yhteisvaikutusten arvioinnin puuttumista ja toisaalta korostettiin sen tärkeyttä. Ongelmallisena nähtiin esimerkiksi sairauspäivärahaa koskevien säästöjen kanssa samaan aikaan ehdotettavat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen ja lääkemenojen korotukset, mitkä vaikuttavat samoihin henkilöihin ja lisäävät sairastamisen kustannuksia yhdessä sairauspäivärahan tasoon kohdistuvan leikkauksen kanssa.

Muita esitettyjä vaikutusten arviointia vaativia asioita olivat esimerkiksi säästöjen kasautuminen niihin kotitalouksiin, joissa on useita pitkäaikaissairaita henkilöitä sekä vaikutukset palvelutarpeen lisääntymiseen.

Yhteisvaikutusten arviointia koskevaa kohtaa 4.2.7. on sittemmin päivitetty. Yhteisvaikutusten arviointi julkaistaan samaan aikaan budjettilakien antamisen kanssa ja se on käytettävissä hallituksen esityksiin sisältyvien vaikutusarviointien täydentäjänä eduskuntakäsittelyssä.

Oikeusministeriö totesi lausunnossaan, että yhteisvaikutusten arvioinnin puuttuminen vaikutti lausuntovaiheessa mahdollisuuksiin arvioida riittävän tarkasti ehdotettujen muutosten perustuslainmukaisuutta. Lisäksi oikeusministeriö teki useita säätämisyjärjestysperusteluihin liittyviä huomioita. Ministeriön mukaan esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ei kaikilta osin käy ilmi, miltä osin ehdotettujen muutosten mahdollisesti katsotaan muodostavan perusoikeusrajoituksia. Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi oikeusministeriön mukaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön viitaten arvioida myös sitä, muodostavatko ehdotetut muutokset olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Oikeusministeriö esitti lausunnossaan havaintoja myös liittyen esityksen yhdenvertaisuusvaikutuksiin ja vaikutuksiin lapsen huolenpidosta vastaaville.

Lausunnon perusteella esityksen säätämisyjärjestysperusteluja on täydennetty.

Munuais- ja maksaliitto ry nosti esiin lausunnossaan, että esitetyt muutokset tulisivat heikentämään elinluovuttajan asemaa entisestään, sillä luovutuspäivärahan määrän alentaminen saattaisi vähentää halukkuutta munuaisen luovutukseen ja lisäisi näin sairaanhoidon kustannuksia. Munuais- ja maksaliitto katsoo, että lakimuutoksen yhteydessä tulisi muuttaa luovutuspäivärahan määräytymisperusteita siten, että luovutuspäivärahan määrä ei alenisi yhdessä sairauspäivärahan kanssa. Myös Kansaneläkelaitos nosti lausunnossaan esiin, että vaikka se ei arvioinut muutoksella olevan merkittäviä vaikutuksia luovutuspäivärahan saajien määrään, luovutuspäivärahan määrä voi muutoksen myötä laskea.

Lausuntopalautteen perusteella esitystä on muutettu luovutuspäivärahan osalta.

Lisäksi joissakin lausunnoissa nostettiin esiin sellaisia sairausvakuutuslakiin liittyviä kysymyksiä ja ehdotuksia, jotka eivät suoranaisesti koskeneet hallituksen esityksen ehdotuksia. Näiden osalta todetaan, ettei esityksessä ole kyse laajemmasta sairauspäivärahan tai muiden sairausvakuutuslain mukaisten etuuksien määrittelyjä tai käytäntöjä koskevasta uudistuksesta, eivätkä nämä lausunnot antaneet aihetta muutoksiin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Sairausvakuutuslaki

11 luku Päivärahaetuuksien määrä

1 §. Päivärahaetuuksien määrä tulojen perusteella.

Pykälän 2 momentin mukaan sairauspäivärahan määrä on 70 prosenttia vakuutetun vuositulojen kolmassadasosasta, jos vuositulot eivät ylitä 26 898 euroa. Tämän ylittävistä osasta sairauspäivärahan määrä on 20 prosenttia vuositulon kolmassadasosasta. Laissa oleva tuloraja vastaa vuoden 2010 palkkakertoimen arvoa. Tämän ylittävistä osasta sairauspäivärahan määrä on 20 prosenttia vuositulon kolmassadasosasta. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tuloraja muutettaisiin 20 780 euroksi vuoden 2010 palkkakertoimen tasossa, mikä vastaisi 27 633 euroa vuonna 2024. Lisäksi ehdotetaan päivärahaetuuden korvausastetta tulorajan ylitteeltä alennettavaksi siten, että tulorajan ylittävistä osasta sairauspäivärahan määrä olisi 15 prosenttia vuositulon kolmassadasosasta.

18 luku Sairausvakuutusrahasto ja vakuutusmaksut

9 §. Vakuutettujen rahoitusosuus. Pykälässä säädetään siitä, mikä osuus sairaanhoitovakuutuksen kuluista rahoitetaan vakuutetuilta perittävän sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun tuotoilla. Nykyinen vakuutettujen 33 prosentin rahoitusosuus ehdotetaan muutettavaksi 48,6 prosentiksi.

10 §. Valtion rahoitusosuus. Pykälässä säädetään siitä, mikä osuus sairaanhoitovakuutuksen kuluista rahoitetaan valtion varoista. Nykyinen valtion 67 prosentin rahoitusosuus ehdotetaan muutettavaksi 51,4 prosentiksi.

13 §. Valtion rahoitusosuus ja yrittäjän lisärahoitusosuus. Pykälän 1 momentin mukaan valtion varoista rahoitetaan se osuus vähimmäismääräisenä maksettavan päivärahaetuuden tai kuntoutusrahan kuluista, joka ylittää vuositulon perusteella lasketun päivärahaetuuden tai kuntoutusrahan määrän, mikäli luvun 11 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisen päivärahaetuuden tai kuntoutusrahan määrä jäisi 11 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisen vuositulon perusteella laskettuna alle 11 luvun 10 §:n vähimmäismääräisen päivärahaetuuden.

Pykälän 2 momentin mukaan valtion varoista rahoitetaan se osuus vähimmäismääräisenä maksettavan kuntoutusrahan kuluista, joka ylittää vuositulon perusteella lasketun kuntoutusrahan määrän, mikäli Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 35 §:ssä tarkoitettu kuntoutusraha jäisi alle sanotussa pykälässä mainitun vähimmäismääräisen kuntoutusrahan. Momentti ehdotetaan kumottavaksi, koska Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 35 § on kumottu vuoden 2024 alusta voimaan tulleella lailla 1240/2023.

Pykälän 3 momentin mukaan valtio rahoittaa lisäksi viisi prosenttia päivärahaetus- ja kuntoutusrahakuluista, jotka muutoin rahoitettaisiin työnantajan sairausvakuutusmaksulla ja vakuutetun päivärahamaksulla. Momentti ehdotetaan kumottavaksi, koska jatkossa valtiolla ei enää olisi rahoitusosuutta päivärahaetus- ja kuntoutusrahakuluista.

20 §. Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu. Pykälän 1 momentin mukaan sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu määräytyy siten, että vakuutetuilta perittävän sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun tuotoilla rahoitetaan luvun 9 §:ssä tarkoitettu rahoitusosuus. Pykälän 2 momentin mukaan sairaanhoitomaksu peritään kunnallisverotuksessa verotettavasta ansiotulosta ja muusta luvun 14 ja 16–19 §:ssä tarkoitettua sairaanhoitomaksun maksuperusteesta. Momentteihin 1 ja 2 ei esitetä tehtävän muutoksia.

Pykälän 3 momentin mukaan vakuutetulta peritään 1 momentissa ja 23 §:ssä säädetyn lisäksi sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksua 0,97 prosenttia, mikäli hän saa luvun 15–18 §:ssä tarkoitettua ansiotuloa. Maksua ei kuitenkaan peritä luvun 14 §:n 2 momentin mukaisista tuloista. Momenttia esitetään muutettavaksi siten, että 0,97 prosentin sijasta sairaanhoitomaksua perittäisiin 0,39 prosenttia.

Pykälän 4 momentin mukaan 3 momentissa tarkoitettu maksu lasketaan sairaanhoitomaksun maksuperusteen ja päivärahamaksun maksuperusteen erotuksesta. Jos päivärahamaksun maksuperuste on suurempi kuin sairaanhoitomaksun maksuperuste, 3 momentissa tarkoitettua maksua ei peritä. Momenttiin ei esitetä tehtävän muutoksia.

21 §. Sairausvakuutuksen päivärahamaksu. Pykälässä säädetään päivärahamaksusta lain voimaantullessa. Sen mukaan sairausvakuutuksen päivärahamaksu määräytyy vuodelle 2020 siten, että sen tuotoilla rahoitetaan 48 prosenttia 12 §:ssä tarkoitetuista työtulovakuutuksen kuluista, joista on vähennetty korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista. Maksuprosentti tarkistetaan luvun 24 §:n mukaisesti vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Pykälää esitetään muutettavaksi siten, että lain voimaantullessa eli vuodelle 2025 sairausvakuutuksen päivärahamaksu määräytyisi siten, että sen tuotoilla rahoitetaan 32 prosenttia 12 §:ssä tarkoitetuista työtulovakuutuksen kuluista, joista on vähennetty korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista.

22 §. Työnantajan sairausvakuutusmaksu. Pykälässä säädetään työnantajan sairausvakuutusmaksun maksuprosentista lain voimaan tullessa. Sen 1 momentin mukaan työnantajan sairausvakuutusmaksu määräytyy vuodelle 2020 siten, että sen tuotoilla rahoitetaan korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista sekä 52 prosenttia 12 §:ssä tarkoitetuista työtulovakuutuksen kuluista, joista on vähennetty korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista. Maksuprosentti tarkistetaan luvun 24 §:n mukaisesti vuosittain valtioneuvoston asetuksella.

Momenttia esitetään muutettavaksi siten, että lain voimaantullessa eli vuodelle 2025 työnantajan sairausvakuutusmaksu määräytyisi siten, että sen tuotoilla rahoitetaan 68 prosenttia 12 §:ssä tarkoitetuista työtulovakuutuksen kuluista, joista on vähennetty korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista.

Pykälän 2 momentin mukaan työnantajan sairausvakuutusmaksu peritään työnantajan sairausvakuutusmaksusta annetussa laissa (771/2016) tarkoitettua palkasta.

23 §. *Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun tarkistaminen.* Pykälän 1 momentin mukaan sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun maksuprosenttia tarkistetaan siten, että sairaanhoitomaksujen tuotoilla ja valtion rahoitusosuudella voidaan kattaa luvun 8 §:ssä tarkoitettujen sairaanhoitovakuutuksen kulut. Maksuprosenttia tarkistetaan kahden desimaalin tarkkuudella. Maksua tarkistettaessa noudatetaan luvun 9 ja 10 §:ssä säädettyjä rahoitusosuuksia.

Pykälän 2 momentin mukaan sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun maksuprosentista säädetään vuosittain ennen marraskuun 23 päivää annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Jos maksu kuitenkin alittaisi 0,45 prosenttia tai ylittäisi 0,75 prosenttia kunnallisverotuksessa verotettavasta ansiotulosta ja muusta 14 ja 16–19 §:ssä tarkoitettua sairaanhoitomaksun maksuperusteesta, maksuprosentista on säädettävä lailla. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että maksuprosentista on säädettävä lailla, mikäli maksu alittaisi 0,90 prosenttia tai ylittäisi 1,20 prosenttia edellä mainituista tuloista tai maksuprosenteista.

7.2 Laki sairausvakuutusmaksujen maksuprosenteista vuonna 2025

1 §. *Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun maksuprosentti.* Pykälässä säädettäisiin vakuutetulta vuonna 2025 perittävän sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun määrästä. Pykälän 1 momentin mukaan maksu olisi 1,07 prosenttia kunnallisverotuksessa verotettavasta ansiotulosta ja muusta sairausvakuutuslain 18 luvun 14, 16–19 ja 19 a §:ssä tarkoitettua maksuperusteesta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksusta niissä tilanteissa, joissa vakuutettu saa muuta kuin sairausvakuutuslain 18 luvun 15–18 §:ssä tarkoitettua ansiotuloa. Tällöin sairaanhoitomaksua ehdotetaan perittäväksi 1,46 prosenttia.

2 §. *Sairausvakuutuksen päivärahamaksun maksuprosentti.* Pykälässä säädettäisiin palkansaajalta ja yrittäjältä perittävän sairausvakuutuksen päivärahamaksun määrästä vuonna 2025. Päivärahamaksuksi ehdotetaan 0,83 prosenttia palkka- ja yrittäjätulosta sekä muusta sairausvakuutuslain 18 luvun 15–18 §:ssä tarkoitettua maksuperusteesta, jos vuotuisen palkka- ja yrittäjätulon yhteismäärä on vähintään 16 872 euroa. Päivärahamaksu perittäisiin tällöin myös mainitun tulorajan alittavasta tulon osasta. Nykytilaa vastaavasti, jos vuotuisen palkka- ja yrittäjätulon yhteismäärä alittaa 16 872 euroa, päivärahamaksua ei perittäisi. Pykälässä säädettäisiin myös yrittäjältä perittävästä lisärahoitusosuudesta, joka olisi 0,20 prosenttia yrittäjän eläkeläisissä (1272/2006) tarkoitettujen vakuutuksen mukaisesta työtulosta.

3 §. *Työnantajan sairausvakuutusmaksun maksuprosentti.* Pykälässä ehdotetaan säädettävän työnantajan sairausvakuutusmaksun maksuprosentista siten, että vuonna 2025 sairausvakuutusmaksu olisi 1,88 prosenttia työnantajan sairausvakuutusmaksusta annetun lain (771/2016) 5 §:ssä tarkoitettua palkasta.

4 §. *Voimaantulo.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin lain voimaantulosta. Pykälän 2 momentin mukaan lain 1 §:ää sovellettaisiin vuodelta 2025 perittävään sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksuun. Pykälän 3 momentin mukaan lain 2 ja 3 §:ää sovellettaisiin maksuihin, jotka perustuvat vuonna 2025 maksettavaan palkkaan tai vahvistettuun yrittäjän työtuloon.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Sairausvakuutuslain 18 luvun 23 §:n 1 momentin mukaan lain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettua sairaanhoitomaksun maksuprosenttia tarkistetaan siten, että sairaanhoitomaksujen tuotoilla ja valtion rahoitusosuudella voidaan kattaa sairaanhoitovakuutuksen kulut. Sairausvakuutuslain

18 luvun 24 §:n 4 momentin mukaan työnantajan sairausvakuutusmaksun ja sairausvakuutuksen päivärahamaksun maksuprosentit sekä yrittäjän lisärahoitusosuuden suuruus tarkistetaan vuosittain ennen marraskuun 23 päivää annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Vuoden 2025 osalta sairausvakuutuslain 18 luvun 23 ja 24 §:ssä tarkoitettua valtioneuvoston asetusta maksuprosenteista ei annettaisi, vaan maksuista ehdotetaan säädettävän tähän esitykseen sisältyvällä liitelailalla.

9 Voimaantulo

9.1 Laki sairausvakuutuslain muuttamisesta

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.12.2024. Koska vakuutetun sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun, sairausvakuutuksen päivärahamaksun ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määrästä esitetään säädettäväksi lailla vuodelle 2025, lain 18 luvun 9 ja 10 §:ää, 20 §:n 3 momenttia, 21 §:ää ja 22 §:n 1 momenttia sovellettaisiin ensimmäisen kerran määrättäessä vakuutetun sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun, sairausvakuutuksen päivärahamaksun ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määrä vuodelle 2025, ja 18 luvun 23 §:n 2 momenttia ensimmäisen kerran määrättäessä sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu vuodelle 2026.

Sairauspäivärahan laskukaavan muutoksia sovellettaisiin vasta vuoden 2025 alusta lähtien. Jos työkyvyttömyys alkaa ennen 1 päivää tammikuuta 2025, sairauspäivärahaan sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Toisin sanoen uusia säännöksiä sovellettaisiin silloin, kun työkyvyttömyys alkaa 1 päivänä tammikuuta 2025 tai myöhemmin. Tästä säädettäisiin voimaantulosäännöksen 2 momentissa.

Koska kuntoutusraha on määrältään vähintään yhtä suuri kuin se kuntoutujalle myönnettävä sairausvakuutuslain mukainen sairauspäiväraha, johon hänellä olisi oikeus, jos hän kuntoutuksen alkaessa olisi tullut työkyvyttömäksi, etuuden laskukaavan muutos koskisi 1 päivänä tammikuuta 2025 tai sen jälkeen alkavaa kuntoutusta. Toisin sanoen, jos kuntoutus alkaa ennen 1 päivää tammikuuta 2025, kuntoutusrahaan sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa ollutta 11 luvun 1 §:n 2 momenttia.

Sairausvakuutuslain 11 luvun 2 §:n 7 momentissa säädetään tilanteesta, jossa vakuutettu tulee uudelleen työkyvyttömäksi 30 päivän kuluessa siitä päivästä, jolta viimeksi maksettiin sairauspäivärahaa tai osasairauspäivärahaa taikka erityishoitorahan maksaminen jatkuu 30 päivän kuluessa siitä päivästä, jolta viimeksi maksettiin erityishoitorahaa. Säännöksen mukaan näissä tilanteissa etuus määräytyy vähintään saman vuositulon perusteella kuin edellisellä etuusjaksolla.

Hallituksen esityksessä HE 296/2018 vp. (s. 26) todetaan kuitenkin, että säännöksen tarkoituksena on turvata henkilölle vähintään saman tasoinen päivärahaetus tilanteessa, jossa saman etuuden uusi etuusjakso alkaa 30 päivän kuluessa edellisen päättymisestä. Säännöksen tavoitteena ei ole siis yksinomaan se, että etuus määräytyy vähintään saman vuositulon perusteella kuin edellisen päivärahajakson aikana, vaan sen tarkoitus on myös turvata etuuden tasoa. Ilman erillistä soveltamissäännöstä etuuden tasoa turvaava tarkoitus ei säilyisi.

Jotta päivärahaetus hallituksen esityksen tarkoituksen ja soveltamiskäytännön mukaisesti säilyisi saman tasoisena tilanteessa, jossa edellinen sairauspäivärahajakso on päättynyt niin, että uusi, 1.1.2025 tai sen jälkeen alkava sairauspäivärahajakso on 30 päivän sisällä edellisen jakson päättymisestä, esityksessä ehdotetaan, että jos vakuutettu on tämän lain voimaan tultua tullut sairausvakuutuslain 11 luvun 2 §:n 7 momentin mukaisesti uudelleen työkyvyttömäksi ja

edellinen etuusjakso on alkanut 31.12.2024 mennessä, sairauspäivärahaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Myös tästä säädettäisiin voimaantulosäännöksen 2 momentissa.

Jos oikeus luovutuspäivärahaan on alkanut ennen 1.1.2026, luovutuspäivärahaan sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 11 luvun 1 §:n 2 momenttia. Tästä säädettäisiin voimaantulosäännöksen 3 momentissa. Vakiintunutta luovutuspäivärahaoikeuden syntymistä, etuuden maksamista tai muuta luovutuspäivärahaa koskevaa soveltamiskäytäntöä ei muutettaisi.

Lain 11 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetty työtulon 20 780 euron yläraja vastaa työntekijän eläkelain (395/2006) 96 §:ssä tarkoitetun palkkakertoimen arvoa vuonna 2010. Tästä säädettäisiin voimaantulosäännöksen 4 momentissa.

Voimaantulosäännöksen 5 momentti koski vuoden 2024 lopullisia valtion rahoitusosuuksia ja vakuutusmaksuilla rahoitettavia osuuksia sekä Kansaneläkelaitoksen vuoden 2024 tilinpäätöksen laadintaa. Vuoden 2024 lopullisten rahoitettavien osuuksien laskennassa ja Kansaneläkelaitoksen vuoden 2024 tilinpäätöksen laadinnassa sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 18 luvun säännöksiä.

9.2 Laki sairausvakuutusmaksujen maksuprosenteista vuonna 2025

Ennakkoperintälakia on muutettu lailla L 499/2024 siten, että verovuoden ennakonpidätysprosentit tulevat voimaan 1. tammikuuta alkaen. Muutos tarkoittaa Verohallinnon mukaan sitä, että vuoden 2025 veroperusteiden on oltava tiedossa marraskuun puolivälissä, kun verokorttien laskenta aloitetaan. Sairausvakuutusmaksuilla on vaikutusta verokorttien laskentaan, minkä vuoksi vuoden 2025 sairausvakuutusmaksujen tulisi olla selvillä verokorttituotannon alkaessa.

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.12.2024. Sen 1 §:ää sovellettaisiin vuodelta 2025 perittävään sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksuun, ja 2 ja 3 §:ää sovellettaisiin maksuihin, jotka perustuvat vuonna 2025 maksettavaan palkkaan tai vahvistettuun yrittäjän työtuloon.

10 Toimeenpano ja seuranta

Esityksessä ehdotetaan muutoksia sairauspäivärahan määrää koskeviin säännöksiin. Muutosten vaikutuksia on tarpeellista seurata ja arvioida jälkikäteen. Muutosten vaikutuksia on mahdollista seurata Kansaneläkelaitoksen tilastojen avulla. Arviointi pelkästään tilastotietojen perusteella ei kuitenkaan ole riittävää, vaan muutosten jälkiarviointi edellyttää tutkimusta.

Koska esityksen ehdotuksilla ja muilla säästöpäätöksillä on yhteisvaikutuksia, on tarkoituksenmukaista, että vaikutuksista tehdään kattavaa yhteisarviointia jälkikäteen. Jotta muutosten yhteisvaikutuksia pystyttäisiin arvioimaan, niiden laajempaa jälkiarviointia varten tulisi varata riittävästi aikaa.

Perustuslakivaliokunta on viimeksi lausunnossaan PeVL 16/2023 vp viitannut aikaisempiin kannanottoihinsa PeVL 47/2017 vp ja PeVL 40/2018 vp ja todennut, 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 toisti lausunnossaan suhtautuvansa erittäin vakavasti sosiaalisen peruskirjan valvontakäytännössä esitettyihin huomioihin ja sen mielestä valtioneuvoston tulee pikaisesti aloittaa asiaa koskeva perusteellinen tarkastelu (PeVL

16/2023 vp kappale 20). Tavoitteena on vahvistaa lakisääteisen perusturvan riittävyyden arvioinnin kansainvälistä vertailua etuuskien tason, perusoikeuksien sekä kansainvälisten velvoitteiden osalta osana tässä esityksessä ehdotettujen ja muiden niin kutsuttujen säästölakien vaikutusten jälkiseurantaa.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman liitteessä B linjataan useista sopeutustoimista, jotka vaikuttavat merkittävästi sosiaaliturvarahastojen menoihin. Hallitus on hallitusohjelmassaan sitoutunut vahvistamaan julkista taloutta nettomääräisesti 6 miljardilla vuoden 2027 tasolla. Hallitusohjelman hyväksymisen jälkeen hallitus on päättänyt lisätoimista, jotka vahvistavat julkista taloutta noin kolmella miljardilla eurolla. Tällä hallituksen esityksellä on yhteyksiä jo toteutettuihin ja tuleviin sosiaaliturvaa koskeviin säästölakeihin.

Sosiaaliturvarahastojen säästöjen kanavointia koskevat laskelmat on tehty hallituksen säästötavoitteiden pohjalta huomioiden hallitusohjelman liitteessä B esitetyt toimet sekä kevään 2024 julkisen talouden suunnitelmassa tehdyt linjaukset.

Tämän esityksen kanssa samanaikaisesti eduskunnalle on tarkoitus antaa useita hallituksen esityksiä, jotka perustuvat hallituksen keväällä 2024 kehysriihessä linjaamiin uusiin toimiin vuodelle 2025. Hallitus antaa esityksen valtion talouden tasapainottamiseksi erilaisin lääkekustannuksiin kohdistuvien säästöin. Muun muassa lääkkeiden sairausvakuutuskorvauksen kalenterivuotuista alkuomavastuuta korotetaan ja omavastuun määrä sidotaan kansaneläkeindeksiin, lisäksi lääkkeiden viitehintajärjestelmää muutetaan. Kehysriihipäätöksen mukaisesti edistetään myös työttömyysturvan aktiiviajan korotusosista luopumista. Lisäksi kansaneläkkeen ja kuntoutusrahan ikäraja nostetaan 16 vuodesta 18 vuoteen. Lisäksi hallitus antaa syksyllä 2024 hallitusohjelmaan perustuvan budjettilakiesityksen, jolla toteutetaan muutokset nuoren ammatilliseen kuntoutukseen ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahoihin. Toimenpiteiden vaikutukset sosiaaliturvarahastoihin kanavoidaan valtiolle ja kunnille velkaantumisen vähentämiseksi tämän hallituksen esityksen mukaisesti.

Kanavointiratkaisun yhteydessä luovutaan työttömyysturvaetuuskien rahoituksesta annetun lain 8 luvun 23 §:n 2 momentin mukaisesta Työllisyysrahaston 50,3 miljoonan euron vuosittaisesta tilityksestä Kansaneläkelaitokselle peruspäivärahan rahoitukseen. Muutosehdotus sisältyy eduskunnalle erikseen annettavaan vuoden 2025 työttömyysvakuutusmaksuja koskevaan hallitukseen esitykseen.

Lisäksi erikseen annettavilla hallituksen esityksillä kunnallisverotuksen efektiivisyyttä parannetaan poistamalla ansiotulovähennys ja korottamalla vastaavasti työtulovähennystä, ja osana julkisen talouden sopeuttamistoimia eläketulovähennystä kiristetään siten, että pienempien eläkkeiden verotus ei kiristy, vapaaehtoisen eläkesäästämisen verotuki poistetaan ja kotitalousvähennystä supistetaan. Ilman verotusta koskevan lainsäädännön muuttamista valtion tuloverotuottoa kasvattavat vakuutusmaksujen muutokset, jotka liittyvät työllisyysrahaston säästöjen kanavointiin velkaa kerryttävälle sektorille.

Jo hyväksyttyjä, kanavointiratkaisuun sisältyviä muutoksia ovat eduskunnan syyskaudella 2023 käsittelemään hallituksen esitykseen laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien

muuttamisesta (HE 73/2023 vp⁴⁷), sisältyneet muutokset, samoin muutokset, jotka sisältyivät hallituksen kevätistuntokaudella 2024 eduskunnalle antamaan hallituksen esitykseen aikuiskoulutustuen, ammattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 8/2024 vp) sekä hallituksen esitykseen laeksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 13/2024 vp). Eduskunta on hyväksynyt ehdotetut lakimuutokset, jotka ovat tulleet voimaan laeilla L 275–278/2024 ja 395–401/2024.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

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

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

12.1 Perustuslain säännökset ja perustuslakivaliokunnan käytäntö

Esityksen tavoitteena on toteuttaa osa niistä pääministeri Petteri Orpon hallituksen vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmaan sisältyvistä muutoksista, joiden tavoitteena on vahvistaa julkista taloutta.

Ehdotettu sääntelyä arvioitaessa ovat merkityksellisiä perustuslain 6 §, 18 §:n 2 momentti ja 19 §:n 2 ja 3 momentti sekä 22 §. Lisäksi merkitystä on YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevalla yleissopimuksella (TSS-sopimus, SopS 6/1976), uudistetulla Euroopan sosiaalisella peruskirjalla, YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevalla yleissopimuksella (SopS 26/2016) sekä YK:n lapsen oikeuksia koskevalla sopimuksella (SopS 59/1991).

12.2 Yhdenvertainen kohtelu

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp) on todettu, että pykälä ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Lailla ei voida ilman yleisesti hyväksyttävää perustetta asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille sekä asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslakivaliokunta on käytännössään nimenomaisesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (HE 309/1993 vp ja siinä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot sekä esim. PeVL 59/2002 vp, PeVL 1/2006 vp, PeVL 38/2006 vp, PeVL 28/2009 vp, PeVL 64/2010 vp, PeVL 2/2011 vp, PeVL 12/2011 vp, PeVL 11/2012 vp).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka perusteella ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan

⁴⁷L 1300/2023, L 1301/2023, L 1302/2023, L 1303/2023, L 1304/2023, L 1305/2023, L 1306/2023, L 1307/2023

sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Luettelo ei ole tyhjentävä, sillä eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun kuin luettelossa nimenomaisesti mainitun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema (ks. HE 309/1993 vp, s. 43–44, ks. myös esim. PeVL 53/2016 vp ja PeVL 31/2014 vp).

EU-oikeudessa yhdenvertaisuusperiaate on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklassa, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Syrjintäkielto sisältyy 21 artiklan 1 kohtaan, jossa kielletään kaikenlainen muun muassa henkilön vammaisuuteen tai ikään perustuva syrjintä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla sisältää vaatimuksen taata sopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen ilman syrjintää. Sopimuksen 12. 143 pöytäkirjan 1 artiklan 1 kappaleeseen sisältyvä kaikkinaisen syrjinnän kieltö laajentaa 14 artiklan syrjinnän kiellon koskemaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttimista, ja artiklan 2 kappale kieltää syrjinnän viranomaistoiminnassa.

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 26 artikla sisältää laaja-alaisen ja itsenäisen ihmisoikeuden, joka käsittää oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun ja syrjinnän kiellon. KP-sopimuksen valvontaa varten perustettu ihmisoikeuskomitea on katsonut tämän sopimusmääräyksen edellyttävän, että suojan syrjintää vastaan tulee kattaa viranomaistoiminta kokonaisuudessaan sekä yksityisten väliset oikeussuhteet keskeisillä elämänaloilla, kuten työ ja asuminen. Komitea on korostanut, että erilaistava menettely on 26 artiklan mukaista, jos erilaiselle kohtelulle on olemassa kohtuulliset ja objektiiviset kriteerit (esim. PeVL 59/2001 vp, s. 2/II).

Yhdenvertaista kohtelua ja syrjinnän kieltä koskevia säännöksiä on myös useissa muissa YK:n yleissopimuksissa, kuten taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa.

Kansallisessa perustuslaissakaan ei ole kielletty kaikkien erojen tekemistä ihmisten välillä. Erottelu voi perustua myös syrjintäsäännöksessä mainittuun ja siten lähtökohtaisesti kiellettyyn syyhyn. Olennaista on, voidaanko henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 44/I sekä esim. PeVL 9/2000 vp, s. 2/II, PeVL 14/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 4/2016 vp, s. 2–3). Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (ks. PeVL 4/2016 vp, s. 2–3, PeVL 37/2014 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. (ks. esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2/I, ja PeVL 18/2006 vp, s. 2/II). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II). Yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamista perustelevalle yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaisia (PeVM 11/2009 vp, s. 2/I). Erilaista kohtelua koskevaa poikkeamisvaltuutta koskevalta lailta vaaditaan perustuslakivaliokunnan yhdenvertaisuussääntelyä 28 C-144/04, Mangold, 63 kohta. HE 62/2022 vp 111 koskevan lausunnon mukaan "riittävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta" (ks. PeVL 10/2003 vp).

Esityksessä ehdotetut sairauspäivärahan laskukaavan muutokset olisivat heikennyksiä sairauspäivärahan saajille alkaen 27 633 euron vuosituloista. Etuuksien saamiseen liittyä aina

tiettyjä laissa säädettyjä edellytyksiä, eikä esitys poikkea voimassa olevan lainsäädännön mukaisista lähtökohdista yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Esitystä ei siten ole pidettävä perustuslain 6 §:n takaaman yhdenvertaisuuden vastaisena.

12.3 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Työllisyyden edistämistä koskeva perustuslain 18 §:n 2 momentin säännös on luonteeltaan julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Säännöksessä ei oteta kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan, vaan siinä jätetään julkiselle vallalle merkittävästi harkintavaltaa siitä, miten työllisyyttä voidaan parhaiten edistää. Työllisyyden edistämismvelvollisuus merkitsee myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmien muodostuminen. (HE 309/1993 vp.).

Suomi on ratifioinut Kansainvälisen työjärjestön, jäljempänä ILO, 1988 hyväksymän yleissopimuksen n:o 168, jäljempänä ILO:n yleissopimus 168, joka koskee työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa. Yleissopimuksen 168 johdanto-osassa korostetaan työntöön ja tuottavan työn tärkeyttä jokaisessa yhteiskunnassa sekä niiden yhteisölle antamien voimavarojen vuoksi, että myös niiden työntekijöille antaman toimeentulon ja yhteiskunnallisen roolin ja työntekijöiden niistä saaman omanarvontunnon vuoksi. Edelleen johdanto-osassa todetaan, että on tarpeen hyväksyä sellaisia uusia kansainvälisiä normeja, jotka koskevat täystyöllisyyden sekä tuottavan ja yksilön vapaaseen valintaan perustuvan työn edistämistä kaikilla tarkoituksenmukaisilla tavoilla, sosiaaliturva mukaan lukien.

Yleissopimuksen 168 hyväksymisen yhteydessä ILO on hyväksynyt myös sopimuksen täydentämistä koskevan suosituksen 176, joka on saatettu eduskunnan tiedoksi yleissopimuksen 168 ratifiointia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 239/1989). Suosituksen 176 mukaan taloudellisen kriisin aikoina sopeuttamispolitiikkaan tulisi määrätyn ehdoin sisällyttää toimenpiteitä sellaisten aloitteiden edistämiseksi, joiden avulla työvoiman käyttöaste saadaan mahdollisimman suureksi.

Perustuslain 18 §:n 2 momentin perusteella julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Säännös merkitsee muun muassa sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista (ks. HE 309/1993 vp, s. 68, PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 1–2)

Koska ehdotetuilla sairauspäivärahan laskukaavaa koskevilla muutoksilla arvioidaan olevan työllisyyttä edistävä vaikutus, esitystä voidaan pitää perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisena.

12.4 Oikeus perustoimeentulon turvaan

Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa sairauden perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätävä takaa jokaiselle perustoimeentuloturva tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006

vp, s. 2). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinputoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I).

Perusoikeusuudistuksen esitöiden ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu perustoimeentulon turva on voimassa olevasta sosiaalilainsäädännöstä riippumaton eikä siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelyihin (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II). Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan silloisen hallitusmuodon taloudellisia ja sosiaalisia perusoikeuksia koskevia säännösehdotuksia muotoiltaessa kiinnitettiin erityistä huomiota tosiasiallisiin mahdollisuuksiin näiden oikeuksien toteuttamiseen ja varmistumaan siitä, että ehdotukset soveltuisivat myös taloudellisten olosuhteiden muuttuessa (HE 309/1993 vp, s. 19/I). Sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista on, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 34/1996 vp, s. 2–3 ja PeVL 6/2009 vp, s. 8). Valiokunta on katsonut näiden lähtökohtien soveltuvan myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn tukemisvelvoitteen valtiosääntöiseen arviointiin (PeVL 32/2014 vp, PeVL 25/2012 vp). Valiokunta on siten pitänyt valtiontalouden säästötavoitetta taloudellisen laskusuhdanteen aikana hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin esimerkiksi lapsilisien tasoon.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp, s. 3). Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaisia puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. myös esim. PeVL 40/2018 vp ja PeVL 45/2017 vp). Valiokunnan mukaan heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen perustoimeentulon turva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin pykälän 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei siten voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (HE 309/1993 vp, s. 70/I, PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 25/2013 vp, s. 2/I).

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat antaneet Suomea koskevia kannanottoja. YK:n TSS-komitea antaa sopimuksen säännösten tulkinnoista yleiskommentteja (general comments). Komitean viimeisimmät Suomea koskevat loppupäätelmät hyväksyttiin 5.3.2021 (E/C.12/FIN/CO/7). Komitea kiinnitti päätelmissään huomiota sosiaaliturvaan (9 artikla) katsoen että vuosien 2015–2019 aikaiset etuuksien leikkaukset ja kansaneläkeindeksiin jäädytykset tekivät etuuksista riittämättömiä. Komitea vaati Suomea varmistamaan jatkossa, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä ja että harkittaessa leikkauksia muun muassa julkisen talouden säästötoimien yhteydessä a) leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa; b) leikkaukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia, että muiden toimintaperiaatteiden noudattaminen tai toimenpiteistä pidättäminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta; c) leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin; d) leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää

eriarvoisuutta; ja e) leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason. Lisäksi komitea kehotti perehtymään yleiskommenttiin nro 19 (2007) oikeudesta sosiaaliturvaan sekä julkisen talouden säästötoimia koskevaan komitean puheenjohtajan kirjeeseen (2012) (E/2013/22–E/C.12/2012/3, annex VI (B)).

Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on arvioinut Suomen sosiaaliturvaa ja se antoi viimeksi vuoden 2023 alussa suosituksen, jonka mukaan Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia. Peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sen artikloissa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä on sekä ansioon sidottuja että vähimmäismääräisiä etuuksia. Vähimmäismääräisiä sosiaaliturvaetuuksia ovat takuueläke, vähimmäismääräinen sairaus- ja kuntoutuspäiväraha sekä työttömyysturvan peruspäiväraha. Niiden rinnalla ovat sosiaaliavustuksiksi luokiteltavat tarveharkintaiset etuudet eli työmarkkinatuki ja toimeentulotuki. Pääsääntöisesti Suomessa pyritään turvaamaan yksilön asemaa sosiaalisen riskin varalta (kuten työttömyyden, sairauden tai työkyvyttömyyden).

Pohjoismainen käsitys sosiaaliturvasta rahallisen tuen ja palveluiden yhdistelmänä vaikuttaa suomalaisen järjestelmän taustalla. Komitea on tarkastellut myös muiden Pohjoismaiden perusturvan riittävyttä. Myös niiden osalta ovat nousseet esille Pohjoismaisen järjestelmän erityispiirteet. Näkemys on osaltaan johtanut eriäviin näkemyksiin sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa. Suomi arvioi vähimmäisturvan riittävyttä toisin, koska Suomessa sosiaalietuudet, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja erilaiset terveydenhuollon maksukatot muodostavat kokonaisuuden. Yksittäisen etuuden taso ei Suomen näkemyksen mukaan ole hyvä mittari tuen riittävydelle, koska Suomessa toimeentulo voi koostua esimerkiksi työmarkkinatuesta, asumistuesta ja toimeentulotuesta. Lisäksi muun muassa julkisilla terveystaloudilla ja reseptilääkkeillä ovat omat maksukattonsa, jotka rajaavat asiakkaan terveydenhuoltokustannukset kohtuulliselle tasolle.

Kokonaisuudessaan kansainvälisten valvontaelinten kannanottojen osalta voidaan todeta, että tässä esityksessä ei kuitenkaan puututa vähimmäismääräisen sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan tasoon, eikä esitystä näin ollen ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön tai kansainvälisiä sopimuksia koskevien valvontahuomioiden valossa pidettävä perustoimeentulon turvaa koskevan oikeuden kannalta ongelmallisena.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin subjektiivisen oikeuden perustavasta luonteesta ja perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 3). Perusoikeussäännökset velvoittavat julkista valtaa. Jos perusoikeuksia toteuttavien etuuksiin puututaan, valtiosääntöisen sallittavuuden arvioinnissa voidaan soveltuvin osin tukeutua samankaltaisiin arviointiperusteisiin kuin varsinaisten perusoikeusrajoitusten sallittavuuden arvioinnissa.

Keskeinen kysymys perustuslain 19 §:n arvioinnin osalta on se, ovatko perusturvaa koskeville muutoksille esitetyt perustelut perusoikeusdoktriinin kannalta hyväksyttäviä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Vastaavanlainen velvollisuus muutosten hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden arvioinnille on johdettavissa myös TSS-sopimuksen määräyksistä sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklasta, jonka mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet pyrkimykseen asteittain nostaa sosiaaliturvajärjestelmänsä korkeammalle tasolle.

TSS-sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan lukien. Edelleen TSS-sopimuksen 11 artiklan mukaan

sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden ehtojen jatkuvaan parantamiseen. Sopimusvaltiot sitoutuvat TSS-sopimuksen 2 artiklan nojalla täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. Oikeuksien toteuttamisessa kuitenkin huomioidaan 9 artiklan mukaisesti sopimusvaltion käytettävissä olevat voimavarat, jotka voidaan ottaa huomioon painavampina syinä sosiaaliturvaetuksia heikennettäessä. TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on linjannut, miten sopimuksen velvoitteita ja niihin kohdistuvia muutoksia tulisi tulkita.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla velvoittaa jäsenvaltion luomaan sosiaaliturvajärjestelmän, joka turvaa kansalaisten toimeentulon työelämän katkoksiin liittyvien riskien varalta ja 12 artikla kattaa sekä vakuutusperustaiset ja ansiosidonnaiset korvaukset että aiemmasta työhistoriasta riippumattomat, useimmiten verorahoitteiset tasakorvaukset. Sopimuksen 13 artikla taas turvaa oikeuden sosiaaliavustukseen jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä. Euroopan sosiaalisen peruskirjan III osan G artiklan mukaan peruskirjan takaamiin oikeuksiin ei saa kohdistaa muita peruskirjassa määriteltyjä rajoituksia, lukuun ottamatta sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalien suojelemiseksi.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista olevan, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoittaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 6/2015 vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 10/2015 vp).

Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja niiden olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Rajoituksille on oltava hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen tarve. Rajoitusten on oltava myös suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Lainsäädännön tavoitteiden tulee olla oikeassa suhteessa käytettyihin keinoihin, ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoitus on toisin sanoen sallittu ainoastaan, jos tavoitetta ei voi saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Hyväksyttävyyden arvioinnissa on otettava huomioon myös Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja merkitystä on Suomea sitovien perus- ja ihmisoikeussopimusten vastaavilla, ihmisoikeutta koskevilla säännöksillä.

Esityksen perusoikeusvaikutusten arvioinnin kannalta merkityksellistä on myös, miten paljon laskukaavan muutos alentaa ansioperusteista sairauspäivärahaa. Esityksen kotitalousvaikutuksia koskevassa osiossa, taulukossa 12, kuvataan sairauspäivärahan laskukaavan muutoksen vaikutusta sairauspäivärahan määrään eri tulotasoilla. Esimerkiksi 55 000 euron vuosituloilla sairauspäiväraha alenisi 18,12 euroa päivässä ja 453 euroa kuukaudessa.

Perustuslakivaliokunta on myös joissain ratkaisuisaan katsonut heikennyksen niin vähäiseksi, ettei siitä muodostu ongelmaa perusoikeusnäkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi katsonut työttömyysturvan omavastuunajan pidennyksen olevan vaikutuksiltaan niin vähäinen heikennys, ettei se ollut perusoikeusnäkökulmasta ongelmallinen (PeVL 16/1996 vp). Valiokunnan näkemys kuitenkin on, etteivät heikennykset saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp.).

Perustuslakivaliokunta on viimeksi hallituksen esitykseen laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta HE 13/2024 vp johdosta antamassaan lausunnossaan PeVL 8/2024 vp lausunut sellaisesta ansioperusteisen etuuden ansio-osaan kohdistuvasta muutoksesta, jolla etuuden tuloperusteista ansio-osaa pienennettäisiin. Kyseisessä hallituksen esityksessä ehdotettiin, että ansioperusteisen työttömyysetuuden, ansiopäivärahan, määrää porrastettaisiin työttömyyden pitkittyessä alentamalla etuutta ensin 40 maksupäivän, eli kahdeksan viikon, kohdalla 20 prosentilla ja enimmillään, 170 maksupäivän, eli 34 viikon, kohdalla 25 prosentilla täyteen ansiopäivärahaan verrattuna. Ansiopäivärahan määrä olisi kuitenkin vähintään peruspäivärahan suuruinen.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että 20 prosentin porrastus pienentäisi keskimääräistä täyttä päivärahaa noin 14 euroa päivässä eli noin 300 euroa kuukaudessa, ja 25 prosentin porrastus pienentäisi keskimääräistä täyttä päivärahaa noin 15,5 euroa päivässä eli noin 330 euroa kuukaudessa.

Perustuslakivaliokunta lausui ansiopäivärahan alentamista koskevan ehdotuksen johdosta, että ”työttömyysetuuksista työttömyyspäivärahan peruspäiväraha ja sitä suuruudeltaan vastaava ansiopäivärahan perusosa sekä työmarkkinatuki, joka täysimääräisenä on peruspäivärahan suuruinen, ovat perustuslain 19 §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä (PeVL 16/1996 vp, s. 1/II, PeVL 46/2002 vp, s. 2/I, PeVL 25/2013 vp, s. 2/II). Valiokunta on siten ansiopäivärahan ansio-osan maksuajan lyhentämistä koskevaa sääntelyä arvioiessaan todennut, ettei ansiopäivärahan ansio-osaa koskeva muutosehdotus vaikuta perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perustoimeentulon turvaan. Valiokunta ei ole pitänyt ehdotettua ansio-osan lyhentämistä ongelmallisena myöskään perustuslain 15 §:ssä turvatuun omaisuuden suojan kannalta (PeVL 25/2013 vp, s. 2–3).” Perustuslakivaliokunta katsoi, että samat arviot koskivat myös ehdotettua sääntelyä ansiopäivärahan alentamisesta (PeVL 8/2014 vp kappale 6).

Tätä ennen perustuslakivaliokunta on hallituksen esitykseen HE 73/2023 vp laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta antamassaan lausunnossaan PeVL 16/2023 vp lausunut muun muassa ansiopäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon pidentämisestä. Valtiovarainministeriö arvioi, että muutos vähentäisi ansiopäivärahan saajien määrää noin 17 prosentilla, jolloin, jos työttömyysaste on 6,7 prosenttia, vähennys tarkoittaisi poikkileikkaustilanteessa noin 18 000 henkilöä, jotka ansiopäivärahan sijasta saisivat työmarkkinatukea. Perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta arvioitu tulomuutos muodostui ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen välisestä erotuksesta. Noin 55 000 euron vuositulolla ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen erotus kuukaudessa on noin 1 200 euroa. Samassa esityksessä ehdotettiin myös muita muutoksia työttömyysetuuteen.

Perustuslakivaliokunta totesi työssäoloehdosta ja muista ansiopäivärahaan vaikuttavista ehdotuksista, että ”vaikka ehdotettujen muutosten ei kaikilta osin voitu katsoa olevan vähäisiä, eivät nyt ehdotetut työttömyysturvalain muutokset valiokunnan mielestä myöskään muilta osin heikennä niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sääntely ei vastaisi perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia (ks. myös PeVL 40/2018 vp, s. 3, PeVL 47/2017 vp, s. 4)” (PeVL 16/2023 vp kappale 13).

Lisäksi samassa hallituksen esityksessä ehdotettiin, että työttömyysturvan lapsikorotuksista luovuttaisiin. Lapsikorotusten poisto pienentää työttömyysetuuden määrää yhden lapsen perheessä vuoden 2023 tasossa 5,84 euroa päivässä (noin 125 euroa kuukaudessa), kahden lapsen perheessä 8,57 euroa päivässä (noin 184 euroa kuukaudessa) ja vähintään kolmen lapsen perheissä 11,05 euroa päivässä (noin 238 euroa kuukaudessa) aiempaan verrattuna. Lapsikorotusten poistosta saavutettava nettosäästö ohjattiin lapsilisäjärjestelmään. Muutoksen arvioitiin lisäävän toimeentulotuen saantia. Sairauspäivärahan laskukaavaa koskevien muutosten voidaan arvioida lisäävän toimeentulotuen saantia niissä kotitalouksissa, joihin on jo ennen ehdotettuja muutoksia maksettu toimeentulotukea (noin 1 600 henkilöä) ja lisäksi toimeentulotuen piiriin saattaa tulla myös vähäinen määrä uusia kotitalouksia (noin 600 henkilöä). Työttömyysturvan lapsikorotusten poiston osalta lausunnossaan PeVL 16/2023 vp (kappale 13) perustuslakivaliokunta lausui, että kun otetaan huomioon olemassa olevat tukijärjestelmät, ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kuitenkaan ole 19 §:n 3 momenttiin kiinnittyvää valtiosääntöoikeudellista estettä poistaa lapsikorotuksia. Kyseiset olemassa olevat tukijärjestelmät sisälsivät hallituksen esityksen mukaan myös toimeentulotuen.

Kokonaisuudessaan perustuslakivaliokunnan kannanottojen osalta voidaan todeta, että tässä esityksessä ei puututa vähimmäismääräisen sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan tasoon, eikä esitystä näin ollen ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön tai kansainvälisiä sopimuksia koskevien valvontahuomioiden valossa pidettävä perustoimeentulon turvaa koskevan oikeuden kannalta ongelmallisena. Perustuslakivaliokunnan muun muassa lausunnossaan PeVL 16/2023 vp toteaman tarkastelutarpeen osalta viitataan edellä luvussa 10, Toimeenpano ja seuranta, esille tuotuun tavoitteeseen vahvistaa lakisääteisen perusturvan riittävyyden arvioinnin kansainvälistä vertailua etuuksien tason, perusoikeuksien sekä kansainvälisten velvoitteiden osalta osana tässä esityksessä ehdotettujen ja muiden niin kutsuttujen säästölakien vaikutusten jälkiseurantaa. Edelleen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella ansioperusteisen sairauspäivärahan määrän alentamisen vaikutuksesta voidaan todeta, että muutoksen ei voitane katsoa heikentävän niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sääntely ei vastaisi perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia.

12.4.1 Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville

Sen lisäksi, että oikeus perustoimeentuloon turvataan perustuslain 19 §:n 2 momentissa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella, perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetään, että julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännös asettaa julkiselle vallalle tehtävän nimenomaan tukea lapsen huolenpidosta vastaavien toiminta, ja säännös sisältää myös lapsiperheiden aineellisen tukemisen ulottuvuuden (HE 309/1993 vp s. 71–72 ja PeVM 25/1994). Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei perustuslaki kuitenkaan määritä, millä keinoin tämä velvoite toteutetaan (PeVL 12/ 1995 vp, s. 2/II). Tästä seuraa, että sosiaaliturvaa koskevissa ratkaisuissa on otettava huomioon tuen tason vaikutus myös tukea saavan henkilön lasten hyvinvointiin.

Suomea sitoo myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus, jonka 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksien komitea antoi Suomelle kesäkuussa 2023 suositukset YK:n lasten oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanosta. Komitea antoi suosituksia muun muassa lastensuojelusta, lapsiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemisestä, vammaisten lasten oikeuksista ja lasten mielenterveyteen liittyvistä kysymyksistä. Tässä hallituksen esityksessä ehdotettujen

muutosten kannalta keskeisessä sosiaaliturvaa koskevassa suosituksessa (Standard of living, suositus 35 a) komitea suositti, että Suomi turvaa lapsille riittävän toimeentulon välttämällä sellaisia sosiaaliturvan leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.

Esityksen luvussa 4.2.6.3 on arvioitu sairauspäivärahan laskukaavan muutosten vaikutuksia huoltovelvollisiin. Esiitetty sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan laskukaavan muutos alentaa käytettävissä olevia tuloja niissä perheissä, joissa vanhempi saa mainittuja etuuksia, ja muutos saattaa näin heikentää huoltajan mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi. Muutos ei kuitenkaan kohdistu kaikista pienituloisimpiin sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan saajiin. Kuten esityksen kotitalouksiin kohdistuvia vaikutuksia koskevassa luvussa ja edellä perustoimeentulon turvaa koskevan oikeuden osalta on tuotu esiin sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan muutokset eivät myöskään lisää toimeentulotuen saantia vähäistä enempää. Muutoksella ei ole vaikutusta perheen taloudelliseen tilanteeseen silloin, kun vanhempi saa työstäpoissaolon ajalta palkkaa. Leikkauksen vaikutus perheen taloudelliseen tilanteeseen korostuu etenkin tilanteissa, kun vanhempi on pitkäaikaisesti työkyvytön ja etuusjakso muodostuu pitkäksi.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut etuudensaajan huoltokykyyn vaikuttavaa etuusmuutosta esimerkiksi hallituksen esitykseen HE 73/2023 vp antamassaan lausunnossa PeVL 16/2023 vp. Kyseisessä lausunnossa perustuslakivaliokunta lausui työttömyysturvan lapsikorotusten poiston osalta, että kun otetaan huomioon olemassa olevat tukijärjestelmät, ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kuitenkaan ole 19 §:n 3 momenttiin kiinnittyvää valtiosääntöoikeudellista estettä poistaa lapsikorotuksia. Kyseiset olemassa olevat tukijärjestelmät sisälsivät hallituksen esityksen mukaan myös toimeentulotuen (PeVL 16/2023 vp kappale 13).

Sairauspäivärahan laskukaavan muutoksella on vaikutus perheiden toimeentuloon. Muutos ei kuitenkaan luo väliinputoajaryhmiä sosiaaliturvassa, sillä muutoksella ei ole vaikutusta lähtökohtaiseen oikeuteen saada sairauspäivärahaa vähintään vähimmäismääräisenä, ja tulorajan vuoksi muutos ei kohdistu sellaisiin henkilöihin ja huoltovelvollisiin, joiden vuositulo on enintään 27 633 euroa. Muutos ei heikentäisi sairauspäivärahan vähimmäismäärää. Sairauspäivärahan laskukaavan muutoksesta huolimatta lapset edelleen olisivat muiden perustuslain 19 §:n 2 ja 3 momentin tarkoittamien etuuksien ja palveluiden piirissä, eikä sairauspäivärahan laskukaavan muutosta ole pidettävä ongelmallisena julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetetun velvoitteen kannalta.

12.4.2 Vammaisten henkilöiden oikeudet

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Vammaissopimuksen 4 artiklan 2 kohta vastaa sanoitukseltaan TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan kirjausta. TSS-sopimus on hyväksytty vuonna 1966 ja se on astunut kansainvälisesti voimaan 1976, jolloin myös Suomi on ratifioinut sopimuksen (SopS 6/1976). Sopimuksessa säädetään kaikkien sopimusvaltion oikeudenkäytön piirissä olevien ihmisten, mukaan lukien vammaisten henkilöiden, oikeudesta muun muassa yhdenvertaiseen kohteluun, työhön, sosiaaliturvaan, tyydyttävään elintasoon ja terveyteen. TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova komitea on lisäksi eksplisiittisesti vahvistanut myös vammaisten henkilöiden kuulumisen TSS-sopimuksen soveltamisalaan vuonna 1994 antamassaan vammaisia henkilöitä koskevassa yleiskommentissa (E/1995/22).

Vammaisten henkilöiden oikeudesta sosiaaliturvaan säädetään vammaisyleissopimuksen 28 artiklassa. Artiklan 2 kohdan mukaan ”sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden sosiaaliturvaan ja tämän oikeuden nauttimiseen ilman syrjintää vammaisuuden perusteella”.

Sairauspäivärahan laskukaavan muutoksen arvioidaan kohdistuvan vähäisissä määrin vammaisiin henkilöihin kuntoutusrahan kautta. Vammaisten henkilöiden tulot perustuvat muuta väestöä yleisemmin tulonsiirtoihin. Vammaisten henkilöiden tärkeimpiä tulonlähteitä ovat eläketulot ja vammaisetuudet, joten ehdotetuilla sairauspäivärahaan ja kuntoutusrahaan kohdistuvilla muutoksilla ei katsota olevan sellaisia vammaisten henkilöiden oikeuksiin vaikuttavia seurauksia, joiden vuoksi lakeja ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

12.5 Veronluonteiset maksut

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sairausvakuutusmaksuja koskevia säännöksiä. Vakiintuneen tulkinnan mukaan sairausvakuutusmaksujen katsotaan olevan valtiosääntöoikeudellisesti veroja (PeVL 36/2005 vp ja PeVL 20/2008 vp). Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslakivaliokunnan mainitussa lausunnossa PeVL 36/2005 vp todetaan, että sairausvakuutuksen päivärahamaksun maksuprosentista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella, koska asetuksenantajan harkintavalta on riittävästi lain säännöksiin sidottua. Samoin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 20/2008 todetaan, että sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun vahvistamisen osalta asetuksenantajan harkintavalta on lain tasolla riittävästi lain säännöksiin sidottu.

Ehdotetuilla muutoksilla muutetaan sairaanhoitovakuutuksen rahoitusosuuksia. Kuten voimassa olevassa laissa, asetuksenantajan harkintavalta maksujen vahvistamisen osalta on lain säännöksiin sidottua. Näin ollen muutokset eivät ole ristiriidassa veroista säätämislain perustuslaissa asetettujen vaatimusten kanssa.

12.6 Yhteenveto

Perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa mitään ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä ei sinänsä liity siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia toimeentulotukietuuksia heikennetään (mm. PeVM 25/1994 vp.). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentuloturvaetuuksien osalta etuuksien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp., PeVL 21/2016 vp), ja että valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp sekä PeVL 16/2023 vp kappale 9).

Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp, s. 3 ja PeVL 16/2023 vp kappale 9). Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. myös esim. PeVL 40/2018 vp ja PeVL 45/2017 vp sekä PeVL 16/2023 vp kappale 9). Valiokunnan mukaan selvää on myös 159 se,

että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3 ja PeVL 16/2023 vp kappale 9).

Perustuslakivaliokunta on toisin sanoen kiinnittänyt huomiota siihen, ettei perusoikeuksilla tavoitella tiettyjen etuuksien tason turvaamista. Lisäksi se on lausunut, että sosiaaliturva on sidoksissa yhteiskunnan taloudellisiin voimavaroihin ja siten etuuksien mitoittamisessa on perusteltua huomioida julkisen talouden ja kansantalouden tila. Näin perusoikeuden tason arvioinnissa huomio kiinnittyy tuen saajan ohella yhteiskunnallisiin resursseihin.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 21/2016 vp ja PeVL 10/2015 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista (PeVL 10/2015 vp).

Kansainvälisessä vertailussa korkean verorasituksen ja talouskasvun edellytysten turvaamisen vuoksi tasapainotusta ei voida valtiovarainministeriön mukaan kokonaan toteuttaa verotusta kiristämällä. Hallituksen tavoite julkisen talouden tasapainottamiseksi edellyttääkin myös suoria säästötoimia ja rahastoille realisoituvien säästöjen kanavointia valtiontalouteen jo vuoden 2025 alusta lukien. Julkisen talouden kestävyydellä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan.

Lausunnossaan PeVL 14/2023 vp (kappale 8) perustuslakivaliokunta on lausunut, ettei perustuslaissa voida yksityiskohtaisesti säätää, millä tavoin ja esimerkiksi minkä tasaisina etuuksina perustoimeentulon turva taataan lailla, mutta momentin mukaisina ei voida pitää ainakaan sellaisia muutoksia toimeentuloturvan sääntelyyn, jotka vaarantaisivat vähimmäistoimeentulon tai johtaisivat 1 momentissa tarkoitettua välttämättömän toimeentulon turvaa heikompaan perustoimeentuloturvan mitoitukseen (ks. myös (PeVL 34/1996 vp, s. 2/II). Esityksellä ei puututa työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan tasoon, jolloin työttömyyden perusteella maksettavan perustoimeentuloturvan taso säilyy ennallaan suhteessa perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun välttämättömän toimeentulon turvaan nähden.

Esityksen on kuitenkin arvioitu lisäävän viimesijaiseksi tarkoitettun toimeentulotuen saamista. Lausunnossaan PeVL 16/2023 vp (kappale 14) perustuslakivaliokunta on todennut pitävänsä huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitettun toimeentulotuen saajiksi (ks. myös PeVL 47/2017 vp, PeVL 51/2017 vp, PeVL 40/2018 vp) ja kiinnittää huomiota myös siihen, että toimeentulotukeen liittyy muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeava tarveharkinta ja menokontrolli (ks. myös PeVL 14/2023 vp, kappale 16). Samassa lausunnossa perustuslakivaliokunta lausui, että valtioneuvoston on välttämätöntä seurata tarkasti esityksen (HE 73/2023 vp) vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen (PeVL 16/2023 vp kappale 18).

Esityksen perusoikeusarvioinnin kannalta on tärkeää kyetä muodostamaan käsitys siitä, millaisia yhteisvaikutuksia useilla samaan aikaan annettavilla hallituksen esityksillä on etuuksia saaville henkilöille ja kotitalouksille. Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut syksyllä 2024 annettavista sosiaaliturvaa koskevista muutosehdotuksista niiden kotitalouksiin kohdistuvia yhteisvaikutuksia ja perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia koskevat erilliset muistiot, jossa huomioidaan myös osa tässä esityksessä ehdotetuista muutoksista.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. (ks. esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2/I, ja PeVL 18/2006 vp, s. 2/II). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II). Yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamista perustelevan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaisia (PeVM 11/2009 vp, s. 2/I).

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 3). Perusoikeussäännökset velvoittavat julkista valtaa. Perusoikeuteen voidaan kuitenkin säätää tavallisella lailla rajoituksia tietyin edellytyksin, mutta rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltäviä. Ne eivät saisi myöskään ulottua perusoikeuden ydinalueelle. Lisäksi rajoitusperusteiden tulisi olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Ne eivät saisi olla myöskään ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. (PeVM 25/1994 vp.)

Kuten edellä on todettu, YK:n lapsen oikeuksien komitea on suosittanut, että Suomi turvaa lapsille riittävän toimeentulon välttämällä sellaisia sosiaaliturvan leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Osiossa oikeudesta perustoimeentulon turvaan on puolestaan todettu Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean (TSS-komitea) maaliskuussa 2021 esittämät vaateet koskien sen varmistamista jatkossa, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä. Samassa yhteydessä on käsitelty myös Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitean 15.2.2023 julkistamaa ratkaisua koskien muun muassa sairauspäivärahan vähimmäismäärän tasoa suhteessa suomalaisten keskituloon.

Esitys on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta. Julkisen talouden tilaa on merkittävästi vaikeuttanut se, että Suomen talouskasvu on ollut viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana heikkoa verrattuna aiempaan sekä muihin Pohjoismaihin ja EU:n keskiarvoon. Tulevina vuosina talouskasvun edellytyksiä heikentää väestökehitys. Julkinen taloutemme on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien. Ilman talouspolitiikan merkittävää muutosta velkasuhteen kasvu jatkuu 2020-luvulla. Vaikka valtion velanhoitokyky on edelleen hyvä, se heikkenee jatkuvasti, jos julkista taloutta ei vahvisteta. Tulevien vuosien mahdolliset kriisit voivat johtaa tilanteeseen, jossa julkinen valta ei kykene julkisen talouden rajoitusten vuoksi reagoimaan kriisiin asianmukaisesti. Tällöin jouduttaisiin liian äkillisesti säästämään julkisista menoista ja kiristämään verotusta.

Laskusuhdanteen ohella myös valtiontalouden säästötavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin toimeentuloetuuksien tasoon tilanteessa, jossa julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitsee pitkäaikainen rakenteellinen epätasapaino. Valtiovarainministeriön mukaan Suomen julkisen talouden velkaa kerryttävä alijäämä on mittava, ja näin julkisen talouden velkasuhteen vakauttaminen edellyttää nopeita ja merkittäviä toimenpiteitä seuraavien vuosien aikana. Kansainvälisessä vertailussa korkean verorasituksen ja talouskasvun edellytysten turvaamisen vuoksi tasapainotusta ei voida valtiovarainministeriön mukaan kokonaan toteuttaa verotusta kiristämällä. Hallituksen tavoite julkisen talouden tasapainottamiseksi edellyttääkin myös suoria säästötoimia. Julkisen talouden kestävyydellä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan. Julkisen talouden tasapainottamiseksi esityksen tavoitteena on suoraan vähentää

sairauspäivärahamenoa ja kanavoida sosiaaliturvarahastoille syntyvä säästö vähentämään julkisen talouden velkaantumista.

Ehdotetut muutokset koskisivat niiden voimaantulon jälkeen syntyviä tilanteita, eikä sairauspäivärahan laskukaavan muutoksella puututtaisi jo alkaneisiin sairauspäivärahan enimmäismaksuaikoihin tai tällaisen enimmäisajan aikaiseen sairauspäivärahan määrään. Ehdotetuilla muutoksilla ei näin ollen ole taannehtivia vaikutuksia.

Vaikka esitys heikentää joidenkin henkilöiden sairauspäivärahan määrää, esitys kuitenkin säilyttää oikeuden saada sairauspäivärahaa vähimmäismääräisenä eikä se koske alle 27 633 euroa vuodessa ansaitsevia henkilöitä. Esityksellä ei myöskään ehdoteta heikennettäväksi sairauspäivärahan vähimmäismäärää tai laskettaisi sen määrää alle perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun viimesijaisen turvan määrän.

Jos ehdotuksia tarkastellaan suhteessa TSS-komitean vaatimuksiin, on syytä painottaa, että sairauspäivärahan laskukaavan muutoksessa kyse ei ole kriisiaikaan tarkoitetusta, väliaikaisesta muutoksesta, mutta ehdotettuun muutokseen sisältyvät keinot ovat perusteltuja valtiontalouden pitkäaikaisen rakenteellisen epätasapainon korjaamiseksi. Viimesijainen toimeen-tuloa turvaava toimeentulotuki ja asumista turvaava asumistuki kompensoivat muutosten taloudellisia vaikutuksia kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kohdalla. Valittuja keinoja voinee pitää välttämättömänä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Esityksen ei voida katsoa asettavan sairauspäivärahan saajia keskenään perusteetta erilaiseen asemaan minkään perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun tai muun ominaisuuden perusteella.

Edellä mainituilla perusteilla hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

sairausvakuutuslain 11 ja 18 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan sairausvakuutuslain (1224/2004) 18 luvun 13 §:n 2 ja 3 momentti, sellaisena kuin ne ovat laissa 535/2019, sekä
muutetaan 11 luvun 1 §:n 2 momentti, 18 luvun 9 ja 10 §, 20 §:n 3 momentti, 21 §, 22 §:n 1 momentti ja 23 §:n 2 momentti,
sellaisina kuin ne ovat laissa 535/2019,
seuraavasti:

11 luku

Päivärahaetuuksien määrä

1 §

Päivärahaetuuksien määrä tulojen perusteella

Sairauspäivärahan määrä on 70 prosenttia vakuutetun vuositulojen kolmassadasosasta, jos vuositulot eivät ylitä 20 780 euroa. Tämän ylittävästä osasta sairauspäivärahan määrä on 15 prosenttia vuositulon kolmassadasosasta.

18 luku

Sairausvakuutusrahasto ja vakuutusmaksut

9 §

Vakuutettujen rahoitusosuus

Vakuutetuilta perittävän sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun tuotoilla rahoitetaan 48,6 prosenttia 8 §:n 1 momentin 1–4 kohdan sekä 2 ja 3 momentin mukaisten sairaanhoitovakuutuksen kulujen yhteismäärästä.

10 §

Valtion rahoitusosuus

Valtion varoista rahoitetaan 51,4 prosenttia 8 §:n 1 momentin 1–4 kohdan sekä 2 ja 3 momentin mukaisten sairaanhoitovakuutuksen kulujen yhteismäärästä. Lisäksi valtion varoista rahoitetaan 8 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetut sairaanhoidon kulut siltä osin kuin Suomessa annettujen sairaanhoitoetuuksien perusteella ulkomailta saadut kulujen korvaukset eivät niitä kata.

20 §

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu

Jos vakuutettu saa muuta kuin 15–18 §:ssä tarkoitettua ansiotuloa, häneltä peritään tästä tulosta sen lisäksi, mitä tämän pykälän 1 momentissa ja 23 §:ssä säädetään, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksua 0,39 prosenttia. Maksua ei kuitenkaan peritä 14 §:n 2 momentissa mainituista tuloista.

21 §

Sairausvakuutuksen päivärahamaksu

Sairausvakuutuksen päivärahamaksu määräytyy vuodelle 2025 siten, että sen tuotoilla rahoitetaan 32 prosenttia 12 §:ssä tarkoitetuista työtulovakuutuksen kuluista, joista on vähennetty korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista.

22 §

Työnantajan sairausvakuutusmaksu

Työnantajan sairausvakuutusmaksu määräytyy vuodelle 2025 siten, että sen tuotoilla rahoitetaan korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista sekä 68 prosenttia 12 §:ssä tarkoitetuista työtulovakuutuksen kuluista, joista on vähennetty korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista.

23 §

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun tarkistaminen

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun maksuprosentista säädetään vuosittain ennen marraskuun 23 päivää annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Jos maksu kuitenkin alittaisi 0,90 prosenttia tai ylittäisi 1,20 prosenttia kunnallisverotuksessa verotettavasta ansiotulosta ja muusta 14 ja 16–19 §:ssä tarkoitettusta sairaanhoitomaksun maksuperusteesta, maksuprosentista on säädettävä lailla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 18 luvun 9 ja 10 §:ää, 20 §:n 3 momenttia, 21 §:ää ja 22 §:n 1 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran määrättäessä vakuutetun sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun, sairausvakuutuksen päivärahamaksun ja työnantajan työttömyysvakuutusmaksun määrä vuodelle 2025 ja 18 luvun 23 §:n 2 momenttia ensimmäisen kerran määrättäessä sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu vuodelle 2026.

Jos työkyvyttömyys on alkanut ennen 1 päivää tammikuuta 2025, sairauspäivärahaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Jos vakuutettu on tämän lain voimaan tultua tullut tällä lailla muutettavan lain 11 luvun 2 §:n 7 momentin mukaisesti uudelleen työkyvyttömäksi ja edellinen etuusjakso on alkanut viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2024, sairauspäivärahaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos oikeus luovutuspäivärahaan alkaa viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2025, luovutuspäivärahaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 11 luvun 1 §:n 2 momenttia.

Tämän lain 11 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetty työtulon 20 780 euron yläraja vastaa työntekijän eläkelain (395/2006) 96 §:ssä tarkoitetun palkkakertoimen arvoa vuonna 2010.

Vuoden 2024 lopullisia valtion rahoitusosuuksia ja vakuutusmaksuilla rahoitettavia osuuksia laskettaessa sekä Kansaneläkelaitoksen vuoden 2024 tilinpäätöstä laadittaessa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 18 luvun säännöksiä.

2.

Laki

sairausvakuutusmaksujen maksuprosenteista vuonna 2025

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun maksuprosentti

Vakuutetulta vuonna 2025 perittävä sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu on 1,07 prosenttia kunnallisverotuksessa verotettavasta ansiotulosta ja muusta sairausvakuutuslain (1224/2004) 18 luvun 14, 16–19 ja 19 a §:ssä tarkoitettua maksuperusteesta.

Jos vakuutettu saa muuta kuin sairausvakuutuslain 18 luvun 15–18 §:ssä tarkoitettua ansiotulota, häneltä peritään sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksua 1,46 prosenttia.

2 §

Sairausvakuutuksen päivärahamaksun maksuprosentti

Palkansaajalta ja yrittäjältä vuonna 2025 perittävä sairausvakuutuksen päivärahamaksu on 0,83 prosenttia palkka- ja yrittäjätulosta sekä muusta sairausvakuutuslain 18 luvun 15–18 §:ssä tarkoitettua maksuperusteesta, jos vuotuisen palkka- ja yrittäjätulon yhteismäärä on vähintään 16 872 euroa. Päivärahamaksu peritään tällöin myös mainitun tulorajan alittavasta tulon osasta. Jos vuotuisen palkka- ja yrittäjätulon yhteismäärä alittaa 16 872 euroa, päivärahamaksua ei peritä. Yrittäjältä vuonna 2025 perittävä yrittäjän lisärahoitusosuus on 0,20 prosenttia yrittäjän eläkelaisissa (1272/2006) tarkoitettua vakuutuksen mukaisesta työtulosta.

3 §

Työnantajan sairausvakuutusmaksun maksuprosentti

Työnantajan vuonna 2025 maksama työnantajan sairausvakuutusmaksu on 1,88 prosenttia työnantajan sairausvakuutusmaksusta annetun lain (771/2016) 5 §:ssä tarkoitettua palkasta.

4 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2025. Tämän lain 1 §:ää sovelletaan vuodelta 2025 perittävään sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksuun.

Tämän lain 2 ja 3 §:ää sovelletaan maksuihin, jotka perustuvat vuonna 2025 maksettavaan palkkaan tai vahvistettuun yrittäjän työtuloon.

Helsingissä 23.9.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Sosiaaliturvaministeri Sanni Grahn-Laasonen

1.

Laki

sairausvakuutuslain 11 ja 18 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan sairausvakuutuslain (1224/2004) 18 luvun 13 §:n 2 ja 3 momentti, sellaisena kuin ne ovat laissa 535/2019, ja
muutetaan 11 luvun 1 §:n 2 momentti, 18 luvun 9 ja 10 §, 20 §:n 3 momentti, 21 §, 22 §:n 1 momentti ja 23 §:n 2 momentti, sellaisena kuin ne ovat laissa 535/2019, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

11 luku

11 luku

Päivärahaetuuksien määrä

Päivärahaetuuksien määrä

1 §

1 §

*Päivärahaetuuksien määrä tulojen
perusteella*

*Päivärahaetuuksien määrä tulojen
perusteella*

Sairauspäivärahan määrä on 70 prosenttia vakuutetun vuositulojen kolmasosasta, jos vuositulot eivät ylitä 26 898 euroa. Tämän ylittävstä osasta sairauspäivärahan määrä on 20 prosenttia vuositulon kolmasosasta.

Sairauspäivärahan määrä on 70 prosenttia vakuutetun vuositulojen kolmasosasta, jos vuositulot eivät ylitä 20 780 euroa. Tämän ylittävstä osasta sairauspäivärahan määrä on 15 prosenttia vuositulon kolmasosasta.

18 luku

18 luku

**Sairausvakuutusrahasto ja
vakuutusmaksut**

**Sairausvakuutusrahasto ja
vakuutusmaksut**

9 §

9 §

Vakuutettujen rahoitusosuus

Vakuutettujen rahoitusosuus

Vakuutetuilta perittävän sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun tuotoilla rahoitetaan 33 prosenttia 8 §:n 1 momentin 1–4 kohdan sekä 2 ja 3 momentin

Vakuutetuilta perittävän sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun tuotoilla rahoitetaan 48,6 prosenttia 8 §:n 1 momentin 1–4 kohdan sekä 2 ja 3 momentin

Voimassa oleva laki

mukaisten sairaanhoitovakuutuksen kulujen yhteismäärästä.

10 §

Valtion rahoitusosuus

Valtion varoista rahoitetaan 67 prosenttia 8 §:n 1 momentin 1–4 kohdan sekä 2 ja 3 momentin mukaisten sairaanhoitovakuutuksen kulujen yhteismäärästä. Lisäksi valtion varoista rahoitetaan 8 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen sairaanhoidon kulut siltä osin kuin Suomessa annettujen sairaanhoitoetuuksien perusteella ulkomailta saadut kulujen korvaukset eivät niitä kata.

13 §

Valtion rahoitusosuus ja yrittäjän lisärahoitusosuus

Jos Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 35 §:ssä tarkoitettu kuntoutusraha jäisi alle sanotussa pykälässä mainitun vähimmäismääräisen kuntoutusrahan, rahoitetaan valtion varoista se osuus vähimmäismääräisenä maksettavan kuntoutusrahan kuluista, joka ylittää vuositulon perusteella lasketun kuntoutusrahan määrän.

Lisäksi valtio rahoittaa viisi prosenttia päivärahaetuus- ja kuntoutusrahakuluista, jotka muutoin rahoitettaisiin työnantajan sairausvakuutusmaksulla ja vakuutetun päivärahamaksulla.

20 §

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu

Jos vakuutettu saa muuta kuin 15–18 §:ssä tarkoitettua ansiotuloa, häneltä peritään tästä tulosta sen lisäksi, mitä 1 momentissa ja

Ehdotus

mukaisten sairaanhoitovakuutuksen kulujen yhteismäärästä.

10 §

Valtion rahoitusosuus

Valtion varoista rahoitetaan 51,4 prosenttia 8 §:n 1 momentin 1–4 kohdan sekä 2 ja 3 momentin mukaisten sairaanhoitovakuutuksen kulujen yhteismäärästä. Lisäksi valtion varoista rahoitetaan 8 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen sairaanhoidon kulut siltä osin kuin Suomessa annettujen sairaanhoitoetuuksien perusteella ulkomailta saadut kulujen korvaukset eivät niitä kata.

13 §

Valtion rahoitusosuus ja yrittäjän lisärahoitusosuus

(kumotaan)

20 §

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu

Jos vakuutettu saa muuta kuin 15–18 §:ssä tarkoitettua ansiotuloa, häneltä peritään tästä tulosta sen lisäksi, mitä 1 momentissa ja

Voimassa oleva laki

Ehdotus

23 §:ssä säädetään, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksua 0,97 prosenttia. Maksua ei kuitenkaan peritä 14 §:n 2 momentissa mainituista tuloista.

23 §:ssä säädetään, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksua 0,39 prosenttia. Maksua ei kuitenkaan peritä 14 §:n 2 momentissa mainituista tuloista.

21 §

21 §

Sairausvakuutuksen päivärahamaksu

Sairausvakuutuksen päivärahamaksu

Sairausvakuutuksen päivärahamaksu määräytyy vuodelle 2020 siten, että sen tuotoilla rahoitetaan 48 prosenttia 12 §:ssä tarkoitetuista työtulovakuutuksen kuluista, joista on vähennetty korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista.

Sairausvakuutuksen päivärahamaksu määräytyy vuodelle 2025 siten, että sen tuotoilla rahoitetaan 32 prosenttia 12 §:ssä tarkoitetuista työtulovakuutuksen kuluista, joista on vähennetty korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista.

22 §

22 §

Työnantajan sairausvakuutusmaksu

Työnantajan sairausvakuutusmaksu

Työnantajan sairausvakuutusmaksu määräytyy vuodelle 2020 siten, että sen tuotoilla rahoitetaan korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista sekä 52 prosenttia 12 §:ssä tarkoitetuista työtulovakuutuksen kuluista, joista on vähennetty korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista.

Työnantajan sairausvakuutusmaksu määräytyy vuodelle 2025 siten, että sen tuotoilla rahoitetaan korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista sekä 68 prosenttia 12 §:ssä tarkoitetuista työtulovakuutuksen kuluista, joista on vähennetty korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista.

23 §

23 §

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun tarkistaminen

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun tarkistaminen

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun maksuprosentista säädetään vuosittain ennen marraskuun 23 päivää annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Jos maksu kuitenkin alittaisi 0,45 prosenttia tai ylittäisi 0,75 prosenttia kunnallisverotuksessa verotettavasta ansiotulosta ja muusta 14 ja 16–19 §:ssä tarkoitettusta sairaanhoitomaksun maksuperusteesta, maksuprosentista on säädettävä lailla.

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun maksuprosentista säädetään vuosittain ennen marraskuun 23 päivää annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Jos maksu kuitenkin alittaisi 0,90 prosenttia tai ylittäisi 1,20 prosenttia kunnallisverotuksessa verotettavasta ansiotulosta ja muusta 14 ja 16–19 §:ssä tarkoitettusta sairaanhoitomaksun maksuperusteesta, maksuprosentista on säädettävä lailla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 18 luvun 9 ja 10 §:ää, 20 §:n 3 momenttia, 21 §:ää ja 22 §:n 1 momenttia sovelletaan ensimmäisen kerran määrättäessä vakuutetun sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun, sairausvakuutuksen päivärahamaksun ja työntäjän työttömyysvakuutusmaksun määrä vuodelle 2025 ja 18 luvun 23 §:n 2 momenttia ensimmäisen kerran määrättäessä sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu vuodelle 2026.

Jos työkyvyttömyys on alkanut ennen 1 päivää tammikuuta 2025, sairauspäivärahaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Jos vakuutettu on tämän lain voimaan tultua tullut tällä lailla muutettavan lain 11 luvun 2 §:n 7 momentin mukaisesti uudelleen työkyvyttömäksi ja edellinen etuusjakso on alkanut viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2024, sairauspäivärahaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Jos oikeus luovutuspäivärahaan alkaa viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2025, luovutuspäivärahaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 11 luvun 1 §:n 2 momenttia.

Tämän lain 11 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetty työtulon 20 780 euron yläraja vastaa työntekijän eläkelain (395/2006) 96 §:ssä tarkoitetun palkkakertoimen arvoa vuonna 2010.

Vuoden 2024 lopullisia valtion rahoitusosuuksia ja vakuutusmaksuilla rahoitettavia osuuksia laskettaessa sekä Kansaneläkelaitoksen vuoden 2024 tilinpäätöstä laadittaessa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita 18 luvun säännöksiä.