

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle yleistukea koskevaksi lainsäädännöksi (HE 112/2025 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Eeva Vartio, sosiaali- ja terveysministeriö
- hallitusneuvos Timo Meling, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Toni Ruokonen, työ- ja elinkeinoministeriö
- data-analyytikko Meeri Seppä, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- professori Heikki Hiilamo, Helsingin yliopisto
- lakimies Heidi Kaura-aho, KEHA-keskus
- juristi Antti Ristimäki, Kansaneläkelaitos
- tutkimusprofessori Pasi Moisio, Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL)
- työllisyys- ja kansainvälisyyspäälikkö Milla Tikkanen, Kainuu-Koillismaan työllisyysalue
- palvelupäälikkö, TYM-johtaja Niina Juva, Keski-Uudenmaan työllisyysalue
- erityisasiantuntija Olli Riikonen, Suomen Kuntaliitto
- toiminnanjohtaja Jukka Haapakoski, Työttömien Keskusjärjestö ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sosiaali- ja terveysministeriö
- tasa-arvovaltuutetun toimisto
- Elinkeinoelämän keskusliitto ry
- Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT
- Naisjärjestöjen Keskusliitto ry
- STTK ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei huomautettavaa:

- Akava ry

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2025 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi yleistukilaki. Esityksessä ehdotetaan muutettavan työttömyysturvalakia (1290/2002), työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia (380/2023) ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia (555/1998). Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi 30:tä muuta lakia.

(2) Esityksen taustalla on hallitusohjelman tavoite toteuttaa perusturvan uudistus, jolla pyritään parantamaan työnteon kannattavuutta, sujuvoittamaan sosiaaliturvaa ja yksinkertaistamaan etuuksia edellisellä vaalikaudella tehdyn parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean välimietinnön (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:26) tekemät suositukset ja selvitykset huomioiden. Uudistuksen lopullisena tavoitteena on aikaansaada yksi yleistuki sisältäen perusosan elämiseen, asumisosan asumiseen ja harkinnanvaraisen osan viimesijaiseksi turvaksi. Yhteen perusturvaetuuteen on tarkoitus siirtyä vaiheittain tukien määräytymisperusteita yhdistämällä valtion talouden nykytila huomioiden. Nyt ehdotettujen muutosten on tarkoitus olla ensimmäinen vaihe laajemmasta sosiaaliturvauudistuksesta.

(3) Hallituksen esityksessä ehdotetaan työttömyysturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen yhdistämistä. Kyseisten etuuksien yhdistämistä on aikoinaan esittänyt jo SATA-komitea (STM:n Selvityksiä 2009:62). Uuden yleistukilain toimeenpanoa johtaa, ohjaa ja kehittää ylimpänä viranomaisena toimeentuloturvaan liittyvien asioiden osalta sosiaali- ja terveysministeriö ja työvoimapolitiittisten asioiden osalta työ- ja elinkeinoministeriö. Yleistuen toimeenpanosta vastaa Kansaneläkelaitos, joka myöntää ja maksaa yleistuen.

(4) Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että nyt käsillä oleva esitys peruspäivärahan ja työmarkkinatuen yhdistämisestä on johdonmukainen ensimmäinen askel kohti parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean esittämää yhden perusturvaetuuden mallia. Esitys muodostaa kehyksen, jonka varaan perusturvaetuuksien yhtenäistäminen voidaan jatkossa rakentaa. Valiokunta kuitenkin korostaa, että kyseessä on vasta ensimmäinen vaihe laajemmasta sosiaaliturvauudistuksesta. Mikäli yleistukiudistus pysähtyy tähän, ei voida vielä puhua aidosta rakenteellisesta uudistuksesta. Työttömyysetuuksien yhdistäminen on tärkeä mutta rajallinen muutos, joka jää irralliseksi, ellei sitä jatketa kohti yhtenäistä yleistukea, joka kattaa työttömyyden lisäksi myös muut sosiaaliset riskit.

Yleistuen määrä ja edellytykset

(5) Yleistuki on työttömyyden aikaisen perustoimeentulon turvaamiseksi tarkoitettu tuki, jota maksetaan työttömän työnhakijan työmarkkinoille hakeutumisen tai palaamisen edellytysten edistämiseksi ja parantamiseksi. Työttömyyden perusteella yleistukea saavaa henkilöä koskevat pääosin samat etuuden saamisen yleiset työvoimapolitiittiset edellytykset, työllistymisen edistämiseen liittyvät palvelut ja työttömyysturvalain mukaiset seuraamukset kuin ansiopäivärahan saajaa työttömyysturvalain perusteella. Työvoimaviranomainen tai KEHA-keskus antaa Kansaneläkelaitokselle työvoimapolitiittisen lausunnon yleistuen maksamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä.

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2025 vp

(6) Yleistuen täysimääräinen määrä on työttömyysturvalaissa säädetyn ansiopäivärahan perusosan suuruinen, ja yleistuen saajan työtulot sovitellaan samalla tavalla kuin ansiopäivärahan saajan työtulot. Yleistuen saaminen edellyttää taloudellisen tuen tarvetta, eli yleistuki on tarveharkintainen. Jos yleistuen hakijalla ei ole peruskoulun tai lukion jälkeistä tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutusta, yleistukea maksetaan 21 viikon odotusajan jälkeen. Yleistuki maksetaan osittaisena henkilölle, joka asuu vanhempiensa taloudessa eikä ole täyttänyt työttömyysturvalaissa tarkoitettua työssäoloahtoa.

(7) Esityksen mukaan valtaosalla nykyisistä etuuksien saajista muutokset eivät vaikuta tuen määrään. Tarveharkinnan vaikutukset kohdentuvat pääosin henkilöihin, jotka ovat avo- tai avioliitossa ja henkilöihin, joilla on lapsia, koska puoliso ja lapset eivät jatkossa enää vaikuta tarveharkinnan tulorajaan. Esityksen arvioidaan laskevan etuuskuluja 4,2 miljoonaa euroa vuoden 2027 tasossa verrattuna nykyisiin työmarkkinatuen ja peruspäivärahan kuluihin. Säästöistä 3 miljoonaa euroa kohdistuu valtion rahoitusosuuteen ja 1,2 miljoonaa euroa kuntien rahoitusosuuteen. Vaikutukset työllisyyteen arvioidaan vähäisiksi ja kokonaisuutena ehdotettujen muutosten arvioidaan vahvistavan rakenteellista työllisyyttä noin muutamalla sadalla henkilötyövuodella.

(8) Hallituksen esityksen mukaan yleistuki on kestoaltaan rajoittamaton, kuten nykyinen työmarkkinatuki. Työmarkkinatuen kahden vuoden enimmäiskesto poistettiin 1990-luvun lopulla, kun pitkäaikaistyöttömyys jäi pysyvästi korkealle tasolle laman jälkeen. Kansaneläkelaitoksen tilastojen mukaan toukokuussa 2024 noin 24 prosenttia työmarkkinatuen saajista, eli 34 000 henkilöä, oli saanut työmarkkinatukea vähintään kuuden vuoden ajan.

(9) Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että yksi esitykseen liittyvä keskeinen huoli on yleistuen työttömyysosan rajoittamaton kesto. Esityksen mukaan yleistukea voidaan maksaa periaatteessa niin kauan kuin henkilön katsotaan olevan työmarkkinoiden käytettävissä. Tämä herättää kysymyksen, missä vaiheessa etuus lakkaa olemasta työttömyysetuus ja muuttuu joltain muuta sosiaalista riskiä turvaavaksi etuudeksi. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa tuotiinkin esiin, että useimmissa verrokkimaissa pitkäaikaistyöttömät kuuluvat ensisijaisesti toimeentulotuen ja sosiaalityön piiriin, eivät työttömyysturvan.

(10) Valiokunta toteaa, että yleisesti ottaen etuusjärjestelmän yksinkertaistaminen ja yhden hakemuksen malli ovat perusteltuja muutoksia, joilla voidaan edistää sosiaaliturvan sujuvuutta ja yksinkertaisuutta. Tukijärjestelmän ja tukien hakemisen yksinkertaistaminen voi vähentää etuuksien alikäyttöä. Alikäytön väheneminen tarkoittaa käytännössä sitä, että useampi kotitalous saa heille lain mukaan kuuluvat etuudet, mikä on sosiaaliturvajärjestelmän perustavoitteiden mukaista.

Työnhakukeskustelut

(11) Yleistuen saajan työttömyyden pitkittyessä työvoimapalveluiden palveluprosessiin kuuluvat työnhakukeskustelut ehdotetaan järjestettävän kasvokkain ja sisällöltään osittain täydennettyinä. Esityksellä säädetään yleistuen saajille aktivointijakso, joka toteutetaan työvoimaviranomaisen tiloissa järjestettävänä kasvokkain tapahtuvina työnhakukeskusteluina. Nykytilassa vain työnhakijan palveluprosessin käynnistävä alkuhaastattelu tulee järjestää lähtökohtaisesti kasvokkain tapahtuvana tapaamisena. Nykytilaan verrattuna uudistus tulee siis lisäämään asiakkaille järjestettävien kasvokkaisten tapaamisten määrää.

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2025 vp

(12) Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että ehdotetut muutokset eivät lisää työvoimaviranomaisen työnhakija-asiakkaille järjestämien asiakastapaamisten määrää, vaan nykyistä prosessia muokataan vastaamaan tehokkaammin yleistuen saajien pitkittyneen työttömyyden tarpeisiin. Näitä muutoksia ovat ehdotetut muutokset keskustelujen järjestämistapaan ja sisältöön. Keskustelut tulee järjestää lähtökohtaisesti työvoimaviranomaisen toimipisteessä tai muussa asiointipisteessä. Keskustelujen sisältöön lisätään työttömyyden pitkittymisen syiden arviointi ja lisäksi niissä keskitytään vahvaan palveluohjaukseen ja työttömän työnhaun ja työllistämisen edellytysten tehostettuun tukemiseen.

(13) Esitys ei suoraan lisää työvoimaviranomaisten tehtäviä. Siinä esitetään työvoimaviranomaisten toimipisteissä järjestettävien keskustelujen määrän lisäämistä, jolla saattaa olla vähäinen vaikutus työvoimaviranomaisten työmäärään. Työvoimaviranomaisten käytössä olevien toimitilojen riittävyttä ehdotettujen muutosten toimeenpanoon seurataan valiokunnan saaman selvityksen mukaan työvoimapalvelujen järjestämisestä annetun lain 23 §:n mukaisissa yhteistyö- ja seurantakeskusteluissa.

(14) Esityksessä vahvistetaan edellä kuvatulla tavalla palvelukontaktia siten, että työnhakijan on määräajoin osallistuttava henkilökohtaisiin työnhakukeskusteluihin ja palvelutapaamisiin. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää tätä perusteltuna, sillä yksi Suomen sosiaaliturvan ongelmakohtia on pitkät passiiviset rahaetusjaksot, joihin ei liity mahdollisuuksia tai velvoitteita osallistua palveluihin (parlamentaarisen sosiaaliturvakomitean välimietintö, valtioneuvoston julkaisuja 2023:26).

Yleistuen rahoitus

(15) Työttömyysetuuksien rahoitus muuttui vuoden 2025 alusta lukien. Rahoitusmuutos liittyy työvoimapalveluiden järjestämisvastuun uudistamiseen. Henkilön kotikunnan rahoitusvastuu alkaa työnhakijan 101. työttömyysetuuspäivästä ollen 200 maksupäivään saakka kymmenen prosenttia työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan määrästä. Työnhakijan etuuspäivien kertymän ollessa 201—300 päivää kunnan rahoitusosuus on 20 prosenttia, 301—400 etuuspäivän ajalta 30 prosenttia, 401—700 etuuspäivältä 40 prosenttia ja 701 maksupäivästä eteenpäin 50 prosenttia. Korkein, 50 prosentin rahoitusosuus ei koske peruspäivärahaa tai ansiopäivärahan perusosaa, koska työttömyyspäivärahan enimmäisaika on 500 päivää.

(16) Jos etuudensaaja enimmäisajan täyttymisen vuoksi siirtyy perus- tai ansiopäivärahalta työmarkkinatuella, nämä työttömyyspäivärahapäivät luetaan mukaan henkilön työttömyysetuuden saannin keston. Kansaneläkelaitokselta saadun arvion mukaan vuonna 2025 maksetaan työmarkkinatukea 1 864 miljoonaa euroa, josta kuntien osuudeksi on arvioitu 669 miljoonaa euroa (noin 36 %), ja peruspäivärahaa 281 miljoonaa euroa, josta kuntien osuudeksi on arvioitu 38 miljoonaa euroa (noin 14 %). Vuoden 2025 aikana kuntien rahoitusosuus työttömyysetuksista on kasvanut, kun työttömyyden kestot ovat pidentyneet.

(17) Yleistuki rahoitetaan valtion varoista ja yleistuen saajan kotikunnan rahoitusosuudella. Yleistukea rahoitetaan myös työttömyyskassoihin kuulumattomien palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun tuotoilla siltä osin kuin kyse on työttömyysturvalaissa tarkoitetun

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2025 vp

työssäoloehdon täyttäneille henkilöille maksettavasta yleistuesta. Ehdotetut rahoitusosuudet vastaavat nykyisten työmarkkinatuen ja peruspäivärahan rahoitusosuuksia, eikä kyseisten tukien yhdistämisellä yleistueksi ole valiokunnan saaman selvityksen mukaan vaikutusta rahoittajatahojen maksuosuuksiin.

Muuta

(18) Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta kiinnittää lopuksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan huomion siihen, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä HE 108/2025 vp ehdotetaan muutettavaksi osin samoja lainkohtia kuin hallituksen esityksessä HE 112/2025 vp, joten muutokset on tältä osin syytä sovittaa yhteen esitysten eduskuntakäsittelyn aikana.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 6.11.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Arto Satonen kok
varapuheenjohtaja Lauri Lyly sd
jäsen Miko Bergbom ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Minja Koskela vas
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Anders Norrback r
jäsen Olga Oinas-Panuma kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Tere Sammallahhti kok
jäsen Timo Suhonen sd
jäsen Henrik Vuornos kok
varajäsen Terhi Koulumies kok
varajäsen Juha Viitala sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Miika Suves

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2025 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Yleistä

Sosiaaliturvajärjestelmää on yksinkertaistettava ja rakennettava yhtenäistä perusturvaa, joka on lähtökohtaisesti hyvä tavoite. Nyt kuitenkin Orpon hallituksen peruslinjana on ollut, että yhtenäistetään perusturvaa, mutta pienimmän yhteisen nimittäjän mukaan, eli suojaosat, lapsikorotukset ja korotusosat on poistettu. Nyt yhdistetään vain peruspäiväraha ja työmarkkinatuki.

Hallitus onkin valjastanut sosiaaliturvauudistuksenkin säästämisen välineeksi, ilman visiota siitä, millaista sosiaaliturvaa tulevaisuudessa halutaan. Hallituksen esityksessä on esitetty yleistuen muoto, joka tuo muun muassa tarveharkinnan nykyisille peruspäivärahan saajille, jota aiemmin ei ole ollut.

Hallitus on antanut tämän lakiesityksen lisäksi eduskunnalle tehtäväksi yhteensovittaa toimeentulotukea ja kuntouttavaa työtoimintaa (HE 116/2025 vp), kuntouttava työtoiminta (HE 109/2025 vp) sekä työnhakijan palveluprosessia ja työnvälityspalveluiden kehittämisen lakiesitykset (HE 108/2025 vp). Käsittelyssä on suuri kokonaisuus, joiden yhteisvaikutuksia ei ole arvioitu käytännössä laisinkaan.

Lisäksi valtion tulisi velvoittaa hyvinvointialueet järjestämään oikea-aikaiset ja kattavat palvelut työkyvyn selvittämiseksi ja tukemiseksi, esimerkiksi työttömien säännölliset terveystarkastukset. Tämä tukisi työkyvyn ylläpitoa ja parantaisi työllistymistä.

Yleistuen rahoituksen laajeneminen vakuutusmaksuihin

Ansioturva ja peruspäiväraha rahoitetaan nykyisin pääosin työttömyysvakuutusmaksuilla. Yleistuen rahoittaminen työttömyysvakuutusmaksuilla osittain on uusi ja arveluttava linjaus, koska näin avataan palkansaajien ja yritysten työttömyysvakuutusmaksuille uusi kohde yleistuen muodossa. Näin hämärretään maksuun liittyvää vakuutusluonnetta. Tämä ei ole järkevä suunta.

Etuustason heikentyminen

Esityksen vaikutusarvioiden mukaan noin 12 200 henkilöä asuu kotitalouksissa, joiden käytettävissä olevat rahatulot pienentyvät yleistuen vuoksi. Arviolta noin 5 000 henkilön etuus tulisi pieneneen keskimäärin 1 166 euroa vuositasolla. Lähes 100 euron kuukausittainen leikkaus on todella suuri, kun huomioidaan aiemmin samaan kohderyhmään osuneet leikkaukset. Lisäksi osittaisen etuuden taso on laskettu 50 prosentista 35 prosenttiin vuoden 2024 alusta. Ja vaikka muun muassa vanhempien tulorajaa on nostettu, etuuden taso jää edelleen aiempaa matalammaksi.

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2025 vp
Eriävä mielipide

Esityksessä laajennetaan tarveharkintaa, joka toteutetaan niin, että peruspäivärahassa nyt olevat tarveharkinnan poikkeussäännöt poistetaan. Tämä muutos kohdistuu erityisesti lapsiperheisiin ja iäkkäisiin työttömiin. Esityksen mukaan 55 vuotta täyttäneiden aiempi oikeus tarveharkinnattomaan työmarkkinatukeen poistuu. Tarveharkinnan poikkeussäännön poistaminen merkitsee käytännössä sitä, että 55 vuotta täyttäneet joutuvat jatkossa saman tarveharkinnan piiriin kuin muutkin työnhakijat. Tämä tarkoittaa, että puolison tulot ja muut kotitalouden resurssit pääomatuloiheen voivat estää tuen saamisen tai pienentää sen määrää olennaisesti — riippumatta henkilön omasta työmarkkinatilanteesta tai työkyvystä. Hallituksen aiempien päätösten myötä työttömyysturvan ikäsidonaiset poikkeukset ja palvelut on ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien osalta poistettu, joten useat heistä putoavat tarveharkintaisen yleistuen varaan. Suomessa on edelleen ikäsyrrintää työmarkkinoilla ja monen ikääntyneen on vaikea saada uutta työtä jäädessään työttömäksi. Tarveharkinnan myötä uudistuksella on merkittävä vaikutus ikääntyneiden työttömien toimeentuloon ja elämään. Tätä olisi syytä arvioida erikseen. Esitykseen liittyy riski siitä, että ikääntyvien naisten ja muiden heikossa asemassa olevien köyhyysriski kasvaa, taloudellinen riippuvuus puolisoista vahvistuu ja mahdollisuus itsenäiseen ja riittävään sosiaaliturvaan heikentyy. Lisäksi Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea on huomauttanut Suomen perusturvan liian alhaisesta tasosta, ja yleistuki voi entisestään heikentää tilannetta.

Esityksen vaikutukset lapsiperheisiin ja yksinhuoltajiin

Valiokunnan asiantuntijalausunnoissa erityisesti tasa-arvovaltuutettu nosti esiin huolensa esityksen vaikutuksista lapsiperheisiin ja yksinhuoltajiin. Esityksessä todetaan, että huollettavat lapset eivät vaikuttaisi yleistuen tarveharkinnan tulo-rajaan, toisin kuin nykyisessä työmarkkinatuessa. Tämä muutos heikentää erityisesti niiden kotitalouksien asemaa, joissa on huollettavia lapsia.

Lapsiperheistä erityisen haavoittuvassa asemassa ovat yksinhuoltajat. Perusturvan riittävyyttä koskevien selvitysten mukaan yksinhuoltajatalouksien tulot ovat jo nyt laskeneet merkittävästi, ja esityksen mukaiset muutokset lisäävät edelleen heidän taloudellista epävarmuuttaan.

Hallinnollinen taakka lisääntyy

Esityksessä lisätään sosiaaliturvan tarveharkintaa, mikä ei yksinkertaista eikä selkeytä sosiaaliturvaa vaan tekee siitä byrokraattisemman ja vaikeammin ennakoitavan. Tarveharkintaan liittyvät tuloseelvitykset, opintojen ja vanhempien tulojen selvittäminen lisäävät etuuden monimutkaisuutta ja hallinnollista työmäärää. Odotusajan asettaminen ammatillisen koulutuksen puuttuessa lisää tarpeetonta byrokratiaa ilman todennettua vaikuttavuutta koulutukseen hakeutumiseen.

Lisäksi tämä ja kaikki kolme edellä mainittua lakiesitystä tosiasiaassa tulevat kaikki osaltaan lisäämään työvoimaviranomaisen työmäärää ja sääntelyä.

Asiantuntijakuulemisissa on myös korostettu, että yleistuen nimike voi aiheuttaa kansalaisille sekaannusta ja väärinymmärryksiä etuuden hakemisessa. Yleistuki nimenä hämärtää sen syyperusteisuutta.

Valiokunnan lausunto TyVL 10/2025 vp
Eriävä mielipide

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 6.11.2025

Lauri Lyly sd
Piritta Rantanen sd
Timo Suhonen sd
Juha Viitala sd
Minja Koskela vas
Fatim Diarra vihr