

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain 27 a §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan työttömyysturvalakia muutettavaksi siten, että lasten kotihoidon tuen perusosa ja sisaruskorotus otettaisiin työttömyyspäivärahaa maksettaessa huomioon vähentävänä etuutena riipumatta siitä, onko kotihoidon tuen saaja työtön henkilö vai hänen samassa taloudessa asuva avio- tai avopuolisonsa. Jos molemmat puoliset ovat työttömi-

nä saaden työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea, vähennys tehtäisiin sen puolison työttömyyspäivärahan tai työmarkkinatuen määrästä, jolle lasten kotihoidon tuen perusosa tai sisaruskorotus on myönnetty.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan kahden kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

PERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne

Työttömyysturvalain 27 §:n 1 momentin mukaan, jos henkilö saa muuta kuin 5 §:ssä tarkoitettua lakisääteistä etuutta tai jos hän saa kansaneläkettä kansaneläkelain 22 §:n 2 momentin perusteella, hänen täysimääräisen peruspäivärahansa määrää tai hänelle maksettavaa ansioon suhteutettua päivärahaa vähennetään etuuden määrällä.

Lailla työttömyysturvalain muuttamisesta (1651/92), joka tuli voimaan 1.1.1993, kumottiin 27 §:n 1 momentin 14 kohta, minkä seurauksena lasten kotihoidon tuesta annetun lain (797/92) mukainen perusosa ja sisaruskorotus otetaan huomioon työttömyyspäivärahaa vähentävänä. Lasten kotihoidon tuki on tarkoitettu alle kolmivuotiaan lapsen vanhemmille tai muille huoltajille, jotka eivät lapsen hoidon järjestämiseksi valitse kunnan järjestämää päivähoitopaikkaa. Lasten kotihoidon tukeen kuuluu perusosa, sisaruskorotus ja lisäosa. Työttömyysturvalain 5 §:n 1 momentin 7 a kohdan perusteella lisäosaa saava henkilö ei ole oikeutettu työttömyyspäivärahaan eikä työ-

markkinatukeen. Lisäosa maksetaan aina sille vanhemmalle, joka tosiasiallisesti hoitaa lasta.

Ennen 1.1.1993 lasten kotihoidon tuen perusosa ja sisaruskorotus eivät vaikuttaneet maksettavan työttömyyspäivärahan määrään. Tuolloin tuli esille tilanteita, joissa kotihoidon tuen saajat eivät välttämättä olleet aktiivisen työvoimapolitiikan piirissä siten, että he olisivat olleet halukkaita vastaanottamaan työtä työmarkkinoilla yleisesti sovellettavin ehdoin, muun muassa koska maksetun työttömyyspäivärahan ja kotihoidon tuen määrä yhteensä saattoi ylittää henkilön työstä saaman palkan määrän. Kun työpaikkoja oli aikaisemmin enemmän tarjolla henkilön työmarkkinoiden käytettävissäolo tuli testatuksi työtarjouksilla. Laman myötä ja tarjolla olevien työpaikkojen olennaisesti vähennyttyä tällainen luonnollinen kontrolli on poistunut.

Eduskunta on vastauksessaan hallituksen esitykseen laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 359/1992 vp.) edellyttänyt hallituksen kiireellisesti selvittävän, miten lasten kotihoidon tuki järjestetään, jotta se ei vaikuta työttömyyspäivärahaan silloin, kun edunsaaja on

yksinhuoltaja. Vastaava selvitys on tehtävä myös niissä tapauksissa, joissa lasten kotihoidon tuen saajan puoliso saa työttömyyspäivärahaa ja myös kotihoidon tuen saaja on oikeutettu peruspäivärahaan. Niin ikään selvitys on tehtävä tilanteessa, jossa lasten kotihoidon tuen saajan puoliso saa työttömyyspäivärahaa ja edunsaaja ansioon suhteuttua päivärahaa, jolloin vähennys tulee tehdä sen suuruisena, että lasten kotihoidon tuen saajan päiväraha on vähintään täyden peruspäivärahan suuruinen.

Lasten kotihoidon tuen perusosa ja mahdollinen sisaruskorotus on mahdollista ohjata kummalle tahansa vanhemmista, joka on ilmoitettu tuen hakijaksi. Perheessä, jossa toinen vanhemmista on työelämässä toisen ollessa työttömänä, on ollut edullista hakea lasten kotihoidon tuen perusosaa ja sisaruskorotusta työssäolevan puolison nimissä. Sen sijaan perheissä, joissa molemmat huoltajat ovat olleet työttöminä tai yksinhuoltajataloudessa ei ole ollut mahdollista siirtää tukea siten, ettei se olisi vaikuttanut maksettavan työttömyyspäivärahan määrään.

Ei ole tarkoituksenmukaista työvoimapolitiittisesti, sosiaalipoliittisesti tai yleinen taloudellinen tilanne huomioonottaen yhteiskunnan maksamien tukien turvin ylläpitää tilannetta, että esimerkiksi perhepoliittisten tukien määrä yhdessä maksetun työttömyyspäivärahan tai työmarkkinatuen määrän kanssa ylittää sen tulotason, jota kyseinen perhe sai silloin, kun perheen toimeentulo perustui työstä saatavaan toimeentuloon. Ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan määrä ilman lapsikorotuksia keskeisillä tulotasolla on keskimäärin noin 60 prosenttia henkilön työstä saaman palkan määrästä. Työttömyysturvaa tulee jatkossakin kehittää siihen suuntaan, että se kannustaa nykyistä enemmän mahdollisimman nopeaan uuteen työhönhakeutumiseen ja että ansiotyöhön meno on aina taloudellisesti kannattavampaa kuin sosiaaliturvan varassa eläminen.

2. Ehdotetut muutokset

Työttömyysturvalain 27 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan lasten kotihoidon tuen perusosa ja sisaruskorotus otettaisiin huomioon maksettavaa työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea vähentävänä perhekohtaisena etuutena. Vähennys tehtäisiin siten myös, jos työttömyysetuutta

saavan henkilön puoliso saa lasten kotihoidon perusosaa tai sisaruskorotusta. Vähennystä ei tehtäisi silloin kun puoliso saa myös lisäosaa, koska lisäosan saamisen edellytyksenä on, että lasta hoitaa hänen omassa kodissaan jompikumpi hänen vanhemmistaan tai hänen muu huoltajansa ja koska lisäosa on työttömyysturvan saamisen estävä tekijä. Puoliso on rinnastetaan 46 §:n mukaan myös sellainen henkilö, jonka kanssa työttömyyspäivärahan hakija avioliittoa solmimatta jatkuvasti elää yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa. Aviopuolisoihin, jotka välien rikkoutumisen vuoksi asuvat pysyvästi erillään, ei sovelleta lain puolisoita koskevia säännöksiä. Jos molemmat puoliset tai avopuoliset ovat työttöminä saaden työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea, vähennys tehtäisiin käytännön syistä johtuen sen puolison tai avopuolison työttömyyspäivärahan tai työmarkkinatuen määrästä, jolle lasten kotihoidon tuesta annetun lain mukainen perusosa tai sisaruskorotus on myönnetty.

Esityksen tarkoituksena on saattaa samassa tilanteessa olevat perheet samanlaiseen asemaan työttömyyspäivärahan tai työmarkkinatuen saamisen kannalta riippumatta siitä, onko toinen huoltajista työelämässä vai ovatko molemmat vanhemmat tai huoltajat työttöminä. Näin ollen pelkästään se, että lasten kotihoidon tuesta annetun lain mukainen etuus siirrettäisiin työttömyystilanteessa työssäolevalle vanhemmalle tai huoltajalle ei asettaisi perheitä eriarvoiseen asemaan työttömyysturvassa tai työmarkkinatuessa kotihoidon tuen perusosan tai sisaruskorotuksen vähentämisen suhteen. Käytännössä perheet valitsisivat edelleen lasten kotihoidon tuesta annetun lain mukaisen perusosan ja sisaruskorotuksen saajan. Valinta kohdistuisi todennäköisesti sille puolisolalle, jonka toimeentuloturvan taso työttömyyspäivärahana, työmarkkinatukena tai työtulona on markkamääräisesti suurempi verotukselliset seikat huomioon ottaen. Samalla yksinhuoltajien asema yhdenmukaistuisi verrattuna kahden huoltajan perheisiin.

Jos etuutta ei otettaisi huomioon työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea maksettaessa, aiheuttaisi tämä nykyisen kaltaisessa tai sitä paremmassakin taloudellisessa tilanteessa työmarkkinoiden jäykistymistä siten, että talouden elpymässä osalla niiden henkilöiden työhön tai koulutukseen hakeutuminen, jotka ovat työttöminä ja joiden avio- tai avopuoliso on

kotihoidon tuen perusosan tai sisaruskorotuksen saajana, vähintäänkin viivästyisi.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Valtiontalouden kannalta ehdotuksella ei ole merkittävää säästövaikutusta työttömyysturvan kokonaismenoissa.

Jos toisaalta lasten kotihoidon tuen perusosa tai sisaruskorotus ei vaikuttaisi maksettavan päivärahan määrään, olisi todennäköistä, että työttömyysturvan etuusmenot suhteessa lisäntyisivät enemmän kuin etuuden huomioon ottamisen vaikutus tällä hetkellä on työttömyysturvassa. Tämä johtuisi muun muassa siitä, että lasten kotihoidon tuen lisäosan saajat saattaisivat yhä useammassa tapauksessa valita työttömyysturvan saamisen ja kotihoidon tuen lisäosan saamisen välillä. Työttömyysturva sekä kotihoidon tuen perusosa ja sisaruskorotus yhteensä on useimmissa tapauksissa saajalle edullisempi kuin kotihoidon tuen perusosa, sisaruskorotus ja lisäosa yhteensä olisivat.

Kotihoidon tuen lisäosan saajien lukumäärä ei ole merkittävästi kasvanut vuodesta 1993 vuoteen 1994. Vuonna 1992 työttömyysturvaa ja lasten kotihoidon tukea saaneiden yksinhuoltajatalouksien määräksi arvioidaan runsaat 4 000. Kahden huoltajan taloudessa vastaava määrä on ollut runsaat 63 000. Luokkiin sisältyvät ne kotitaloudet, jotka ovat saaneet työttömyysturvaa ja kotihoidon tukea samanaikaisesti sekä taloudet, joissa etuuksia ei ole maksettu yhtäaikaan vuoden 1992 aikana. Niiden henkilöiden lukumäärää, jotka ovat siirtäneet kotihoidon tukena maksetun etuuden työssäolevalle puolisolalle, ei ole saatavissa selville.

Ansioon suhteutetussa päivärahassa vähentävä sosiaalietuus on ollut yhteensä noin 10 500 saajalla vuonna 1993. Luku pitää sisällään kaikki sellaiset etuudet, jotka lain 27 § tai 27 a §:n nojalla vähennetään maksettavasta työttömyyspäivärahasta. Peruspäivärahassa vastaava määrä vuonna 1993 oli yhteensä 5 013 saajaa, joista noin 71 %:lla maksetun päivärahan vähentäjänä oli lasten kotihoidon tuki. Peruspäivärahassa annettuja hylkääviä päätöksiä vähennettävän sosiaalietuuden määrän vuoksi oli yhteensä 178, joista 82 johtui kotihoidon tuesta.

Esityksen taloudellisten vaikutusten arvioi-

miseksi ei ole esitettävissä luotettavaa selvitystä. Säästövaikutus työttömyysturvamenoihin ei tämän vuoksi ole täsmällisesti arvioitavissa, mutta edellä todetut tilastotiedot viittaavat siihen, että säästövaikutus etuusmenoissa olisi joitakin miljoonia markkoja vuositasona.

3.2. Vaikutukset yksilön asemaan

Työttömyyspäivärahaan maksetaan lapsikorotus, jos henkilöllä on huollettavia lapsia. Vuonna 1994 lapsikorotuksen markkamäärät maksupäivää kohden ovat 24 markkaa yhdestä lapsesta (keskimäärin 516 markkaa brutto kuukaudessa), 34 markkaa kahdesta lapsesta (keskimäärin 731 markkaa brutto kuukaudessa) ja 44 markkaa kolmesta tai useammasta lapsesta (keskimäärin 946 markkaa brutto kuukaudessa). Lasten kotihoidon tuen perusosan määrä on 1958 markkaa kalenterikuukaudessa ja sisaruskorotuksen määrä 392 markkaa eli 20 prosenttia perusosasta kutakin korotukseen oikeuttavaa lasta kohti. Lapsilisien määrät, jotka ovat verotonta tuloa, ovat esimerkiksi yhdestä lapsesta 570 markkaa, kahdesta lapsesta yhteensä 1 290 markkaa ja kolmesta lapsesta yhteensä 2 200 markkaa. Yksinhuoltajille maksetaan lapsilisä 200 markalla korotettuna lasta kohti.

Esimerkkiperhe, jossa on kaksi huollettavaa lasta ja toinen vanhemmista työttömänä, voi saada yhteensä 4 371 markkaa kuukaudessa edellä mainittuina perhetukina. Mikäli työtön puoliso siirtää kotihoidon tuen työssäolevalle puolisolalle, ei tämä nykytilanteessa myöskään vaikuta maksettavan työttömyyspäivärahan määrään. Kahden lapsen yksinhuoltaja, joka on oikeutettu vastaaviin etuuksiin, on lisäksi oikeutettu saamaan lapsilisää yhteensä 400 markkaa enemmän kuin kahden huoltajan perhe. Lisäksi tulevat mahdollisesti muut yhteiskunnan maksamat tuet, kuten esimerkiksi asumistuki.

Peruspäivärahan ja lapsikorotusten markkamääriin sekä lasten kotihoidon tuen määriin on hallituksen esityksissä (HE 178/1994 vp. ja 210/1994 vp.) ehdotettu muutoksia vuodelle 1995. Näiden muutosten jälkeen työttömyyspäivärahan peruspäiväraha ja lapsikorotus kahdesta lapsesta sekä lasten kotihoidon tuen perusosa ja yhdestä lapsesta maksettava sisaruskorotus olisi vuonna 1995 yhteensä 5 581,50 markkaa bruttona kuukaudessa, mikäli saatu

kotihoidon tuen perusosa ja sisaruskorotus eivät vaikuttaisi maksettavan työttömyyspäivärahan määrään. Jos kotihoidon tukena saatu etuus otetaan työttömyyspäivärahaa maksettavaksi huomioon, jäisi peruspäivärahaa maksettavaa 997,50 markkaa kuukaudessa bruttona. Yhteensä henkilö saisi saman 3 289,50 markkaa bruttona kuukaudessa työttömyyspäivärahaa ja lasten kotihoidon tukena kuin sellaisen kaksilapsisen perheen huoltaja, joka on työttömänä ja oikeutettu peruspäivärahaan, johon sisältyy lapsikorotus kahdesta lapsesta, mutta jolla ei olisi oikeutta saada lasten kotihoidon tuen perusosaa tai sisaruskorotusta.

Jos henkilön päivärahan perusteena oleva palkka määritellään vuonna 1995 ja hänen palkkatulonsa työssä ollessa on 6 500 markkaa kuukaudessa bruttona, on hänen ansioon suhteutetun päivärahasa määrä kahdella lapsikorotuksella yhteensä keskimäärin 4 831,10 mark-

kaa kuukaudessa. Yhteensä kotihoidon tuen perusosan ja sisaruskorotuksen kanssa määrä on 7 123,10 markkaa bruttona kuukaudessa, joka määrä yhteensä on suurempi kuin vuoden 1994 aikana työttömäksi jäävien naisten keskimääräinen palkka työssäollessa on ollut. Etuuden vähentämisen jälkeen ansioon suhteutetun työttömyyspäivärahan määräksi jäisi 2 539,10 markkaa bruttona kuukaudessa.

Seuraavassa taulukossa on esimerkinomaisesti kuvattu ansioon suhteutetun päivärahan osalta eri tulotasoilla tilannetta vuonna 1995 peruspäivärahan määrän ollessa 118 markkaa päivässä ja kun päivärahan perusteena oleva palkka määritellään vuonna 1995, jolloin siitä tehdään 4,5 % vähennys. Henkilöllä on kaksi huollettavaa lasta ja hänellä oikeus saada kotihoidon tuen perusosa ja yhdestä lapsesta maksettava sisaruskorotus.

Palkkatyöstä mk/kk	Työttömyyspäivä-raha mk/kk	Kotihoidon tuki mk/kk	Yhteensä mk/kk
5 000	4 229,46	2 292	6 521,46
10 000	6 234,96	2 292	8 526,96
15 000	7 425,24	2 292	9 717,24

5. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan kahden kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta. Lakia on tarkoitus soveltaa päivärahoihin, jotka kohdistuvat aikaan lain voimaan tulosta lukien.

6. Säättämisjärjestys

Ehdotettua lakia on tarkoitus soveltaa etuuksiin, jotka kohdistuvat aikaan lain voimaan tulosta lukien. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut sosiaalisten avustusten nauttivan hallitusmuodon 6 §:stä johtuvaa omaisuudensuojaa vain maksettavaksi erääntyneiltä osiltaan. Esitys ei sisällä sellaisia etuuksien saamisedellytyksiä muuttavia säännöksiä, jotka vaatisivat esityksen käsittelyä vaikeutetussa lainsäätämisyksityksessä.

Valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentin mukaan lakiesitys voidaan panna lepäämään, jos kysymyksessä on ehdotus sellaiseksi laiksi, joka heikentää toimeentulon lakisääteistä perusturvaa, eikä ehdotus koske verosta säättä-

mistä tai valtiosopimukseen sisältyvien määräysten hyväksymistä. Tätä säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 234/1991 vp.) perusteluissa todetaan, että perusturvalla tarkoitetaan vain luonnollisille henkilöille maksettavia rahamääräisiä toistuvaissuorituksia ja vain sitä osaa sosiaaliturvasta, jolla pyritään turvaamaan yksilön toimeentulolle välttämätön elintaso. Näissä perusteluissa olevassa perusturvaetuksia koskevassa luettelossa on mainittu muun muassa työttömyysturvalaissa tarkoitettut peruspäiväraha lapsikorotuksineen sekä ansioon suhteutetun päivärahan perusosa. Perustuslakivaliokunta luonnehti mietinnössään n:o 7/1992 vp. esitykseen sisältyvää etuusluetteloa mahdollisimman kattavaksi tarkoitetuksi vähimmäisluetteloksi perusturvaan kuuluvista etuuksista ja siten hyväksyi sen käsityksen, että ainakin edellä mainitut etuudet kuuluvat lakisääteiseen perusturvaan.

Perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa mietinnössään todennut, että perusturvan suojan institutionaalisen luonteen estämättä voitaisiin ilman lepäämäänjättämismahdollisuutta esimerkiksi tarkistaa jonkin verran jonkin suojan piiriin sinänsä kuuluvan etuuden saa-

misedellytyksiä ja vähäisesti sen suuruuttakin, kunhan etuuden edelleenkin saisivat riittävän suurena ne, joille se kokonaisuutena arvioiden on välttämätöntä toimeentulon perusturvan kannalta.

Esityksellä ei heikennetä voimassa olevan lain mukaista oikeutta työttömyyspäivärahaan eikä myöskään laajenneta työttömyyspäivärahaan vähentävästi vaikuttavien sosiaalietuuksien piiriä. Esityksen tarkoituksena on saattaa samassa tilanteessa olevat perheet samanlaiseen asemaan työttömyysturvan saamisen kannalta. Lakiehdotus johtaa siihen, että työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatukea saavan henkilön

peruspäivärahan ja ansioon suhteutetun päivärahan määrää vähennetään perheen saamien lasten kotihoidon tukea koskevien etuuksien määrällä. Tällaisena ehdotus täydentää lain 27 §:ään sisältyvää eräänlaista yhteensovitus-sääntöä. Kun otetaan huomioon, että perheen eri lähteistä muodostuva toimentulo kuitenkin säilyy suuruudeltaan peruspäivärahan tai ansioon suhteutetun päivärahan tasolla, ei ehdotuksen voida katsoa heikentävän toimentulon lakisääteistä perusturvaa valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n 7 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

työttömyysturvalain 27 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään elokuun 24 päivänä 1984 annetun työttömyysturvalain (602/84) 27 a §:ään, sellaisena kuin se on 12 päivänä heinäkuuta 1993 annetussa laissa (665/93), uusi 2 momentti seuraavasti;

27 a §

*Lisäeläkkeen ja lasten kotihoidon tuen vaikutus
työttömyyspäivärahaan*

— — — — —
Jos työttömyyspäivärahaan oikeutettu henkilö tai hänen puolisonsa saa lasten kotihoidon tuesta annetun lain mukaista perusosaa tai sisaruskorotusta, hänen täysimääräisen peruspäivärahansa määrää tai hänelle maksettavaa ansioon suhteutettua päivärahaa vähennetään etuuden määrällä. Puolison saamaa kotihoidon tukea ei vähennetä, jos puoliso saa myös kotihoidon tuen lisäosaa. Mikäli molemmat

puolisot ovat työttömänä saaden työttömyyspäivärahaa tai työmarkkinatuesta annetun lain (1542/93) mukaista työmarkkinatukea, vähennys tehdään sen puolison etuuden määrästä, jolle kotihoidon tuen perusosa tai sisaruskorotus on myönnetty.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 1995.

Lakia sovelletaan päivärahoihin, jotka kohdistuvat aikaan lain voimaan tulosta lukien. Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä sen täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 8 päivänä joulukuuta 1994

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Sosiaali- ja terveysministeri *Jorma Huuhtanen*