

Hallituksen esitys eduskunnalle sairauspäivärahan muutoksia ja sosiaaliturvarahastojen säästöjen kanavoimista koskeväksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sairausvakuutuslakia. Esityksen mukaan sairauspäivärahan laskusäännön mukaan määräytyvien päivärahaetuuksien vuosittain palkkakertoimella tarkistettavan 70 prosentin korvaustasoon oikeuttavan vuositulon yläraja alennettaisiin nykyisestä 35 769 eurosta 27 633 euroon. Tulorajan ylittävältä osalta sairauspäivärahaa karttuisi nykyisen 20 prosentin sijasta 15 prosenttia. Laskentakaavan muutos koskee myös Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain mukaista kuntoutusrahaa ja sairausvakuutuslain mukaista luovutuspäivärahaa, jotka määräytyvät samoin perustein kuin sairauspäiväraha. Muutoksen johdosta vähintään 27 633 euron vuosituloon perustuvat päivärahat alenisivat nykytilaan verrattuna, ja kokonaisuudessaan päivärahaetusmeno vähenisi nykytilaan verrattuna.

Sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen kanavoimiseksi täysimääräisesti vähentämään valtion ja kuntien velkaantumista, esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sairausvakuutuksen sairaanhoitokorvausten ja työtulovakuutuksen menojen rahoittamiseen kohdistuvia valtion, vakuutettujen ja työnantajien rahoitusosuuksia. Tässä tarkoituksessa sairausvakuutuslain mukaisesta valtion perusosuudesta päivärahaetu- ja kuntoutusrahakuluissa luovuttaisiin. Sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutuksen vakuutettujen rahoitusosuutta korotettaisiin siten, että vakuutettujen osuus sairaanhoitovakuutuksen kuluista olisi 48 prosenttia ja valtion rahoitusosuus laskisi 52 prosenttiin. Työnantajien rahoitusosuutta sairausvakuutuksen työtulovakuutuksesta esitetään korotettavaksi 70 prosenttiin ja palkansaajien ja yrittäjien rahoitusosuutta alennettavaksi 30 prosenttiin vuodesta 2025 lukien.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan hallituksen finanssipolitiikan tavoitteena on vahvistaa julkista taloutta ja kääntää Suomen velkaantumiskehitys. Tavoitteen saavuttamiseksi hallitus sitoutui hallitusohjelmassaan vahvistamaan julkista taloutta pysyvästi toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti kuudella miljardilla eurolla vuoden 2027 tasolla. Tästä kokonaisuudesta 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 menosäästöistä ja keväällä 2024 päätetyistä uusista menosäästöistä yhteensä noin 1134 miljoonaa euroa kohdistuu vakuutusmaksuilla rahoitettuihin sosiaaliturvarahastojen menoihin. Hallituksen kokonaissäästö tavoitteen saavuttaminen velkasuhteen taittamiseksi edellyttää sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen täysimääräistä kanavoimista. Ilman kanavoimista veronluonteiset sosiaalivakuutusmaksut laskisivat, mikä pienentäisi julkisen talouden tuloja, eikä velkaantuminen näin vähentyisi tavoitellusti. Kanavoinnista noin 220 miljoonaa euroa toteutettiin jo vuoden 2024 alusta lukien, ja tällä esityksellä on tarkoitus toteuttaa puuttuva osa kanavoinnista, eli noin 914 miljoonaa euroa. Tässä esityksessä ehdotetaan, että kanavoimintatarpeesta noin 630 miljoonaa euroa toteutettaisiin alentamalla valtion sairausvakuutuslain mukaisiin menoihin kohdistuvaa rahoitusosuutta. Tämä rahoitusvastuu siirtyisi työnantajien ja vakuutettujen rahoitettavaksi sairausvakuutuksessa, joka vaikuttaisi hieman myös julkisen sekto-

rin työnantajien vakuutusmaksuihin. Ratkaisusta kokonaisuutena seuraa lisäksi, että ansiotulo-verotuksessa vähennyskelpoiset sosiaaliturvamaksut kokonaisuutena laskevat, mikä kasvattaa valtion, kuntien, sekä seurakuntien veropohjia. Tämä kasvattaa ansiotuloverotuksen tuloja niin, että kanavointitarve kokonaisuudessaan tulee katettua.

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 laskusäännön muuttamisen on arvioitu vahvistavan työllisyyttä käyttäytymisvaikutusten kautta, mikä vahvistaisi julkista taloutta. Käyttäytymisvaikutusten kautta syntyvää vaikutusta sosiaaliturvarahastojen etuusmenoon ei esitetä kanavoitavaksi.

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä joulukuuta 2024. Niitä sovellettaisiin 1.1.2025 alkaen.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	5
1 Asian tausta ja valmistelu	5
1.1 Tausta	5
1.2 Valmistelu	6
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Yleistä	6
2.2 Työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen rahoitus	8
2.2.1 Valtion rahoitusosuus.....	8
2.2.2 Työnantajien rahoitusosuus.....	9
2.2.3 Vakuutettujen rahoitusosuus	10
2.3 Maksujen määräytyminen ja rahastointi	11
2.3.1 Työttömyysturva	11
2.3.2 Sairausvakuutus	13
2.4 Vakuutusmaksut verojärjestelmässä	13
2.4.1 Työnantajan ja vakuutetun maksut verotuksessa	13
2.4.2 Maksujen kohtaanto	14
2.4.3 Sosiaalivakuutusmaksut osana verojärjestelmää.....	15
2.5 Nykytilan arviointi	16
2.5.1 Työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen rahoituksen kokonaisuus.....	16
2.5.2 Etuusmenoihin kohdistuvat päätösperäiset säästöt	18
2.5.3 Kanavointitarve	21
2.5.3.1 Aiemmat sosiaalivakuutuksen rahoitusmuutokset	22
2.6 Sairauspäivärahaetuudet ja kuntoutusraha	24
3 Tavoitteet	27
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	27
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	27
4.1.1 Sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen kanavointi	27
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	28
4.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen	28
4.2.2 Työllisyysvaikutukset	33
4.2.3 Vaikutukset kotitalouksiin	35
4.2.3.1 Kanavointiratkaisu	35
4.2.3.2 Sairauspäiväraha	35
4.2.4 Vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin.....	43
4.2.4.1 Kanavointi	43
4.2.4.2 Sairauspäiväraha	45
4.2.5 Vaikutukset viranomaisiin	45
4.2.6 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	45
4.2.6.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	45
4.2.6.2 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon	46
4.2.6.3 Vaikutukset lapsiin ja nuoriin	49
4.2.6.4 Vaikutukset vammaisiin henkilöihin.....	50
4.2.7 Yhteisvaikutusten arviointi	50

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	51
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	51
5.1.1 Kanavointiratkaisun vaihtoehtoiset toteuttamistavat	51
5.1.1.1 Valtion työttömyysturvaan kohdistuvan rahoitusvastuun siirto vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi	51
5.1.1.2 Työtulovakuutuksen valtion osuuskien siirto vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi.....	52
5.1.1.3 Sairaanhoidovakuutuksen rahoitusvastuiden siirto vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi	52
5.1.1.4 Työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavien menoerien muuttaminen.....	52
5.1.1.5 Veroratkaisut	52
5.1.1.6 Eri keinojen yhdistelmät	53
5.1.1.7 Ratkaisu, jossa maksutulojen annettaisiin alentua	53
5.1.1.8 Kanavoinnin asteittainen voimaantulo	54
5.1.2 Sairauspäivärahan laskentakaavan muuttamisen vaihtoehdot.....	54
5.1.2.1 Sairauspäivärahan omavastuupäivien lisääminen	57
5.1.2.2 Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvien etuusjärjestelmien rakenteellinen uudistaminen	58
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	58
6 Lausuntopalaute.....	59
7 Säännöskohtaiset perustelut	59
7.1 Sairausvakuutuslaki	59
7.2 Laki sairausvakuutusmaksujen maksuprosenteista vuonna 2025	61
8 Lakia alemman asteinen sääntely	62
9 Voimaantulo	62
10 Toimeenpano ja seuranta	62
11 Suhde muihin esityksiin.....	63
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	63
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	64
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	64
12.1 Yhdenvertainen kohtelu	64
12.2 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus	66
12.3.1 Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville	68
12.3.2 Vammaisten henkilöiden oikeudet.....	69
12.4 Veronluonteiset maksut.....	69
12.5 Yhteenveto	70
LAKIEHDOTUKSET	72
Laki sairausvakuutuslain 11 ja 18 luvun muuttamisesta.....	72
Laki sairausvakuutusmaksujen maksuprosenteista vuonna 2025	75
LIITE	77
RINNAKKAISTEKSTI.....	77
Laki sairausvakuutuslain 11 ja 18 luvun muuttamisesta	77

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 lisätoimenpiteitä 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 1.3.2024.³ 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 hyvinvointialueuetyönantajat KT, Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, STTK sekä Akava jättivät työryhmän työhön eriväen 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 maksutulosten sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken – Työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 2024:15, osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165471>.

Valtioneuvosto päätti 25.4.2024 julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028.⁴ Sen mukaan hallituksen toimenpiteistä syntyvät sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvat säästöt voidaan 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 terveystieteiden ministeriössä. Valmistelun aikana Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:llä, STTK ry:llä, Akava ry:llä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry:llä, Kunta- ja hyvinvointialueyhtymät KT:llä, Suomen Yrittäjät ry:llä ja Kansaneläkelaitoksella on ollut mahdollisuus kommentoida esitystä. Valtiovarainministeriö on osallistunut esityksen vaikutusarvioiden laatimiseen.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros *pp.kk.2024-13.8.2024*. Lausuntoa pyydettiin yhteensä XX taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi –palvelussa.

Esitysluonnosta on käsitelty kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa sekä hyvinvointialuetalouden 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 Yleistä

Työttömyysturva

Työttömyysetuuksien rahoituksesta säädetään laissa työttömyysetuuksien rahoituksesta (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. 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.

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 palkan-

⁴ Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2025–2028, osoitteessa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165577>.

⁵ Vuoden 2025 alusta lukien kunnat osallistuvat työttömyyspäivärahojen rahoitukseen.

saajien osuus etuuskien 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 sekä palkansaajat ja 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 etuuskien ja korvausten toimeenpanosta Kansaneläkelaitokselle aiheutuvat toimintakulut. Sairanhoitovakuutuksen kuluina otetaan lisäksi huomioon edellä tarkoitettujen kulujen vuosittaisen muutoksen vaikutus sairausvakuutusrahaston vähimmäismäärän turvaamiseen.

Valtion osuus sairaanhoitovakuutuksen menoista on 67 prosenttia.⁶

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 sairaanhoitoetuuskien perusteella ulkomailta saadut kulujen korvaukset eivät niitä kata. Rahoitusosuuksissa on otettu huomioon myös etuuskien 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 kuntoutu-
setuuksista ja kuntoutusrahaetuksista 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 säädettyt kulut, vuosilomakustannuskorvaukset ja perhevapaakorvaukset sekä työtulovakuutuksen etuuskien ja korvausten toimeenpanosta Kansaneläkelaitokselle aiheutuvat toimintakulut.

⁶ Alkuperäinen kustannusten jako oli 50 prosenttia valtion vastuulla ja 50 prosenttia vakuutettujen vastuulla (HE 68/2005 vp). Myöhemmin kustannusten jakoa on muutettu (HE 296/2018 vp).

2.2 Työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen rahoitus

2.2.1 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 lomautusajalta⁷ 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 2022 valtion osuus ansioturvan rahoituksesta oli noin 38 %. Yhteensä ansiopäivärahamenot olivat vuonna 2022 noin 1,84 miljardia euroa, josta valtio rahoitti noin 706 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

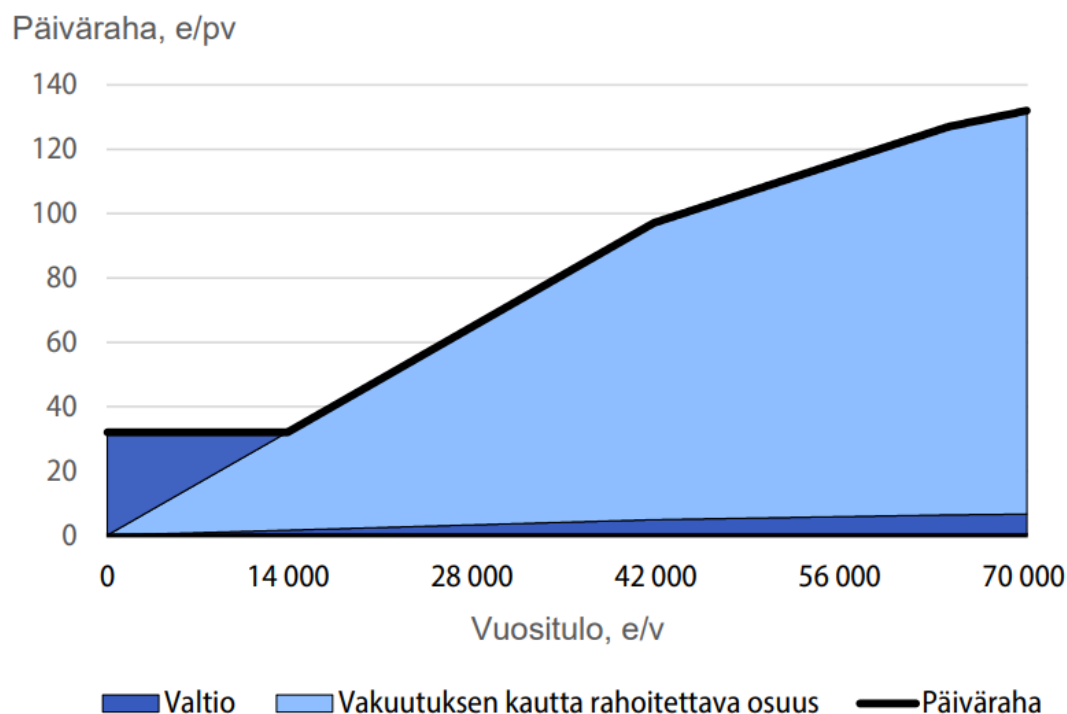
Valtio takaa sairausvakuutuksen maksuvalmiuden eli valtio suorittaa Kansaneläkelaitokselle sellaisen määrän varoja, että sairausvakuutusrahaston maksuvalmius on koko ajan turvattu. Valtion maksama maksuvalmiussuoritus tulee palauttaa, kun sitä ei enää tarvita. Vuoden lopussa palauttamatta oleva maksuvalmiussuoritus huomioidaan seuraavan vuoden valtion osuuden määrässä sekä vakuutusmaksuja määrättäessä.

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 5 prosenttia päiväraha- ja kuntoutusrahakuluista, jotka muutoin rahoitettaisiin työnantajan sairausvakuutusmaksulla ja palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksulla. Lisäksi valtion varoista rahoitetaan kulut, jotka aiheutuvat työterveyshuollon sairaanhoidon (korvausluokka II) korvaamisesta yrittäjille sekä maatalousyrittäjien

⁷ Tähän on kuitenkin tehty lähihistoriassa poikkeuksia vaikeiden taloudellisten olosuhteiden vuoksi. Valtio rahoitti lomautusten ajalta maksettavia etuuksia perusosan osalta vuosina 2010–2013 ja 2020.

työterveyshuollon eräiden kustannusten korvaamisesta valtion varoista annetussa laissa säädetty kulut.

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



2.2.2 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 1500 euroa.

Vuonna 2022 työnantajien vakuutusmaksujen osuus ansioturvan rahoituksesta oli noin 30 prosenttia. Yhteensä ansiopäivärahamenot olivat vuonna 2022 noin 1,84 miljardia euroa, josta työnantajat rahoittivat noin 544 miljoonaa euroa.

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.

2.2.3 Vakuutettujen rahoitusosuus

Työttömyysturva

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

Vuonna 2022 palkansaajien vakuutusmaksujen osuus ansioturvan rahoituksesta oli noin 26 prosenttia. Yhteensä ansiopäivärahamenot olivat vuonna 2022 noin 1,84 miljardia euroa, josta palkansaajat rahoittivat noin 485 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 etuuskien 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.

2.3 Maksujen määräytyminen ja rahastointi

2.3.1 Työttömyysturva

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

Lain mukaan työttömyysvakuutusmaksut on määrättävä siten, että Työllisyysrahasto voi suoriutua sen vastattavina olevien työttömyysetuuksien, aikuiskoulutustuen, muutosturvarahan ja muutosturvakoulutusten rahoituksesta sekä esim. peruspäivärahan makosuudesta. 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 pienemmillä 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. Vuoden 2024 työnantajien keskimääräinen maksu on 0,80 prosenttia ja palkansaajien maksu 0,79 prosenttia.

Työttömyysvakuutusmaksuja kerättiin noin 2,75 miljardia euroa vuonna 2022 ja noin 2,90 miljardia euroa vuonna 2023. Vakuutusmaksualennuksen jälkeen summan arvioidaan olevan vuonna 2024 vajaa 1,6 miljardia euroa. Vuoden 2022 työttömyysvakuutusmaksujen tuoton eritelyjen perusteella hieman yli 70 prosenttia työnantajamaksuista kertyi yksityisiltä yrityksiltä, noin 17 prosenttia kunnilta ja 10 prosenttia kuntayhtymiltä, 1,7 prosenttia yliopistoilta ja 0,1 prosenttia valtion liikelaitoksilta. Vuoden 2023 hyvinvointialueiden myötä kuntien ja kuntayhtymien osuus jakautuu karkeasti puoliksi kunnille ja kuntayhtymille ja puoliksi hyvinvointialueille.

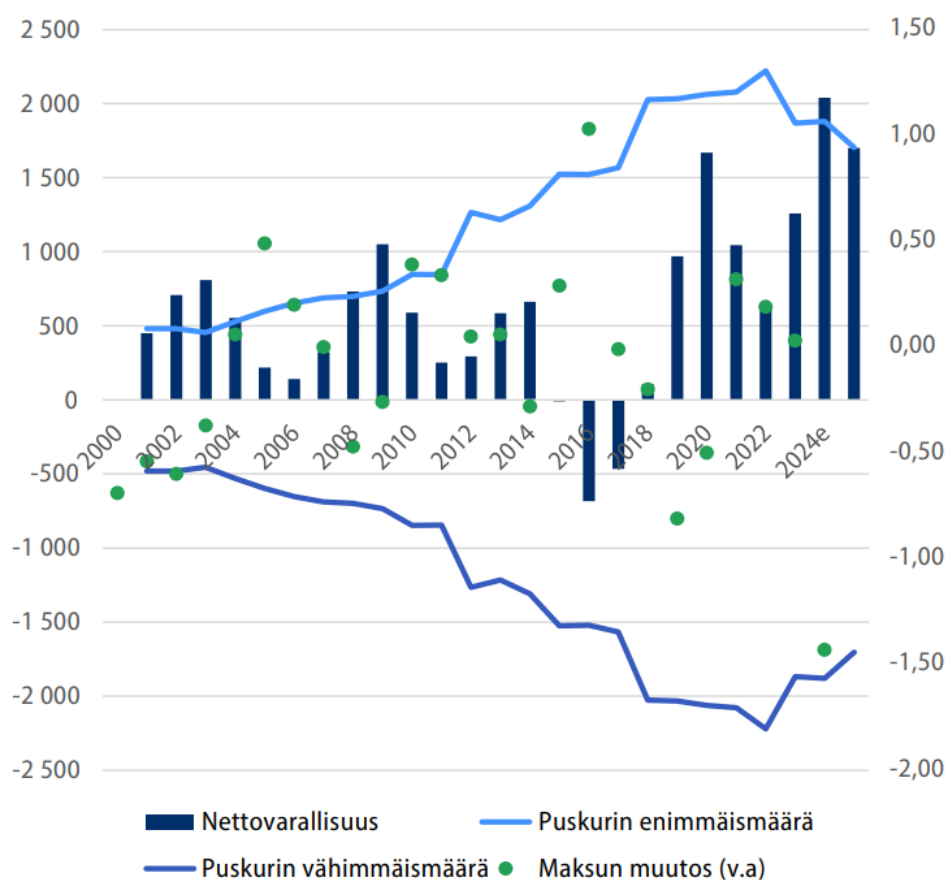
Työllisyysrahastolla on maksuvalmiuden turvaamiseksi ja ennakoitavissa olevista kansantalouden suhdannevaihteluista johtuvien työttömyysvakuutusmaksujen muutosten tasaamiseksi rahaston varojen ja velkojen erotuksena muodostuva suhdannepuskuri, josta säädetään työttömyysturvaetuuksien rahoituksesta annetun 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 määrättäessä 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.⁸

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



⁸ Selvitys vero- ja maksutulojen sekä etuuskien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden kesken – Työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:15. Kuvion alkuperäiset tiedot saatu Työllisyysrahastolta.

2.3.2 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 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.

2.4 Vakuutusmaksut verojärjestelmässä

2.4.1 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 1400 euroa. 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 ylittävstä vuositulosta. Päivärahamaksun tuloaraja tarkistetaan kalenterivuosittain 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, eikä 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

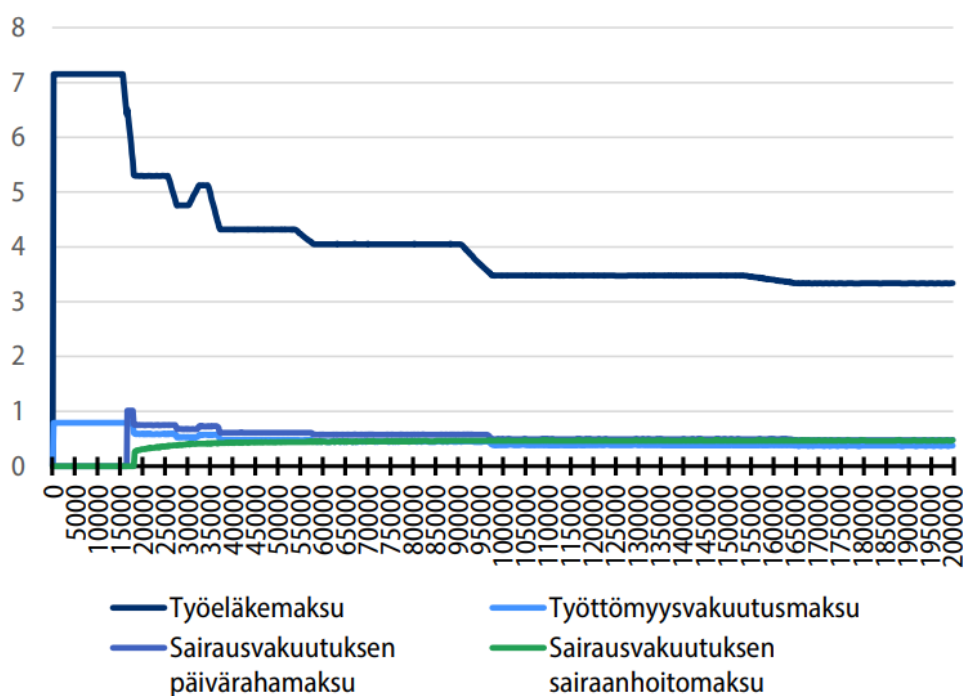
on vähennyskelpoinen joko yrityksen verotuksessa tai joko yrittäjän henkilökohtaisessa tai hänen puolisonsa verotuksessa.

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 veron-tilitysten yhteydessä.⁹

2.4.2 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.

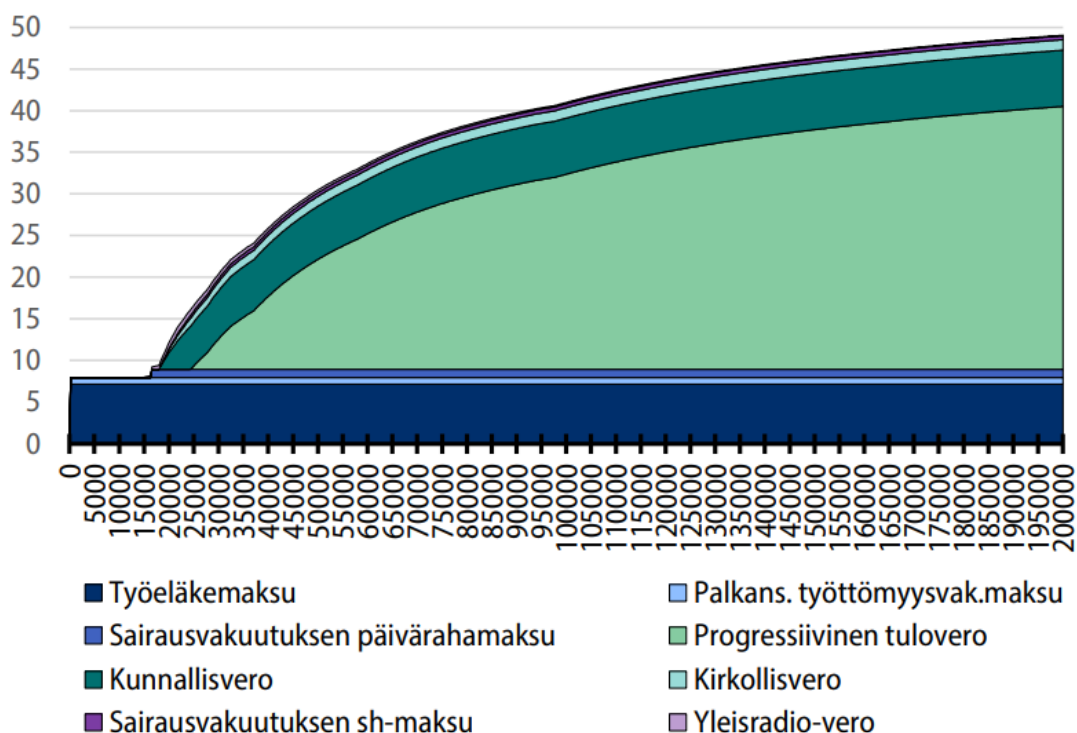
Kuvio 3. Vakuutusmaksujen vaikutus prosentteina palkkatulon veroasteeseen vuonna 2024. Lähde: valtiovarainministeriö.



⁹ 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

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

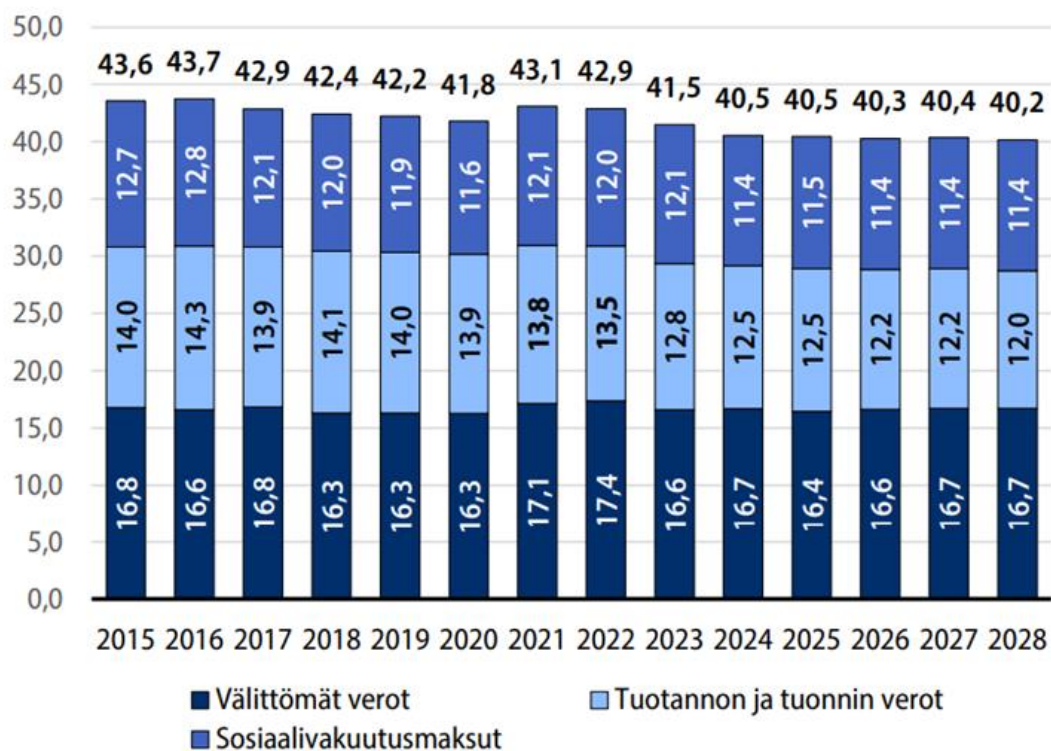
Kuvio 4. Verojen ja maksujen osuus prosentteina palkansaajan vero –ja maksurasisituksesta tulotasoinnain vuonna 2024. Lähde: valtiovarainministeriö.



2.4.3 Sosiaalivakuutusmaksut osana verojärjestelmää

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

Kuvio 5. Kokonaisveroaste jaoteltuna välittömiin veroihin, tuotannon ja tuonnin veroihin sekä sosiaalivakuutusmaksuihin vuosina 2015–2018. Lähde: valtiovarainministeriö.



2.5 Nykytilan arviointi

2.5.1 Työttömyysturvan ja sairausvakuutuksen rahoituksen kokonaisuus

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	0,79 %
Osaomistajan palkansaajan työttömyysvakuutusmaksu	0,43 %

Taulukko 2. Sairaanhoitovakuutuksen kulujen rahoitusosuudet vuonna 2024.

Sairaanhoitovakuutus	2024 (milj. euroa)
Valtion osuus sairaanhoitovakuutuksen kuluista	1890,0
Valtion osuus toimintakuluista	97,0
Valtion osuus EU-korvauksista (ulkomailta, sh-piireiltä saadut korvaukset)	57,0
Valtion osuudet kuluista yhteensä	2044,0
Vakuutettujen osuus kuluista	1108,0
Vakuutetun sairaanhoitomaksu	
Palkkatulosta ja yrittäjien työtulosta	0,51 %
Etuustulosta	1,48 %

Taulukko 3. Työtulovakuutuksen kulujen rahoitusosuudet vuonna 2024.

Työtulovakuutus	2024 (milj. euroa)
Valtion osuudet yhteensä	373,0
Vakuutusmaksuilla rahoitettavat etuus- kulut	2594,0
Toimintakulut	90,0
Vakuutusmaksujen perusteena olevat ku- lut	
Päivärahamaksulla ja työnantajamaksulla ra- hoitettavat kulut (etuuskulut, toimintakulut, omaisuuden tuotot, vähimmäismäärä, ali- tai ylijäämä)	2408,0
Yrittäjien lisäpäivärahat (YEL-lisärahoitus- osuudella)	11,0
Perhevapaakorvaus (työnantajan sairausva- kuutusmaksulla)	24,0
Vakuutusmaksut	
Työnantajien sairausvakuutusmaksu	1,16 %
Palkansaajien ja yrittäjien päivärahamaksu	1,01 %
Yrittäjien lisärahoitusosuus	0,22 %

2.5.2 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 etuusmenoja pienentäviä muutoksia, jotka vaikuttavat sosiaaliturvarahastoihin. Lisäksi hallitus teki kevään 2024 kehysriihessä useita päätöksiä, jotka pienentävät lakisääteisillä sosiaalivakuutusmaksuilla rahoitettavaa etuusmenoja noin 100 miljoonaa euroa vuonna 2025 ja kehyskauden lopussa noin 140 miljoonaa euroa. Näihin päätöksiin lukeutuvat työttömyysturvan aktiivijajan korotusosista luopuminen, lääkekorvausten alkuomavastuun 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 1 134 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.

Toimenpide	Valtio	Kunnat	Sosiaaliturvarahastot, kanavoitava määrä	Yhteensä
Työttömyysturvan hallitusohjelmapäätökset	63	62	-942	-817
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 työllistämisvelvoitteen lakkauttaminen	11	-33	-76	-99
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 hallitusohjelmapäätökset	-58	1	-41	-98
Apteekkitalouteen ja lääkekorvauksiin kohdentuvat muutokset	-20	0	-10	-30
Lisäsäästö lääkekorvauksista perhevaapaikorvauksen 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	-116	0	-152	-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 laskentakaavan muutos	0	0	-120	-120
Työttömyysturvan korotusosien poisto	-27	0	-10	-37
Kansaneläkkeen ja kuntoutusrahan ikärajan korotus	-47	0	-1	-48
Yhteensä	-112	63	-1134	-1184

2.5.3 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 pöytäkirjamerkinnöissä, 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 etuusme-noon 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 kanavointitarve¹⁰. Erinäisistä tarkennuksista johtuvat muutokset kasvattivat siis rahastoihin kohdistuvia säästöjä muiden sektoreiden kustannuksella. Säästöjen kokonaismittaluokka ei mainittavasti muuttunut.¹¹

Selvityksessä vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sektoreiden¹² 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 kasva-neiden verotulojen muodossa noin 37 prosentin edestä suhteessa maksualennukseen. Verotulojen kasvu syntyisi siitä, että ansiotuloverotuksessa vähennyskelpoisia vakuutusmaksuja olisi

¹⁰ Nämä arviot ovat työryhmän työn jälkeen tarkentuneet jatkovalmistelussa ja poikkeavat siksi esityk-
sessä esitetyistä.

¹¹ Työryhmän arviot ovat tarkentuneet sen työtä seuranneen valmistelun aikana. Ajantasainen kanavoin-
titarve on kuvattu edellä taulukossa 4.

¹² Selvitys vero- ja maksutulojen sekä etuuksien rahoituksen jakautumisesta julkisen talouden eri sekto-
reiden kesken – Työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 2024:15, osoitteessa: [https://jul-
kaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165471/VM_2024_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165471/VM_2024_15.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

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 säästötavoitettaan.

Valtioneuvosto päätti 25.4.2024 julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028. Sen mukaan hallituksen toimenpiteistä syntyvät sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvat säästöt kanavoitetaan täysimääräisesti valtiolle ja kunnille velkaantumisen vähentämiseksi. Nämä säästöpäätökset kasvattavat edellä mainittua kanavointitarvetta edelleen noin 1 134 miljardiin euroon.

Kanavoitavaa euromäärää määritettäessä tulee huomioida vuoden 2024 ratkaisu työttömyysvakuutusmaksun 0,2 prosentin kevennyksen osalta. Vuonna 2024 ansiotuloverotuksen indeksitarjituksen 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 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 914 miljoonaa euroa (taulukon 4 mukainen sosiaaliturvarahastoille kohdistuva säästö vähennettynä 220 miljoonalla eurolla).

2.5.3.1 Aiemmat sosiaalivakuutuksen rahoitusmuutokset

Sairausvakuutuksen vuoden 2006 rahoitusuudistus

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 seuraisivat etuusmenojen kehitystä.

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

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 kilpailukykykysömuutosten myötä.

Valtion rahoitusosuuden muutokset työtulovakuutuksessa

Valtion rahoitusosuudesta perusturvan työtulovakuutuksen rahoituksessa säädettiin vuodesta 2007 lukien eräiden vanhempainpäivärahaan kohdistuvien muutosten ohessa. Aluksi rahoitusosuus oli 0,1 prosenttia vähimmäismääräisistä vanhempainpäivärahoista. Sittemmin kilpailukykykysömuutosten 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 5 prosenttiin päivärahoista ja kuntoutusrahoista samalla, kun valtion rahoitusosuutta vähimmäismääräisistä päivärahoista alennettiin. Muutos haluttiin toteuttaa kustannusneutraalisti eri rahoittajatahojen kesken.¹³

Kilpailukykykysömuutuksesta aiheutuneet muutokset

Vuonna 2016 solmitun kilpailukykykysömuutoksen 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 vähimmäismääräisten vanhempainpäivärahojen vuosittain maksettavasta määrästä. Lisäksi 14 000 euroa (14 020 euroa vuoden 2018 tasossa) tai enemmän vuodessa ansaitsevien päivärahamaksua on korotettu. Valtio kompensoi palkansaajille päivärahamaksun korotukset sairaanhoitovakuutuksen puolella.¹⁴

¹³ HE 296/2018 vp.

¹⁴ HE 199/2016 vp.

Korotettujen sosiaalivakuutusmaksujen verovähennyskelpoisuuden sekä suoraan palkasta perittävän sairaanhoitomaksun poistamisen on arvioitu vähentäneen suurituloisten maksurasitusta suhteessa pienituloisiin.¹⁵

Lisäksi 1.11.2019 astui voimaan laki, jolla muutettiin työtulo- ja sairaanhoitovakuutuksen rahoitusosuuksia kilpailukyky sopimusta vastaavaksi. Tätä edeltänyttä prosenttikorotuksiin perustunutta sääntelyä pidettiin monimutkaisena, minkä vuoksi sairausvakuutuslaissa haluttiin säätää rahoitusosuuksista pysyvinä prosenttimäärinä.¹⁶ Tällöin vakuutettujen rahoitusosuus muutettiin 55,1 prosentista 33 prosenttiin ja valtion rahoitusosuus 44,9 prosentista 67 prosenttiin.

2.6 Sairauspäivärahaetuudet ja kuntoutusraha

Oikeudesta sairauspäivärahaan säädetään sairausvakuutuslain (1224/2004) 8 luvussa. Sairauspäiväraha korvaa 16—67-vuotiaan vakuutetun ansionmenetystä ajalta, jolta henkilö on estynyt tekemästä työtänsä sairaudesta johtuvan työkyvyttömyyden vuoksi. Työkyvyttömyydellä tarkoitetaan sairaudesta johtuvaa tilaa, jonka kestäessä henkilö on sairauden edelleen jatkuessa kykenemätön 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 enimmäissuuritusajan täytyttyä, hänellä voi olla oikeus työkyvyttömyyseläkkeeseen.¹⁷

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 kuntoutusrahaetuuksia ovat kuntoutusraha, ylläpitokorvaus ja harkinnanvarainen kuntoutusavustus. Kuntoutuslain 17 §:n mukaan kuntoutusrahaan oikeuttavan kuntoutuksen tarkoituksena tulee olla kuntoutujan työelämään tulo, työelämässä pysyminen tai

¹⁵ Lehto, E. & Kauhanen, M. (2023) Kilpailukyky sopimus 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://tietotari.fi/tutkimusblogi/727554/sairausvakuutusmaksujen-muutokset-kasvattavat-tuloeroja>.

¹⁶ HE 296/2018 vp.

¹⁷ 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.

sinne palaaminen. Kuntoutusrahaetuuteen on oikeus 16—67-vuotiaalla kuntoutujalla. Kuntoutusrahan 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 alkamisaikana olisi tullut työkyvyttömäksi. Kuntoutusraha määräytyy siis käytännössä sairausvakuutuslain 11 luvun 1 §:n 2 momentissa säädetyn sairauspäivärahan laskusäännön mukaisesti.

Sairausvakuutuslain 11 luvun 1 §:n mukaan päivärahaetuuden määrä lasketaan 2 §:ssä tarkoitetun vuositulon perusteella. Vuositulolla tarkoitetaan työkyvyttömyyden tai etuusoikeuden 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 (*vakuutuspalkka*) sekä tarkastelujaksolle myönnettyä 5 §:n mukaista ansionmenetykskorvausta ja 6 §:n mukaisesti etuuden perusteella laskettua etuusperusteista tuloa.

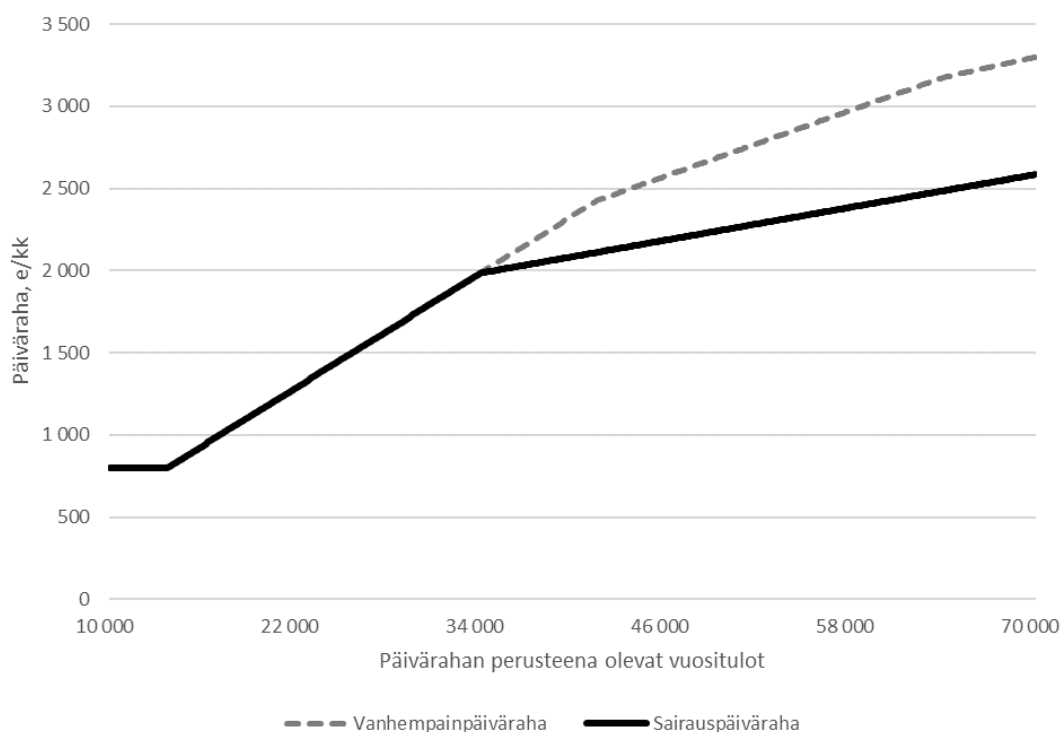
Sairauspäivärahan määrä on 70 prosenttia vakuutetun vuositulojen kolmasosasta, jos vuositulot eivät ylitä 35 769 euroa vuoden 2024 tasossa. Tämän ylittävistä osista sairauspäivärahan määrä on 20 prosenttia vuositulon kolmasosasta¹⁸. Vuoteen 2016 saakka sairauspäivärahan määrä laskettiin samoin kuin vanhempainpäiväraha ja erityishoitoraha edelleen lasketaan. Vanhempainpäivärahan ja erityishoitorahan määrä on 70 prosenttia vakuutetun vuositulojen kolmasosasta, jos vuositulot eivät ylitä 43 740 euroa. Tämän ylittävistä osista 67 296 euron vuosituloon vanhempainpäivärahan ja erityishoitorahan määrä on 40 prosenttia vuositulon kolmasosasta ja 67 296 euron ylittävistä osista 25 prosenttia vuositulon kolmasosasta. Raskausrahan määrä ja vanhempainrahan määrä 16 ensimmäisen arkipäivän ajalta on kuitenkin 90 prosenttia vakuutetun vuositulojen kolmasosasta, jos vuositulot eivät ylitä 67 296 euroa. Tämän ylittävistä osista raskaus- ja vanhempainrahan määrä on 32,5 prosenttia vuositulon kolmasosasta. 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 palkkakerroimella. Jos tulorajat nousevat tarkistuksen yhteydessä yli täysien eurojen, jätetään yli menevä osa lukuun ottamatta. Vuonna 2024 vähimmäispäiväraha on 31,99 euroa arkipäivältä.

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

Taulukko 5. Sairauspäivärahan laskentakaava vuonna 2024¹⁹. Lähde: Kansaneläkelaitos.

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

Kuvio 6. Sairauspäiväraha ja vanhempainpäiväraha kuukaudessa eri tulotasolla. Lähde: sosi-
aali- ja terveysministeriön laskelma.



Vuonna 2023 sairauspäivärahaa (ei sisällä YEL-päivärahaa, tartuntatautipäivärahaa eikä elimen tai kudoksen luovuttajalle maksettavaa luovutuspäiväraha) 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

¹⁹ Laskukaava on sama työntekijällä ja yrittäjällä. YEL- tai MYEL-vakuutetulla yrittäjällä vuosityötulo vastaa YEL- tai MYEL-vakuutuksen vuosityötuloa. Vuosituloon huomioidusta palkkatulosta ja vakuutuslaskasta tehdään vakuutusmaksuvähennys, joka vuonna 2024 on suuruudeltaan 8,95 prosenttia. Vastavaa vähennystä ei tehdä YEL- ja MYEL-vuositulosta.

sairauspäiväraha oli 60,02 euroa päivässä vuonna 2023 (miehillä 62,34 e/pv, naisilla 58,20 e/pv).²⁰

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 2023.²¹ Kaikista sairauspäivärahan saajista 16 prosenttia oli saanut sairauspäivärahaa vähintään kolmelta kuukaudelta. Näistä etuuden-saajista 17 prosentille työnantaja oli maksanut palkkaa vähintään kyseiseltä kolmen kuukauden ajalta, ja sairauspäiväraha maksettiin työnantajalle korvaukseksi palkkakustannuksesta.

Ahtiainen työehtosopimusten kattavuustutkimuksen²² perusteella koko taloudessa oli vuonna 2021/2022 työehtosopimusten piirissä (normaalisitovuus ja yleissitovuus) kaikkiaan 88,8 prosenttia palkansaajista ja yksityisellä sektorilla 83,9 prosenttia. Yksittäisten työntekijöiden yksilöllisistä työehtosopimuksista 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 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 sosiaaliturvarahastoihin kohdistuvien säästöjen täysimääräinen kanavointi valtiolle ja kunnille velkaantumisen vähentämiseksi toteutetaan vuonna 2025 ja se koostuu useammasta toimesta. Säästöjen kanavointi ehdotetaan toteutettavan täysimääräisesti vuoden 2025 alusta lukien, vaikka etuusmenojen säästöpäätökset toteutuvat asteittain vuosina 2024–2026. Ensinnä ehdotetaan, että luovuttaisiin sairausvakuutuksen työtulo-vakuutuksen valtion 5 prosentin perusosuudesta päivärahaetuus- ja kuntoutusrahakuluissa, jotka

²⁰ Ei sisällä osasairauspäivärahoja.

²¹ Ei sisällä osasairauspäivärahoja.

²² Ahtiainen, L. (2024) Työehtosopimusten kattavuus vuonna 2021/2022. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2024:7.

vuonna 2025 ovat noin 108 miljoonaa euroa. Tämä vähentäisi työtulovakuutuksen valtion rahoitusta ja kasvattaisi sekä palkansaajien että työnantajien rahoitusosuuksia.

Lisäksi ehdotetaan, että työnantajien rahoitusosuutta sairausvakuutuksen työtulovakuutuksesta korotettaisiin 70 prosenttiin ja palkansaajien ja yrittäjien rahoitusosuutta alennettaisiin 30 prosenttiin vuodesta 2025 lukien.

Esityksessä ehdotetaan, että edellä esitettyjen toimien jälkeen jäljelle jäävien säästöjen kanavointi toteutettaisiin sairausvakuutuksen kautta siten, että sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutuksen vakuutettujen rahoitusosuutta korotettaisiin ja valtion rahoitusosuus laskisi. Vakuutettujen osuus sairaanhoitovakuutuksen kuluista muutoksen jälkeen olisi 48 prosenttia ja valtion rahoitusosuus olisi 52 prosenttia. Rahoitusosuuksien muutosten seurauksena vakuutettujen rahoitusosuus sairaanhoitovakuutuksesta kasvaisi ja valtion pienenesi.

Ehdotettu ratkaisu mahdollistaa sen, että työttömyysvakuutusmaksujen annettaisiin alentua normaalisti hallituksen linjaamien säästö päätösten myötä. Samoin se mahdollistaa sen, että myöhemmin annettavassa erillisessä hallituksen esityksessä tullaan ehdottamaan, että työttömyysvakuutusmaksun tuotosta ei jatkossa tilitettäisi peruspäivärahan rahoitukseen erillistä 50,3 miljoonan euron erää. Työttömyysvakuutuksen ja sairausvakuutuksen maksuja koskeva ratkaisu johtaisi siihen, ettei vakuutusmaksu- ja verorasitus tämän esityksen johdosta kokonaisuutena kiristyisi.

Lisäksi ehdotetaan, että sairausvakuutuksen maksuprosenteista säädetään lain tasolla vuoden 2025 osalta, koska tämän esityksen muutoksista johtuen sairausvakuutuslain 18 luvun 23 ja 24 §:ssä tarkoitettua valtioneuvoston asetusta sairausvakuutuksen maksuprosenteista ei ehditä antamaan lailla säädettyssä aikataulussa vuodelle 2025. Esityksen sairausvakuutusmaksuprosentit ja sairausvakuutuksen rahoitusosuudet tarkentuvat vielä palkkasumman ja etuuskien kehityksen perusteella. Lopulliset maksuprosentit ovat tiedossa marraskuussa 2024.

Samalla ehdotetaan, että kumottaisiin valtion rahoitusosuutta koskeva momentti koskien kuntoutusrahaa ammatillisen kuntoutuksen ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärän osalta. Muutos olisi säädöstekninen, sillä ammatillisen kuntoutuksen ja nuoren kuntoutusrahan vähimmäismäärä on nykyisin sama kuin muissa kuntoutusrahoissa.

4.1.2 Sairauspäivärahan laskentakaavan muutos

Lisäksi ehdotetaan, että sairauspäivärahan, osasairauspäivärahan, luovutuspäivärahan ja kuntoutusrahan laskentakaavaa muutettaisiin siten, että 70 prosentin korvaustasoon oikeuttavan vuositulon yläraja alennettaisiin lain tasolla nykyisestä 26 898 eurosta 20 780 euroon. Vuoden 2024 palkkakertoimella se tarkoittaisi tuloajan alentamista nykyisestä 35 769 eurosta 27 633 euroon. Tulorajan ylittävältä osalta sairauspäivärahaa karttuisi nykyisen 20 prosentin sijasta 15 prosenttia. Laskentakaavan muutoksen tarkoituksena on toteuttaa säästöjä hallituksen kehyspäätöksen mukaisesti sairauspäivärahan menoihin painottaen toimenpiteitä ylempiin tuloluokkiin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Ehdotetussa kanavoitiratkaisussa työttömyysvakuutusmaksujen annettaisiin laskea. Työnantajien osalta aleneva maksurasitus kompensoitaisiin kiristämällä työnantajien sairausvakuutus-

maksua. Palkansaajien sairausvakuutuksen päivärahamaksu vastaavasti alenisi. Osa tästä palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun ja päivärahamaksun alenemasta kanavoituisi automaattisesti ansiotuloverotuksen kautta, sillä palkansaajien pakolliset sosiaalivakuutusmaksut pienentävät verotettavaa tuloa. Jäljelle jäävä osuus kanavoitaisiin korottamalla palkansaajien sairaanhoitomaksua ja pienentämällä valtion rahoitusosuutta sairaanhoitovakuutuksesta.

Kanavointiratkaisun yhteydessä luovuttaisiin työttömyysturvaetuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 8 luvun 23 §:n 2 momentin mukaisesta Työllisyysrahaston 50,3 miljoonan euron tilityksestä Kansaneläkelaitokselle sekä sairausvakuutuslain (1224/2004) 18 luvun 13 §:n 3 momentin mukaisesta valtion 5 prosentin rahoitusvastuusta (noin 108 miljoonaa euroa vuoden 2024 tasolla). Näiden ratkaisujen vaikutukset on huomioitu ehdotetuissa sairausvakuutuksen rahoitusosuuksien muutosten mitoituksessa.

Tuloverolain 96 §:n 1 momentin mukaan verovelvollisella on oikeus vähentää puhtaasta ansiotulostaan muun muassa lakisääteinen työttömyysvakuutusmaksu ja sairausvakuutuksen päivärahamaksu. Vähennys vaikuttaa verovelvollisen verotettavaan tuloon määrään ja siten myös valtion, kuntien, seurakuntien ja Kansaneläkelaitoksen verotulojen määrään. Näin ollen muutokset näissä vakuutusmaksuissa vaikuttavat suoraan ansiotuloverotuksen kertymään maksujen pienemisen kasvattaessa verotettavan tuloon määrää. Keskimääräisen marginaaliveroprosentin sairausvakuutuksen päivärahamaksun osalta on arvioitu olevan noin 40 % ja keskimääräisen marginaaliveroprosentin työttömyysvakuutusmaksun osalta noin 39 %. Kanavointiratkaisun kokonaisuuden osalta ansiotuloverojen on arvioitu kasvavan noin 357 miljoonalla eurolla veropohjan laajenemisen johdosta.

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 15 miljoonaa euroa.

Rahoitusmuutoksilla julkiselle sektorille kanavoituvan euromäärän muodostuminen on kuvattu taulukossa 6.

Taulukko 6. Kanavoinnin vaikutukset julkiseen talouteen.

Toimenpide	Vaikutus	Milj. euroa
Työllisyysrahaston 50,3 milj. euron tilityksestä luopuminen	Kasvattaa valtion menoja	-50
Valtion 5 % perusosuuden poisto työtulo- vakuutuksessa	Pienentää valtion menoja	108
Valtion rahoitusosuus sairaanhoitovakuutuksesta pienenee	Valtion menot alenevat	521
Palkansaajien työttömyysvakuutusmaksu ja päivärahamaksu alenevat	Kasvattaa ansiotuloveron tuottoja	357
Työnantajien työttömyysvakuutusmaksun alenema	Kasvattaa yhteisöveron tuottoja	59
Työnantajien sairausvakuutusmaksun nousu	Heikentää yhteisöveron tuottoja	-74
Työnantajien työttömyysvakuutusmaksun alenema	Pienentää julkistyönantajien vakuutusmaksuja	108
Työnantajien sairausvakuutusmaksun nousu	Kasvattaa julkistyönantajien vakuutusmaksuja	-114
Yhteensä		914

Taulukossa 7 on esitetty kanavointiratkaisun vaikutukset palkansaajien maksuihin ja verotukseen. Verotettavasta tulosta vähennettävien työttömyysvakuutusmaksun ja päivärahamaksun alentuminen kasvattavat verotettavaa tuloa, jolloin palkansaajilta perittävät verot kasvavat. Palkkatulosta perittävä sairaanhoitomaksu nousee. Nettona palkansaajien vero- ja maksurasitus kevenee noin 83 miljoonaa euroa. 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 vaikutusta palkansaajien vero- ja maksurasitukseen eli se pysyy vuoden 2023 tasolla.

Taulukko 7. Kanavoinnin vaikutukset palkansaajien maksuihin ja verotukseen.

Yhteensä	-83
Työttömyysvakuutusmaksu alenee	-401
Verotus kiristyy työttömyysvakuutusmaksun alenemasta	156
Päivärahamaksu alenee	-501
Verotus kiristyy päivärahamaksun alenemasta	200
Sairaanhoitomaksu nousee	462

Työnantajien maksu- ja verorasituksen muutokset on esitetty taulukossa 8. Työnantajamaksut ovat yhteisöveropohjasta vähennettäviä maksuja, jolloin työnantajan työttömyysvakuutusmaksun alenema kasvattaa ja sairausvakuutusmaksun alenema pienentää yhteisöveron tuottoja. Nettona työnantajien maksu- ja verorasitus kasvaa 63 miljoonaa euroa, mikä kompensoi vuoden 2024 veromuutoksista syntyneen vastaavan suuruisen kevenemän.

Edellä olevissa taulukoissa valtion osuus sairaanhoitovakuutuksesta alenee 521 miljoonaa euroa ja vakuutettujen kasvaa 462 miljoonaa euroa. Erotus, 59 miljoonaa euroa, on sairaanhoitovakuutuksen vakuutusmaksuilla rahoitettavaan osuuteen kohdistuvaa säästöä.

Taulukko 8. Kanavoinnin vaikutukset yksityisten työnantajien maksuihin ja yhteisöverotukseen.

Yhteensä	63
Työttömyysvakuutusmaksu alenee	-401
josta kuntien, hv-alueiden ja seurankuntien osuus	108
Yhteisövero kasvaa työttömyysvakuutusmaksun alenemasta	59
Sairausvakuutusmaksu nousee	486
josta kuntien, hv-alueiden ja seurankuntien osuus	-114
Yhteisövero pienenee sairausvakuutusmaksun noususta	-74

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 (*luonnos, luvut päivitetyt elokuussa 2024*).

	2025	2026	2027	2028
Työtulovakuutus				
Valtio, 5 % perusosuuden poisto, M €	-108	-113	-116	-120
Työnantajat, rahoitusosuus 70 %, M €	503	570	582	616
Palkansaajat ja yrittäjät, rahoitusosuus 30 %, M €	-395	-447	-481	-489
Työnantajat sairausvakuutusmaksu, %-yks	0,49 %	0,49 %	0,49 %	0,49 %
Palkansaajan ja yrittäjän päivärahamaksu, %-yks	-0,39 %	-0,39 %	-0,39 %	-0,39 %
Sairaanhoitovakuutus				
Valtio, etuudet, M €	-455	-450	-466	-466
Valtio, toimintakulut, M €	-23	-24	-24	-25
Palkansaajat ja yrittäjät, M €	476	483	510	520
Etuudensaajat, M €	6	-15	-15	-22
Sairaanhoitomaksu, %-yks	0,56 %	0,49 %	0,49 %	0,48 %
Etuudensaajat korotettu sairaanhoitomaksu, %-yks	0,02 %	-0,05 %	-0,05 %	-0,06 %
Kanavoinnin vaikutus, sairausvakuutus yhteensä				
Valtio, M €	-586	-587	-606	-611
Työnantajat, M €	503	570	582	616
Palkansaajat ja yrittäjät, M €	81	36	29	31
Vakuutetut, M €	6	-15	-15	-22

Kanavoinnin myötä valtion rahoitusosuus sairausvakuutuksen menoista alenisi 586 miljoonaa euroa, työnantajien rahoitusosuus kasvaisi 503 miljoonaa euroa, palkansaajien ja yrittäjien rahoitusosuus kasvaisi 81 miljoonaa euroa ja vakuutettujen rahoitusosuus kasvaisi 6 miljoonaa euroa vuonna 2025. Työnantajien sairausvakuutusmaksu nousisi 0,49 prosenttiyksikköä ja palkansaajien sekä yrittäjien päivärahamaksu alenisi 0,39 prosenttiyksikköä. Vakuutettujen sairaanhoitomaksu nousisi 0,56 prosenttiyksikköä vuonna 2025.²³

Sairauspäivärahan laskentakaavan muutos pienentää sairauspäivärahan kuluja noin 120 miljoonaa euroa. Koska leikkaus kohdistuu suurempiin päivärahoihin, ei yleisen asumistuen tai toimeentulotuen kulujen arvioida kasvavan vähäistä enempää. Sairauspäivärahan laskentakaavan muutoksesta työnantajille maksettaviin päivärahoihin kohdistuu noin 48 prosenttia Kansaneläkelaitoksen rekisteritietojen mukaan. Edelleen työnantajille maksettavista päivärahoista noin 49

²³ Luvut perustuvat kesäkuun 2024 laskelmiin, ja niitä tullaan päivittämään elokuussa 2024.

prosenttia kohdistuu julkisen sektorin työnantajille. Sairauspäivärahan saajien marginaaliveroasteeksi on arvioitu 45 prosenttia ja yritysten yhteisöveron marginaaliveroasteeksi 20 prosenttia. Kun huomioidaan julkisen sektorin työnantajille maksettavien etuuksien, yhteisöverotulojen ja ansiotuloverotulojen pienentyminen, nettosäästö julkiselle taloudelle on noin 60 miljoonaa euroa (taulukko 10).

Taulukko 10. Sairauspäivärahan laskentakaavan muutoksen vaikutukset julkiseen talouteen, miljoonaa euroa.

Bruttosäästö (sairauspäiväraha + osasairauspäiväraha)	120
- Julkisen sektorin työnantajille maksettavien etuuksien pienentyminen	-28
- Yhteisöverotulojen pienentyminen	-6
- Ansiotuloverotulojen pienentyminen	-28
- Yleisen asumistuen ja toimeentulotuen menojen kasvu	0
- Kuntoutusrahamenojen pienentyminen	2
Nettosäästö julkiselle taloudelle	60

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.

Sairauspäivärahan tasolla sen sijaan todennäköisesti on työllisyysvaikutuksia. Nämä vaikutukset kumpuavat kannustinvaikutuksista. Toisaalta 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 sairauspäivärahajaksojen kestoja noin prosentilla, joka tarkoittaisi korvausasteen ja jakson pituuden välisen jouston olevan yksi.

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.

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. Joustoarvio on matalampi kuin tutkimuksen keskeinen tulos, mutta se 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.

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 kokonaisuksi 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 tästä²⁶, että työllisten määrä keskipitkällä aikavälillä kasvaisi noin 5 300:lla työllisellä. Se osa tästä, joka kohdentuisi yli kolme kuukautta kestäviin sairauspoissaoloihin, näkyisi vahvistuvana työllisyysasteena myös Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksessa. Tilastoinnin näkökulmasta osa vaikutuksesta muodostuu siis kasvavasta työllisyysasteesta ja osa vaikutuksesta kasvavasta työtuntien määrästä. Arviolta noin 60 prosenttia sairauspäivärahapäivistä kohdentuu yli kolme kuukautta kestäviin etuusjaksoihin. Taloudellisen vaikutuksen kannalta tilastollisella määritelmällä ei kuitenkaan ole merkitystä. Työpanoksen vahvistuminen vahvistaisi julkista taloutta keskipitkällä aikavälillä noin 23 000 eurolla työllistä kohden, eli yhteensä noin 116 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. Ei ole selvää, ovatko tästä seuraavat vaikutukset näiden henkilöiden pidemmän aikavälin työllisyyteen positiivisia vai negatiivisia. Koska kohderyhmän koko on pieni (5 300 henkilöä), eivät nämä vaikutukset kuitenkaan todennäköisesti ole merkittäviä.

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

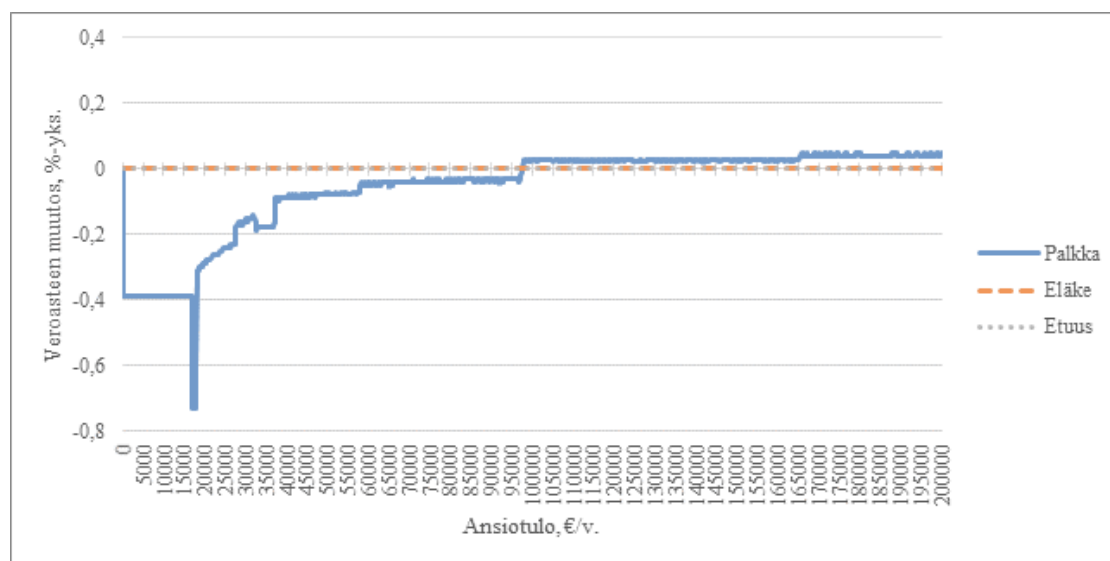
²⁶ 0,75 (jousto) * 13,3 % (korvausasteen muutos) * 48 100 (sairauspäivärahat työvuosina) = n. 4 800.

4.2.3 Vaikutukset kotitalouksiin

4.2.3.1 Kanavointiratkaisu

Palkansaajien ja muiden luonnollisten henkilöiden²⁷ verorasitus pysyisi sairaanhoitovakuutuksen kautta toteutettavan kanavoinnin jälkeen lähtökohtaisesti lähes ennallaan.²⁸ Ansiotuloverotuksessa syntyy pieniä eroja. Pienten palkkojen verotus kevenee hiukan, ja hyvin suurten palkkojen verotus kiristyy hieman.

Kuvio 7. Vakuutettujen vero- ja maksurasituksen muutos eri tulotasoilla ja eri ansiotulolajeilla kanavointiratkaisun seurauksena.



4.2.3.2 Sairauspäiväraha

Sairauspäivärahan laskentakaavan muuttaminen ehdotetulla tavalla merkitsisi sitä, että sairauspäivärahan, osasairauspäivärahan, luovutuspäivärahan ja kuntoutusrahan määrä alenisi tuloajan 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 11 on esitetty esitetyn mallin vaikutukset sairauspäivärahan suuruuteen eri tulotasoilla. Leikkauksen suuruus kasvaa sekä euromääräisesti että suhteellisesti tulotason kasvaessa.

²⁷ Maksumuutosten vaikutuksia yrittäjien osalta on kuvattu luvussa 4.2.4.

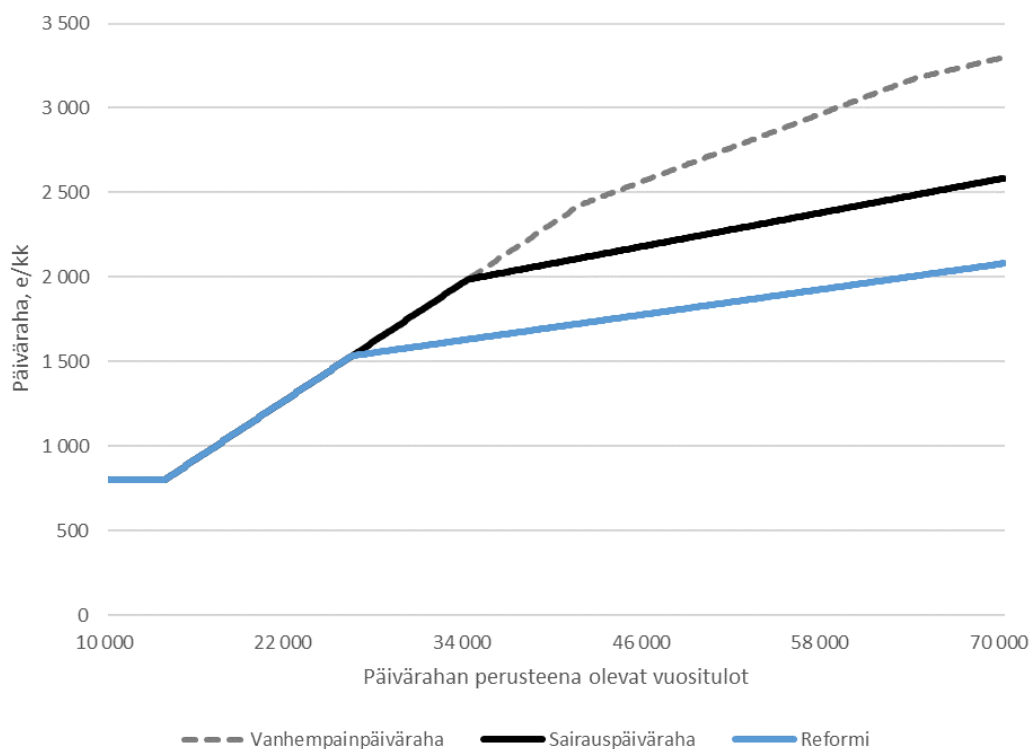
²⁸ Sairaanhoitomaksun ja muiden vakuutettujen maksujen veropohjien eroista johtuen muutoksia ei ole mahdollista toteuttaa henkilötasolla täysin neutraalisti.

Taulukko 11. Sairauspäivärahan suuruus eri suuruisilla perustetuloilla. Päiväraha nykytilassa ja esitetty malli. Lähde: Kansaneläkelaitos.

Vuositulo, €/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 %
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 perusteina olevilla tuloilla. Sairauspäiväraha ja vanhempainpäiväraha olivat yhtä suuria vuoteen 2016 saakka.

Kuvio 8. Sairauspäivärahan laskentakaavan muutoksen vaikutukset sairauspäivärahan määrään eri tulotasoilla. Kuvio vuoden 2023 tasossa. Lähde: sosiaali- ja terveysministeriö.



Alla olevassa taulukossa on kuvattu sairauspäivärahan laskentakaavan muutoksen vaikutuksia vakuutettuihin. Sarakkeessa ”e/vakuutettu vuodessa” on kuvattu laskentakaavan muutoksen keskimääräiset vaikutukset vakuutetulle vuoden aikana maksettavan sairauspäivärahan määrään. Laskentakaavan 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 tuloraja 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.

Leikkaus kohdistuu henkilöihin, joiden päivärahan perusteena olevat tulot ovat yli 27 633 euroa vuoden 2024 tasossa. Kansaneläkelaitoksen rekisteritietojen mukaan yleisen asumistuen ja toimeentulotuen saaminen näiden sairauspäivärahan saajien joukossa on harvinaista, jolloin asumistuen ja toimeentulotuen tarpeen ei arvioida kasvavan vähäistä enempää. Sairauspäiväraha on verotettavaa tuloa. Sairauspäivärahan leikkaus pienentää verotettavia tuloja ja siten myös veroprosenttia, jolloin vaikutukset sairauspäivärahan saajan nettotuloihin ovat esitettyjä bruttoleikkauksia pienemmät.

Taulukko 12. Sairauspäiväraha vuonna 2023, saajat, päivät/saaja ja e/pv tuloluokittain ja sukupuolittain sekä keskimääräiset vaikutukset vakuutetulle vuoden aikana maksettua määrään (työnantajalle maksetut eivät ole mukana). Lähde: Kansaneläkelaitos.

TULO-LUOKKA	SAAJAT	päivät/saajat	e/pv	e/vakuutettu vuodessa
Yhteensä	306 170	49	60,02	-157
Miehet	120 011	55	62,34	-248
Naiset	186 209	45	58,20	-97
0–26300	110 247	64	39,27	0
Miehet	38 562	74	37,67	0
Naiset	71 725	59	40,37	0
26300–35000	85 719	41	68,41	-158
Miehet	26 054	50	69,55	-273
Naiset	59 671	37	67,75	-108
35000–45000	64 369	38	79,99	-270
Miehet	27 725	45	80,28	-401
Naiset	36 646	33	79,68	-171
45000–55000	29 288	35	86,95	-259
Miehet	15 275	39	87,07	-338
Naiset	14 013	31	86,79	-172
55000–75000	18 988	35	95,76	-288
Miehet	11 360	37	95,98	-335
Naiset	7 628	32	95,36	-218
75000–95000	4 773	34	108,92	-345
Miehet	2 876	35	109,06	-377
Naiset	1 897	33	108,68	-295
95000–	3 282	37	136,50	-528
Miehet	1 973	39	137,99	-596
Naiset	1 309	34	133,90	-426

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 (taulukko 13). Yli 35-vuotiailla keskimääräiset vaikutukset päivärahan suuruuteen ovat jokseenkin samalla tasolla kaikissa ikäryhmissä. Keskimääräiset päiväraha-kaudet ovat kuitenkin pidempiä vanhemmissa ikäluokissa, jolloin leikkaus kohdistuu keskimäärin enemmän heihin ja heidän työnantajiinsa.

Taulukossa 13 on esitetty sairauspäivärahan saajat ja leikkauksen vaikutus keskietuuteen hyvinvointialueittain. Keskimääräisessä vaikutuksessa hyvinvointialueittain on vain pieniä eroja.

Taulukko 13. Sairauspäiväraha vuonna 2023, saajat, päivät/saaja, e/pv ja keskimääräinen päivärahan muutos hyvinvointialueittain. Lähde: Kansaneläkelaitos.

Hyvinvointialue	SAAJAT	pv/saajat	e/pv	Reformi
Yhteensä	306 170	49	60,02	-11 %
Ahvenanmaa	1 750	47	67,18	-13 %
Etelä-Karjala	6 547	48	60,76	-11 %
Etelä-Pohjanmaa	11 335	51	60,35	-11 %
Etelä-Savo	7 114	50	59,55	-10 %
Helsinki	28 311	44	61,69	-12 %
Itä-Uusimaa	5 298	43	64,42	-12 %
Kainuu	4 447	55	58,02	-10 %
Kanta-Häme	9 935	50	60,40	-11 %
Keski-Pohjanmaa	4 098	50	59,10	-10 %
Keski-Suomi	15 619	49	57,99	-10 %
Keski-Uusimaa	11 174	45	64,76	-12 %
Kymenlaakso	10 233	49	61,47	-12 %
Lappi	11 004	54	59,50	-11 %
Länsi-Uusimaa	21 297	44	62,94	-12 %
Pirkanmaa	32 342	48	58,57	-10 %
Pohjanmaa	9 694	46	60,85	-11 %
Pohjois-Karjala	9 161	51	58,94	-10 %
Pohjois-Pohjanmaa	25 332	53	58,70	-10 %
Pohjois-Savo	16 044	51	58,56	-10 %
Päijät-Häme	11 058	52	59,43	-11 %
Satakunta	12 649	50	59,13	-11 %
Tuntematon	1 008	41	61,25	-12 %
Vantaa ja Kerava	14 281	46	60,38	-11 %
Varsinais-Suomi	28 399	51	59,02	-11 %

Sairauspääryhmittäin tarkasteltuna (taulukko 14) 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 päiverahakaudet ovat pisimpiä, jolloin leikkauksen vaikutukset eumääräisesti ovat suurimmillaan tässä ryhmässä. Pienin vaikutus keskipäivärahaan on mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöiden ryhmässä. Tätä todennäköisesti selittää saajien nuorempi ikäjakama.

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

SAIRAUSPÄÄRYHMÄ	SAAJAT	pv/saa- jat	e/pv	Reformi
Yhteensä	306 170	49	61,54	-11 %
A00-B99 Tartunta- ja loistauteja	3 455	18	66,47	-12 %
C00-D48 Kasvaimet	14 235	66	69,09	-13 %
D50-D89 Veren ja verta muodostavien elinten sairaudet sekä eräät immuunimekanismin häiriöt	810	39	66,15	-11 %
E00-E90 Umpierityssairaudet, ravitsemussairaudet ja aineenvaihduntasairaudet	3 852	34	58,15	-10 %
F00-F99 Mielenterveyden ja käyttäytymisen häiriöt	100 704	54	55,53	-9 %
G00-G99 Hermoston sairaudet	16 875	49	64,16	-11 %
H00-H59 Silmän ja sen apuelinten sairaudet	5 795	21	70,83	-13 %
H60-H95 Korvan ja kartiolisäkkeen sairaudet	1 598	23	67,69	-12 %
I00-I99 Verenkiertoelinten sairaudet	10 945	60	66,02	-12 %
J00-J99 Hengityselinten sairaudet	16 112	14	65,76	-12 %
K00-K93 Ruuansulatuselinten sairaudet	13 110	20	66,55	-12 %
L00-L99 Ihon ja ihonalaiskudoksen sairaudet	3 273	29	60,31	-10 %
M00-M99 Tuki- ja liikuntaelinten sekä sidekudoksen sairaudet	78 434	48	65,76	-12 %
Muut pääryhmät (P00-P96,Q00-Q99,V01-Y98,Z00-ZBB,U00-U99)	6 826	23	64,93	-12 %
N00-N99 Virtsa- ja sukupuolielinten sairaudet	5 553	19	66,72	-12 %
O00-O99 Raskaus, synnytys ja lapsivuoteus	7 818	22	63,49	-10 %
R00-R99 Muualla luokitattomat oireet, sairaudenmerkit sekä poikkeavat kliiniset ja laboratoriolöydökset	8 293	28	65,91	-12 %
S00-T98 Vammat, myrkytykset ja eräät muut ulkoisten syiden seuraukset	43 166	37	66,11	-12 %

Esitetty laskukaavan muutos heikentää yksittäisen palkansaajan rahoitusvastuun ja etuuden karttuman välistä suhdetta. Pienituloiset eivät maksa lainkaan päivärahamaksua, mutta saavat verrattain paljon sairauspäivärahaa. Ylempiin tuloluokkiin mentäessä maksettujen päivärahamaksujen ja saatujen etuuksien välinen suhde pienenee. Esityksessä ehdotetut muutokset pienentävät suhdetta erityisesti suuremmissa tuloluokissa entisestään.

Sairauspäivärahan laskentakaavan muutosten vaikutukset kuntoutusrahan

Sairauspäivärahan laskentakaavan muutos vaikuttaa myös kuntoutusrahan laskentaan. Kansaneläkelaitoksen rekisteritietojen mukaan muutos vaikuttaa noin 14 400 (26 %) kuntoutusrahan saajaan. Laskentakaavan muutoksella on vaikutusta noin 0,2 miljoonaan kuntoutusrahapäivään, mikä on noin kolme prosenttia kaikista kuntoutusrahan korvautuista päivistä. Niille henkilöille, joihin muutos vaikuttaa, maksetaan kuntoutusrahaa keskimäärin noin 14 päivältä ja keskimäärin kuntoutusraha alenee heillä 7,30 euroa päivässä. Taulukossa 15 on esitetty muutoksen vaikutuksia tuloluokittain ja taulukossa 16 ikäryhmittäin ja sukupuolittain.

Taulukko 15. Kuntoutusrahan saajat, joihin sairauspäivärahan leikkaus vaikuttaa ja keskimääräinen vaikutus kuntoutusrahan tuloluokittain. Lähde: Kansaneläkelaitos.

Tuloluokka	Saajat	pv/saaja	Muutos, e/päivä
25000–30000	2 718	22	-1,89
30000–35000	3 433	16	-7,17
35000–40000	2 650	13	-9,61
40000–45000	1 870	10	-10,18
45000–50000	1 310	10	-10,71
50000–55000	912	11	-11,28
55000–60000	566	9	-11,83
60000–65000	333	11	-12,35
65000–70000	213	11	-12,93
70000–75000	156	10	-13,45
75000–80000	108	10	-14,04
80000–85000	73	6	-14,56
85000–90000	40	14	-15,01
90000–95000	36	13	-15,71
95000–100000	28	10	-16,22
100000-	107	18	-18,65

Taulukko 16. 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

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 enimmäis-suorituspäivät kuluvat. Toisaalta edellä kuvattu tilanne vastaa nykyistäkin lainsäädäntöä sairauspäivärahan tason ollessa vanhempainpäivärahaa ja erityishoitoraha matalampi.

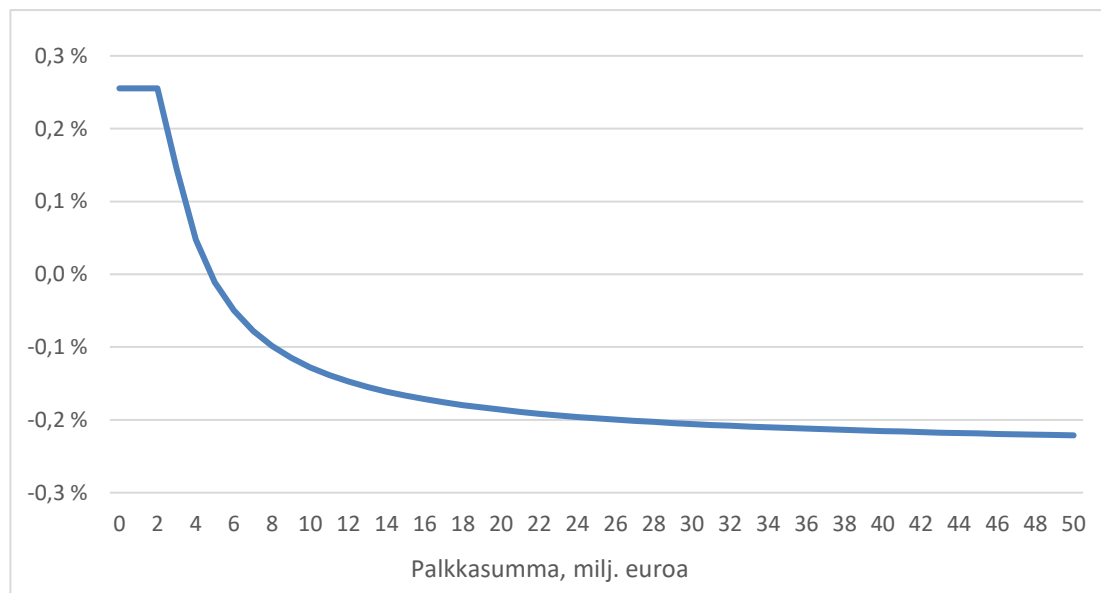
4.2.4 Vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin

4.2.4.1 Kanavointi

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 yrityksen palkkasumman mukaan. Koska työnantajien työttömyysvakuutusmaksu on porrastettu ja sairausvakuutusmaksua ei, syntyy kanavoinnista pienille työnantajille lievä työnantajamaksurasituksen nousu ja palkkasummaltaan suurimmille työnantajille lievä työnantajamaksujen aleneminen.

Kanavointiratkaisun arvioidaan kasvattavan pientyönantajien (palkkasumma alle 2,3 miljoonaa euroa vuodessa) työnantajamaksurasitusta noin 0,26 prosenttiyksiköllä suhteessa palkkasummaan. Kyseessä olisivat arviolta alle 50 henkeä työllistävät työnantajat. Arviolta 50—100 henkilöä työllistävien työnantajien (palkkasumma 2,3—4,8 miljoonaa euroa) työnantajamaksujen nousu olisi arviolta 0,26—0 prosenttiyksikköä. Yli 100 henkeä työllistävillä työnantajilla (palkkasumma yli 4,8 miljoonaa euroa vuodessa) työnantajamaksujen arvioidaan kevenevän asteittain palkkasumman kasvaessa. Aleneman arvioidaan olevan korkeintaan noin 0,24 prosenttiyksikköä, jos työnantajan palkkasumma olisi yli 150 miljoonaa euroa vuodessa (yli 3300 henkilöä työllistävät työnantajat).

Kuvio 9. Työnantajamaksurasituksen muutokset työnantajan koon mukaan. Lähde: valtiovarainministeriö.



Valtiovarainministeriön arvion mukaan yksityisten työnantajien sosiaaliturvamaksut ovat vuonna 2024 keskimäärin noin 19,95 prosenttia palkkasummasta. Siten pienten työnantajien

0,26 prosenttiyksikön maksukorotus tarkoittaisi noin 1,3 prosentin kasvua työnantajamaksurasitukseen ja noin 0,2 prosentin kasvua työnantajakustannuksiin (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 tilinpäätösti-laston perusteella. Kaikki näistä yrityksistä eivät kuitenkaan ole työnantajayrityksiä. Henkilö-työvuosissa tarkasteltuna noin 54 prosenttia henkilötyövuosista sijoittuu alle 100 hengen yri-tykseen ja loput sitä suurempiin yrityksiin.

Taulukko 17. Yritysten lukumäärä ja yritysluokan kokonaishenkilötyövuosien määrä henkilös-tön 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 työnantajamak-surasitus kevenisi kanavoinnin kokonaisratkaisun myötä hieman. Hyvinvointialueiden osalta tämä tulisi kuitenkin huomioiduksi likimain samassa suhteessa niiden rahoituksen vähenemi-senä hyvinvointialueindeksin kautta. Kuntatyönantajien keskimääräisten työnantajamaksujen muutos huomioitaisiin myös valtionosuusindeksin kautta kuntien saamissa valtionosuuksissa. Kunnat kuitenkin hyötyisivät muutoksesta suurelta osin, sillä esimerkiksi vuonna 2024 kuntien valtionosuusprosentti on 21,92.

Pienten työnantajien tavoin YEL-vakuutettujen yrittäjien vero- ja maksurasitus kiristyy kana-voinnin seurauksena hieman. Yrittäjät eivät maksa työttömyysvakuutusmaksua, eivätkä siten hyödy sen alenemisesta. Osana kanavointia yrittäjien sairaanhoitovakuutusmaksu nousisi ja yrittäjän päivärahamaksu laskisi.²⁹ Siten tässä esityksessä ehdotetut maksumuutokset kiristävät

²⁹ Ansiotuloverotuksessa lakisääteinen eläkemaksu ja työttömyysvakuutusmaksu ovat kokonaan vähen-nyskelpoisia. Sairausvakuutuksen päivärahamaksu on myös vähennyskelpoinen, mutta sairausvakuu-tuksen sairaanhoitomaksu ei ole verotuksessa vähennyskelpoinen.

yrittäjien vero- ja maksurasitusta noin 0,2 prosenttiyksiköllä. Yrittäjien YEL-työtulojen mediaani oli Eläketurvakeskuksen tietojen mukaan 17 610 euroa vuonna 2023.³⁰ 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.

4.2.4.2 Sairauspäiväraha

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 liioin 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.

4.2.5 Vaikutukset viranomaisiin

Esitetyillä sairauspäivärahaa koskevilla muutoksilla on vaikutuksia Kansaneläkelaitoksen työmäärään. Sairauspäivärahan laskentakaavan muutokset vaativat muutoksia Kansaneläkelaitoksen järjestelmiin.

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.

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.

³⁰ 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 tulevana vuosina, sillä uudistukseen sisältyi useamman vuoden siirtymäaika.

Esitykseen sisältyvä ehdotus, joka koskee sairauspäivärahan määrää (sairauspäivärahan laskentakaavan muutos) vaikuttaa yli 27 633 euroa vuodessa ansaitsevien työkyvyttömyksi katsottavien henkilöiden toimentuloon työkyvyttömyyden aikana. Laskentakaavan muutos vaikuttaa myös osasairauspäivärahaan, luovutuspäivärahaan ja kuntoutusrahaan. Laskentakaavan muutos ei siten koske pienituloisimpia henkilöitä eikä vähimmäismääräistä päivärahaetuutta saavia. Laskentakaavan muutos ei myöskään vaikuta niiden etuudensaajien tilanteeseen, joilla sairauspäiväraha tai muu, sairauspäivärahan laskentakaavalla laskettava etuus perustuu kokonaan toiseen etuuteen³¹. Näin ollen muutoksen ei arvioida vaikuttavan kaikkein heikoimmassa asemassa olevien sairauspäivärahan tai kuntoutusrahan saajien tilanteeseen. Kansaneläkelaitoksen rekisteritietojen mukaan yleisen asumistuen ja toimeentulotuen saaminen yli 27 633 euron vuositulot saaville on harvinaista, jolloin asumistuen ja toimeentulotuen tarpeen ei arvioida kasvavan vähäistä enempää.

Esitetyillä sairauspäivärahan muutoksilla ei pääsääntöisesti ole vaikutusta eläkekarttumiin. Sairauspäiväraha-ajalta eläkettä karttuu perusteena olevan palkan mukaan eikä sairauspäivärahan korvausasteen lasku siten vaikuta karttumaan. Yksittäistapauksissa toiselta etuudelta sairauspäivärahalle siirtyvällä etuusperusteinen tulo voi kuitenkin kasvaa ja tällöin myös eläkekarttuma muodostuu suuremmaksi.

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.

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. Pitkittävän 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.

4.2.6.2 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon

Kansaneläkelaitoksen vuoden 2023 rekisteriaineistolla arvioituna sairauspäivärahan laskentakaavan muutokset vaikuttavat vuosittain noin 196 000 varsinaisen sairauspäivärahan saajaan, joista arviolta 81 000 (42 %) on miehiä ja 115 000 (58 %) naisia. Säästöt siis kohdentuvat useampaan naiseen kuin mieheen, mutta miesten sairauspäivärahakaudet ovat keskimäärin pidempiä ja päivärahan perusteena olevat tulot suurempia, jolloin euromääräinen vaikutus on keskimäärin suurempi miehillä kuin naisilla. Vuoden 2023 aineistolla laskettuna keskimääräisen sairauspäivärahan arvioidaan pienenevän 6,55 euroa päivältä, miehillä 7,67 euroa päivältä ja naisilla 5,68 euroa päivältä. Niillä, joihin muutokset kohdistuvat, päiväraha pienenee keskimäärin enemmän, noin 12,27 euroa päivältä, miehillä 13,45 euroa päivältä ja naisilla 11,23 euroa päivältä. Vuoden aikana tämä tarkoittaa keskimäärin noin 497 euroa, 615 euroa miehillä ja

³¹ Etuudensaajan tulona on vuositulossa huomioitu koko tarkastelujakson ajalta esimerkiksi työttömyysetuuden perusteella maksettua etuusperusteista tuloa.

413 euroa naisilla. Siltä osin, kun sairauspäiväraha maksetaan työnantajalle, säästö kohdistuu työnantajaan ja vaikutus vakuutettuun on pienempi.

Taulukko 18. Sairauspäiväraha vuonna 2023, saajat, päivät/saaja, e/pv ja keskimääräiset vai-
kutukset päivärahan suuruuteen ikäryhmittäin ja sukupuolittain. Lähde: Kansaneläkelaitos.

IKÄRYHMÄ	SAAJAT	päivät/saajat	e/pv	Reformi
Yhteensä	306 170	49	60,02	-11 %
Miehet	120 011	55	62,34	-12 %
Naiset	186 209	45	58,20	-10 %
16–19	5 013	59	33,26	0 %
Miehet	1 798	58	33,09	0 %
Naiset	3 221	60	33,35	0 %
20–24	19 367	49	40,48	-3 %
Miehet	7 253	53	41,19	-4 %
Naiset	12 136	47	39,99	-2 %
25–29	27 571	42	51,28	-7 %
Miehet	9 978	47	51,95	-8 %
Naiset	17 603	39	50,81	-6 %
30–34	31 895	40	57,78	-9 %
Miehet	11 605	45	58,65	-11 %
Naiset	20 292	37	57,18	-9 %
35–39	31 710	41	61,04	-11 %
Miehet	12 009	45	62,71	-12 %
Naiset	19 704	39	59,87	-10 %
40–44	33 421	43	63,23	-12 %
Miehet	12 897	46	65,18	-13 %
Naiset	20 525	40	61,84	-10 %
45–49	34 635	44	65,24	-12 %
Miehet	13 430	48	67,40	-14 %
Naiset	21 207	41	63,63	-11 %
50–54	37 585	48	64,34	-12 %
Miehet	14 937	54	66,39	-13 %
Naiset	22 649	44	62,66	-11 %
55–59	48 568	53	64,08	-12 %
Miehet	20 457	61	66,28	-13 %
Naiset	28 111	48	62,05	-11 %
60–64	42 489	61	62,96	-12 %
Miehet	17 887	69	66,46	-14 %
Naiset	24 602	55	59,80	-11 %
65–67	2 773	39	58,61	-12 %
Miehet	1 310	46	56,55	-12 %
Naiset	1 463	34	61,10	-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 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. Pidempiä, yli 50 arkipäivää kestäviä, sairauspäivärahakausia on reilulla kahdella prosentilla raskausrahan saajista. Osalla tästäkin joukosta sairauspoissaolo on palkallista tai tulot niin pienet, että sairauspäivärahan säästöt eivät vaikuta alkavan vanhempainpäivärahan suuruuteen. Yksittäistapauksissa, jos palkaton sairauspoissaolo on pitkä ja tulot riittävän suuret, voi vanhempainpäiväraha jäädä tasoltaan nykyistä matalammaksi sairauspäivärahan säästöjen johdosta.

4.2.6.3 Vaikutukset lapsiin ja nuoriin

Esitykseen sisältyvät ehdotukset sairauspäivärahan laskusäännön muuttamisesta vaikuttavat perheellisten etuudensaajien taloudellisiin mahdollisuuksiin huolehtia lapsista ja esitys on näin ollen merkityksellinen lasten ja nuorten hyvinvoinnin kannalta (PL 19 § 3 momentti). Muutosten vaikutusten arvioinnin kannalta merkitystä on myös YK:n lapsen oikeuksia koskevalla yleissopimuksella (SopS 59/1991).

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

Esitetty sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan laskentakaavan muutos alentaa käytettävissä olevia tuloja niissä perheissä, joissa vanhempi saa mainittuja etuuksia. Muutos ei kuitenkaan kohdistu kaikista pienituloisimpiin sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan saajiin.

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

Kuntoutusrahan saajista noin 9500 on huoltovelvollisia. Etuuden laskentakaavan muutos vaikuttaa noin 5000 huoltovelvolliseen kuntoutusrahan saajaan. 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 vähimmäismääräisiä ja vain pieni osa on perustunut vuosituloihin. Samaan aikaan tämän esityksen kanssa on valmisteilla hallituksen esitys kansaneläkelain, Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain sekä eräiden muiden etuuslakien muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntoutuslakia ja sairausvakuutuslakia siten, että kuntoutusrahaetuksien ja sairauspäivärahan alaikäraja nostettaisiin 16 vuodesta 18 vuoteen. Näin ollen alle 18-vuotiaille ei olisi oikeutta mainittuihin etuuksiin, joten sairauspäivärahan laskusääntöä koskevalla muutoksella ei olisi vaikutusta heihin.

4.2.6.4 Vaikutukset vammaisiin henkilöihin

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”. 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 sellaisia vammaisetuuksien saajia, joihin kuntoutusrahan leikkaukset vaikuttavat on noin 180. Keskimääräinen kuntoutusrahan lasku tässä ryhmässä on noin 7,30 euroa päivältä. 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 osallistua kuntoutukseen. Asiakkaalla ei ole laissa säädettyä velvollisuutta osallistua Kansaneläkelaitoksen ammatilliseen kuntoutukseen, joten heikennykset kuntoutuksen ajalta maksettavan rahaetuuden tasoon voivat lisätä haluttomuutta osallistua kuntoutukseen. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan heikentynyt rahaetuuden taso voi laskeneen motivaation ohella vähentää kuntoutujan sitoutumista ammatilliseen kuntoutukseen, joka on usein pitkäkestoista. Välikäisesti haluttomuus osallistua kuntoutukseen vaikuttaa asiakkaan mahdollisuuksiin siirtyä tai palata työelämään, mikä voi vaikuttaa työllisyyteen negatiivisesti.

4.2.7 Yhteisvaikutusten arviointi

Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee hallitusten esitysten yhteisvaikutusten arviointia. Arviointi valmistuu syksyllä ja on käytettävissä hallituksen esityksiin sisältyvien vaikutusarviointien täydentäjänä. Yhteisvaikutusten arvioinnissa päivitetään vuoden 2024 hallituksen esitysten yhteydessä annettu yhteisvaikutusten arvioinnin muistio ja täydennetään sitä valtion 2025 talousarvioesityksen yhteydessä budjettilakiesityksinä esiteltävien sosiaaliturvaa sekä sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien lakimuutosten yhteisvaikutusten arvioinnilla mukaan lukien perus- ja ihmisoikeusnäkökulma.

- Tullaan arvioimaan sairauspäivärahan laskentakaavan muutosta ja yhteisvaikutuksia lääkekorvausten, asiakasmaksujen ja alv:n muutosten kanssa

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Kanavointiratkaisun vaihtoehtoiset toteuttamistavat

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.

5.1.1.1 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.³² 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 työttömyysturvamenoissa. Siltä osin, kun rahoitusvastuuta siirtyisi vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi, ei vakuutusmaksuja tarvitsisi hallituksen säästö päätösten 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 merkitsi syvällistä muutosta nykyisessä etuuksien rahoitusmallissa.

³² HE 151/2014 vp.

5.1.1.2 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 työntajilleen. Tämä kuitenkin tarkoittaisi periaatteellista muutosta järjestelmän perusajatukseen, 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.

5.1.1.3 Sairaanhoidovakuutuksen rahoitusvastuiden siirto vakuutusmaksuilla rahoitettavaksi

Valtio rahoittaa 67 prosenttia sairaanhoidovakuutuksen kuluista ja loput 33 prosenttia rahoitetaan vakuutettujen sairaanhoidomaksulla. Sairaanhoidovakuutuksen rahoitusvastuiden kustannustenjakoa on muutettu ajan saatossa erilaisten reformien yhteydessä. Alkuperäinen kustannustenjakoa oli puoliksi valtion vastuulla ja puoliksi vakuutettujen vastuulla. Kasvattamalla vakuutettujen osuutta kustannuksista olisi mahdollista vähentää suoraan valtion rahoitusosuutta. Sairaanhoidovakuutuksen 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 sairaanhoidomaksua korotettaisiin alenemista vastaavalla määrällä. Tästä seuraisi kuitenkin suuria muutoksia maksun kohdentumisessa, sillä sairaanhoidomaksua ei peritä työnantajilta.

5.1.1.4 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.

5.1.1.5 Veroratkaisut

Työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavaan menoon kohdistuvia säästöjä kohdistuvia säästöjä olisi mahdollista kohdistaa valtiontalouden vahvistamiseen kiristämällä verotusta säästöistä seuraavaa työttömyysvakuutusmaksun alenemista vastaavalla euromäärällä. Verotuksen kiris-

tämiseen 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.

5.1.1.6 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 etuuksien 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 työttömyysetuuksien rahoituksessa säädettyä Työllisyysrahaston hallituspaikkajakoa. Muutoksessa olisi huomioitava palkansaajien työttömyysvakuutusmaksun kytkös peruspäivärahan rahoitukseen.

5.1.1.7 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 mukaisesti 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.

Työryhmä teki myös laskelman siitä, mitä julkiselle taloudelle tapahtuisi, mikäli kanavointia ei tehtäisi ja maksut alenisivat. Tässä laskelmassa työryhmä arvioi, että hallitusohjelman liitteen B mukaisesti suoriin säästöihin syntyisi noin 37 prosentin säästö suhteessa maksualemän 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.

5.1.1.8 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. Tässä vaihtoehdossa sairausvakuutuksen tavoitteet rahoituksen läpinäkyvyydestä ja selkeydestä eivät toteutuisi.

5.1.2 Sairauspäivärahan laskentakaavan muuttamisen vaihtoehdot

Pääministeri Orpon hallituksen kehysriihessä huhtikuussa 2024 hallitus päätti sairauspäiväraha järjestelmän 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. Laskentakaavan 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 pienentyminen, yhteisö- ja tuloverokertymän pieneminen etuustason laskiessa sekä kuntoutusrahamenojen pienentyminen ja valtion rahoitusvastuun kasvu vähimmäismääräisistä päivärahoista.

Tarkasteltuja laskentakaavan 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 %

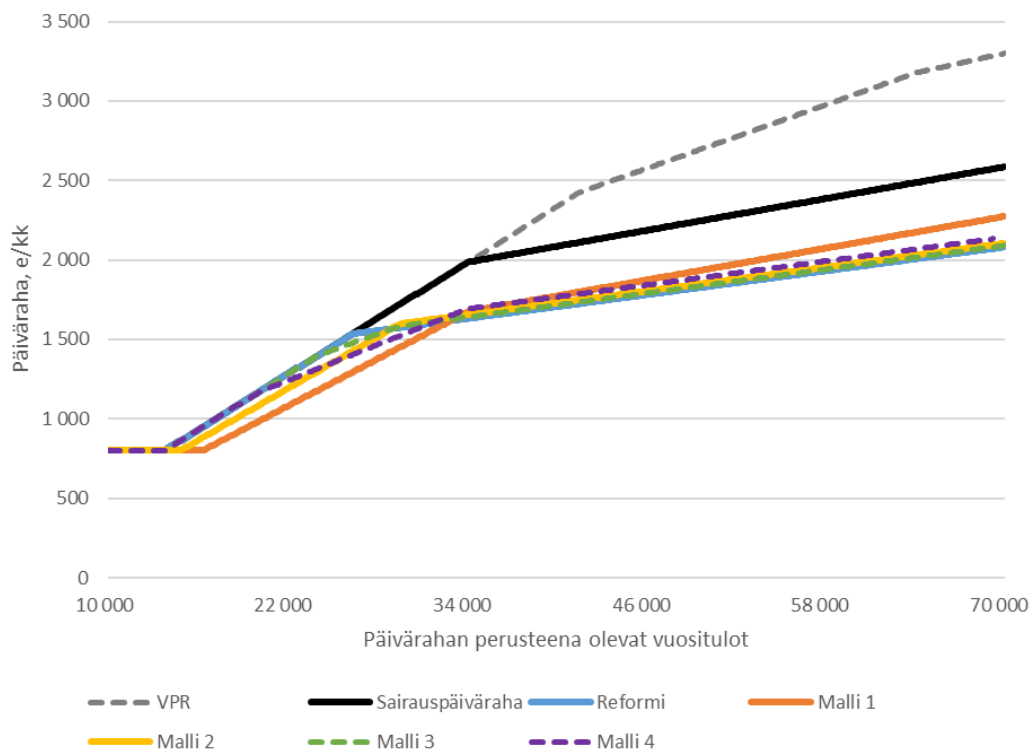
Vaihtoehtoinen malli 2: 1. korvaus-% 70 % → 65 %, 2. korvaus-% 20 % → 15 %, taite - 13 % (33 307e)

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).

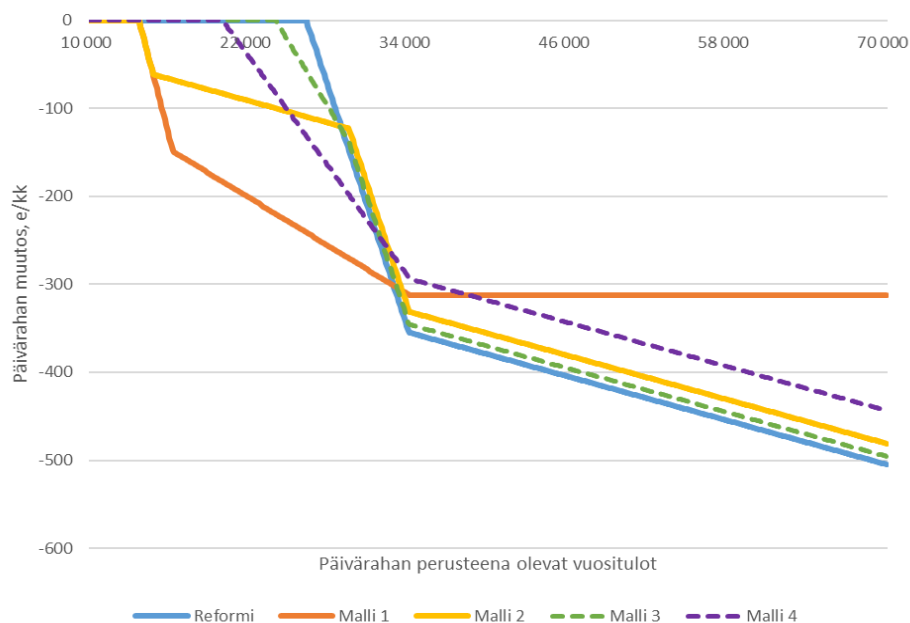
Kuvio 10. Päivärahan suuruus eri malleissa päivärahan perusteena olevien vuositulojen mukaan.



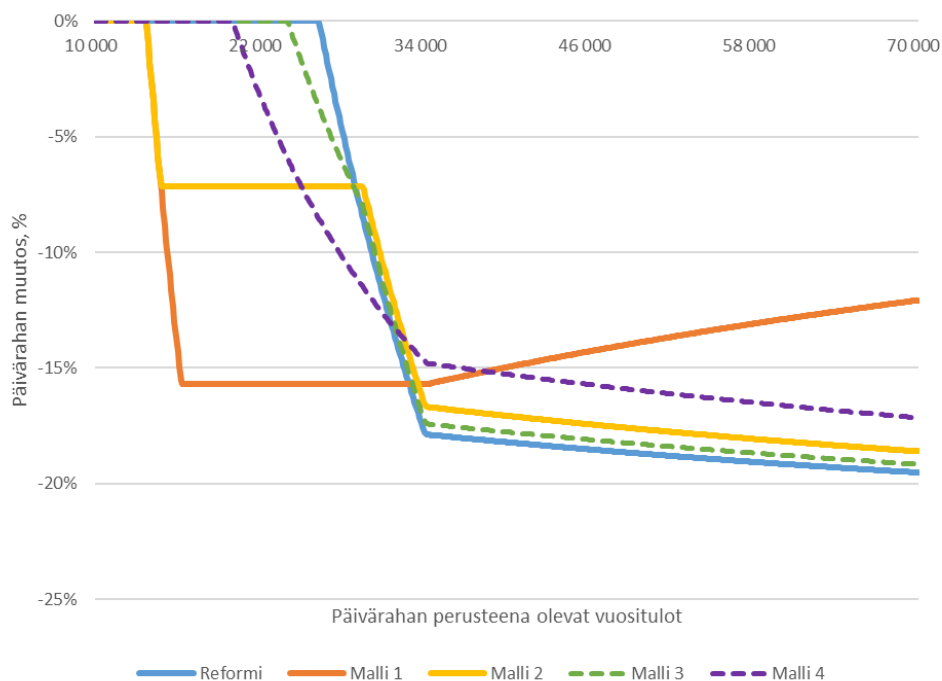
Taulukko 19. Eri mallien vaikutukset julkiseen talouteen.

	Malli 1	Malli 2	Malli 3	Malli 4
Oletukset				
Työntantajien (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				
Työntantajat (säästö, joka kohdentuu työntantajille 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 työntantajille maksettavien etuuksien pienentyminen	-32	-29	-28	-28
- Yhteisöverotulojen pienentyminen	-6	-6	-6	-5
- Ansiotuloverotulojen pienentyminen	-37	-32	-29	-29
- Yleisen asumistuen ja toimeentulotuen menojen kasvu (karkea arvio)	-2	-1	0	0
- Kuntoututusrahamenojen 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 vähimmäismääräisistä päivärahoista kasvaa, jolloin säästötavoitteen saavuttamiseksi olisi vaadittu valittua mallia suurempi bruttosäästö. Malleissa 3 ja 4 säästöt olisivat kohdentuneet myös valittua mallia matalimpiin tuloluokkiin.

5.1.2.1 Sairauspäivärahan omavastuupäivien lisääminen

Sairauspäivärahaa maksetaan omavastuujan jälkeen. Yleensä omavastuuaika 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.³³ 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 työnantajien 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.

³³ Jos työsuhde on jatkunut vähintään kuukauden, työntekijällä on oikeus saada täysi palkkansa, kun taas alle kuukauden jatkuneissa työsuhteissa työntekijällä on oikeus saada 50 prosenttia palkastaan.

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 edellyttää laaja-alaisia vaikutusarvioita.

5.1.2.2 Työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvien etuusjärjestelmien rakenteellinen uudistaminen

Sairausvakuutusjärjestelmän sekä muiden työkykyyn ja työkyvyttömyyteen liittyvien etuusjärjestelmien muodostama kokonaisuus 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.

5.2 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 sosiaalivakuutusetuksia, 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.³⁴

Ruotsissa, Norjassa ja Saksassa sosiaaliturvamaksut määräytyvät prosenttiosuutena palkka- tai yrittäjätuloista (brutto) ja maksujen prosentuaalinen määrä on sama riippumatta tulojen 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.³⁵

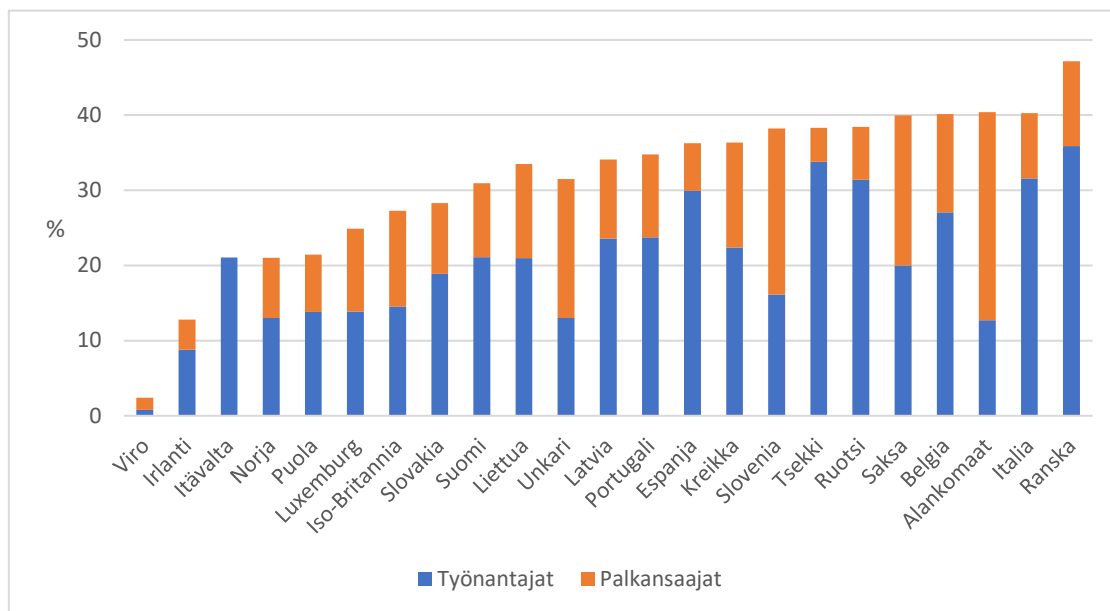
Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa työnantajat maksavat enemmän sosiaaliturvamaksuja kuin palkansaajat tai yrittäjät. Työnantajien lakisääteisten sosiaalivakuutusmaksujen maksuprosentti oli vuonna 2023 Ruotsissa 31,4 prosenttia, Suomessa 21,7 prosenttia, Saksassa 19,425 prosenttia ja Norjassa 14,10 prosenttia. Suuri osa kunkin verrokkimaan sosiaalivakuutusmaksujen kokonaisuudesta on eläkevakuutusmaksuja.³⁶

³⁴ Lehto, E. & Kauhanen, M. (2023) Kilpailukykysojimus ja sosiaaliturvan jakautuminen. Labore, Raportteja 45.

³⁵ em.

³⁶ Lehto, E. & Kauhanen, M. (2023) Kilpailukykysojimus ja sosiaaliturvan jakautuminen. Labore, Raportteja 45.

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 kilpailukykyso-
pimuksen aiheuttamien muutosten seurauksena.³⁷

6 Lausuntopalaute

Esityksestä on valmistelun yhteydessä järjestetty lausuntokierros. Esitys oli lausuntokierrok-
sella Lausuntopalvelu-fi –palvelussa ajalla pp.kk.2024-13.8.2024.

Lausunto saatiin seuraavilta tahoilta:

Täydentyy lausuntokierroksen jälkeen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Sairausvakuutuslaki

11 luku Päivärahaetuuksien määrä

1 §. Päivärahaetuuksien määrä tulojen perusteella. Pykälän 1 momentin mukaan päivära-
haetuuden määrä lasketaan vakuutetun 2 §:ssä tarkoitetun vuositulon perusteella.

³⁷ Lehto, E. & Kauhanen, M (2023) Kilpailukykyso-
pimus ja sosiaaliturvan jakautuminen. Labore, Ra-
portteja 45.

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. 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 prosentiksi.

10 §. *Valtion rahoitusosuus.* Pykälässä säädetään siitä, mikä osuus sairaanhoitovakuutuksen kuluista rahoitetaan valtion varoista. Nykyinen valtion 67 prosentin rahoitusosuus ehdotetaan muutettavaksi 52 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 0,43 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 maksumaa ei peritä. Momenttiin ei esitetä tehtävien muutoksia.

21 §. Sairausvakuutuksen päivärahamaksu. Pykälän 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 siinä säädetään sairausvakuutuksen päivärahamaksusta vuodelle 2025. Ehdotettavan pykälän mukaan sairausvakuutuksen päivärahamaksu määräytyy vuodelle 2025 siten, että sen tuotoilla rahoitetaan 30 prosenttia 12 §:ssä tarkoitetuista työtulovakuutuksen kuluista, joista on vähennetty korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista.

22 §. Työnantajan sairausvakuutusmaksu. Pykälän 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 siinä säädetään työnantajan sairausvakuutusmaksusta vuodelle 2025 siten, että sen tuotoilla rahoitetaan 70 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.

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 1,05 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 1,48 prosenttia.

2 §. Sairausvakuutuksen päivärahamaksun maksuprosentti. Pykälässä säädettäisiin palkansaa-jalta ja yrittäjältä perittävän sairausvakuutuksen päivärahamaksun määrästä vuonna 2025. Päi-värahamaksuksi ehdotetaan 0,71 prosenttia palkka- ja yrittäjätulosta sekä muusta sairausvakuu-tuslain 18 luvun 15-18 §:ssä tarkoitettua maksuperusteesta, jos vuotuisen palkka- ja yrittäjätu-lon yhteismäärä on vähintään 16 872 euroa. Päivärahamaksu perittäisiin tällöin myös mainitun tulo-ajan 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 eläkelaisa (1272/2006) tarkoitettua vakuutuksen mukaisesta työtulosta.

3 §. Työnantajan sairausvakuutusmaksun maksuprosentti. Pykälässä ehdotetaan säädettävän työnantajan sairausvakuutusmaksun maksuprosentista siten, että sairausvakuutusmaksu olisi vuonna 2025 1,75 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 sairaanhoito-maksuun. Pykälän 3 momentin mukaan lain 2 ja 3 §:ää sovellettaisiin maksuihin, jotka perustu-vat 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 vuo-sittain ennen marraskuun 23 päivää annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Vuoden 2025 osalta sairausvakuutuslain 18 luvun 23 ja 24 §:ssä tarkoitettua valtioneuvoston asetusta mak-suprosenteista ei annettaisi, vaan maksuista ehdotetaan säädettävän tähän esitykseen sisältyvällä liitelaililla.

9 Voimaantulo

Lakien ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä joulukuuta 2024. Sairauspäivärahan laskusään-nön muutoksia sovellettaisiin kuitenkin 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 työky-vyttömyys alkaa 1 päivänä tammikuuta 2025 tai myöhemmin.

Koska kuntoutusraha on määrältään vähintään yhtä suuri kuin se kuntoutujalle myönnettävä sairausvakuutuslain mukainen sairauspäiväraha, johon hänellä olisi oikeus, jos hän kuntoutuk-sen alkaessa olisi tullut työkyvyttömäksi, etuuden laskukaavan muutos koskisi 1 päivänä tam-mikuuta 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.

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 pelkää 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.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman liitteessä B linjataan useista sopeutus-toimista, jotka vaikuttavat merkittävästi sosiaaliturvarahastojen menoihin. Hallitus on hallitus-ohjelmassaan 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 säästöta-voitteiden pohjalta huomioiden hallitusohjelman liitteessä B esitetyt toimet sekä kevään 2024 julkisen talouden suunnitelmassa tehdyt linjaukset. Sosiaaliturvan säästöjä koskevien muiden hallituksen esitysten toteutumattomuus tai esitysten sisältöjen muuttuminen saattaa siten vai- kuttaa myös tähän hallituksen esitykseen.

Eduskunta on syyskaudella 2023 hyväksynyt hallituksen esityksen laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 73/2023 vp³⁸), hallituksen esityksen laiksi eräi- den kansaneläkeindeksiin ja elinkustannusindeksiin sidottujen etuuksien ja rahamäärien indek- sitarkistuksista vuosina 2024–2027 sekä lapsilisälain muuttamisesta (HE 75/2023 vp, L 1296/2023, L 1299/2023).

Hallitus on antanut kevädistuntokaudella 2024 hallituksen esityksen aikuiskoulutustuen, am- mattitutkintostipendin ja vuorotteluvapaan lakkauttamista koskeväksi lainsäädännöksi (HE 8/2024 vp) sekä hallituksen esityksen laeksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 13/2024 vp), jotka vaikuttavat tähän hallituksen esitykseen.

Hallitus linjasi keväällä 2024 kehysriihessään useista toimista vuodelle 2025, joilla on vaiku- tuksia tähän hallituksen esitykseen. Lääkkeiden sairausvakuutuskorvauksen kalenterivuotuista alkuomavastuuta korotetaan ja omavastuun määrä sidotaan kansaneläkeindeksiin, lisäksi lää- keiden viitehintajärjestelmää muutetaan. Kehysriihipäätöksen mukaisesti edistetään myös työttömyysturvan aktiivian korotusosista luopumista. Lisäksi kansaneläkkeen ja kuntoutus- rahan ikärajaa nostetaan 16 vuodesta 18 vuoteen. Lisäksi hallitus antaa syksyllä 2024 hallitus- ohjelmaan perustuvan budjettilakiesityksen, jolla toteutetaan muutokset nuoren ammatilliseen kuntoutukseen ja Kansaneläkelaitoksen kuntoutusrahoihin. Näiden toimenpiteiden vaikutukset sosiaaliturvarahastoihin kanavoidaan valtiolle ja kunnille velkaantumisen vähentämiseksi tä- män hallituksen esityksen mukaisesti.

Kanavointiratkaisun yhteydessä luovutaan työttömyysturvaetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 8 luvun 23 §:n 2 momentin mukaisesta Työllisyysrahaston 50,3 miljoonan eu- ron vuosittaisesta tilityksestä Kansaneläkelaitokselle peruspäivärahan rahoitukseen. Muutos

³⁸ L 1300/2023, L 1301/2023, L 1302/2023, L 1303/2023, L 1304/2023, L1305/2023, L 1306/2023, L 1307/2023

sisältyy syksyllä 2024 eduskunnalle annettavaan vuoden 2025 työttömyysvakuutusmaksuja koskevan hallituksen esitykseen.

Ennakkoperintälain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 49/2024 vp) mukaisesti ennakkoperintälakia esitetään muutettavaksi siten, että verovuoden ennakonpidätysprosentit tulisivat voimaan 1. tammikuuta alkaen. Kyseinen hallituksen esitys on eduskunnan käsiteltävänä. Muutos tarkoittaisi 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.

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.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

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

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Yhdenvertainen kohtelu

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perusoikeusuu-distusta 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 johdeta 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 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 kielto 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 poikkeamisvaltuutusta 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 laskentakaavan muutokset olisivat heikennyksiä sairauspäivärahan saajille alkaen 27 633 euron vuosituloista. Etuuksien saamiseen liittyy 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.

12.2 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 edistämismisvelvollisuus 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 työnteon 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 ryhmien muodostumista (ks. HE 309/1993 vp, s. 68, PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 1–2)

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

12.3 Oikeus perustoimeentulon turvaan

Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa sairauden perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätäjät 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 varmistamaan 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 mitoitettaessa 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 turvattun perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp, s. 3). 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). 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 yleiskommenteja (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 kansaneläkeindeksin 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 riittävyydelle, koska Suomessa toimeentulo voi koostua esimerkiksi työmarkkinatuesta, asumistuesta ja toimeentulotuesta. Lisäksi muun muassa julkisilla terveystaluuksilla ja reseptilääkkeillä ovat omat maksukatonsa, 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.

Sairauspäivärahan laskentakaavaa koskevien muutosten voidaan arvioida lisäävän toimeentulotuen saantia niissä kotitalouksissa, joihin on jo ennen ehdotettuja muutoksia maksettu toimeentulotukea ja lisäksi toimeentulotuen piiriin saattaa tulla myös vähäinen määrä uusia kotitalouksia.

12.3.1 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 koskeissa ratkaisuisissa 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 laskentakaavan muutosten vaikutuksia huoltovelvollisiin. Esitetty sairauspäivärahan ja kuntoutusrahan laskentakaavan 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. Arvion mukaan 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 työkyvyttön ja etuusjakso muodostuu pitkäksi.

12.3.2 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 täytäntöönpoa 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 laskentakaavan muutoksilla 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 lainsäätämisyjärjestyksessä.

12.4 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 perustusvaliokunnan 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 säätämiseksi perustuslaissa asetettujen vaatimusten kanssa.

12.5 Yhteenveto

Perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa mitään ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä ei sinänsä liity siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia toimeentulotuketuksia heikennetään (mm. PeVM 25/1994 vp.). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentuloturvaetuuksien osalta etuuksien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinenkin 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 kanavoimista valtiontalouteen jo vuoden 2025 alusta lukien. Julkisen talouden kestävyydellä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan.

Lait voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

sairausvakuutuslain 11 ja 18 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan sairausvakuutuslain (1224/2004) 18 luvun 13 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on 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:

III OSA

PÄIVÄRAHAETUUDET

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.

VI OSA

SAIRAUSSVAKUUTUKSEN RAHOITUS

18 luku

Sairausvakuutusrahasto ja vakuutusmaksut

9 §

Vakuutettujen rahoitusosuus

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

10 §

Valtion rahoitusosuus

Valtion varoista rahoitetaan 52 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 tuloista sen lisäksi, mitä 1 momentissa ja 23 §:ssä säädetään, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksua 0,43 prosenttia. Maksua ei kuitenkaan peritä 14 §:n 2 momentissa mainituista tuloista.

21 §

Sairausvakuutuksen päivärahamaksu

Sairausvakuutuksen päivärahamaksu määräytyy vuodelle 2025 siten, että sen tuotoilla rahoitetaan 30 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 70 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 .

Jos työkyvyttömyys on alkanut ennen 1 päivää tammikuuta 2025, sairauspäivärahaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Tämän 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.

2.

Laki

sairausvakuutusmaksujen maksuprosenteista vuonna 2025

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksun maksuprosentti

Vakuutetulta vuonna 2025 perittävä sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu on 1,05 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 ansiotuloa, häneltä peritään sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksua 1,48 prosenttia.

2 §

Sairausvakuutuksen päivärahamaksun maksuprosentti

Palkansaajalta ja yrittäjältä vuonna 2025 perittävä sairausvakuutuksen päivärahamaksu on 0,71 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 1,75 prosenttia työnantajan sairausvakuutusmaksusta annetun lain (771/2016) 5 §:ssä tarkoitettua palkasta.

4 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä joulukuuta 2024 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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

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 3 momentti, sellaisena kuin se on 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

III OSA

PÄIVÄRAHAETUUKSET

11 luku

Päivärahaetuuksien määrä

1 §

Päivärahaetuuksien määrä tulojen perusteella

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

III OSA

PÄIVÄRAHAETUUKSET

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.

VI OSA

SAIRAUSVAKUUTUKSEN RAHOITUS

18 luku

Sairausvakuutusrahasto ja vakuutusmaksut

VI OSA

SAIRAUSVAKUUTUKSEN RAHOITUS

18 luku

Sairausvakuutusrahasto ja vakuutusmaksut

Voimassa oleva laki

Ehdotus

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 mukaisten sairaanhoitovakuutuksen kulujen yhteismäärästä.

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

10 §

10 §

Valtion rahoitusosuus

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 tarkoitetut sairaanhoidon kulut siltä osin kuin Suomessa annettujen sairaanhoitoetuuksien perusteella ulkomailta saadut kulujen korvaukset eivät niitä kata.

Valtion varoista rahoitetaan 52 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.

13 §

13 §

Valtion rahoitusosuus

Valtion rahoitusosuus

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.

(kumotaan)

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

(kumotaan)

20 §

20 §

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu

Sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksu

Jos vakuutettu saa muuta kuin 15–18 §:ssä tarkoitettua ansiotuloa, häneltä peritään tästä tulosta sen lisäksi, mitä 1 momentissa ja 23 §:ssä säädetään, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksua 0,97 prosenttia. Maksua ei kuitenkaan peritä 14 §:n 2 momentissa mainituista tuloista.

Jos vakuutettu saa muuta kuin 15–18 §:ssä tarkoitettua ansiotuloa, häneltä peritään tästä tulosta sen lisäksi, mitä 1 momentissa ja 23 §:ssä säädetään, sairausvakuutuksen sairaanhoitomaksua 0,43 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 tarkoitettua työtulovakuutuksen kuluista, joista on vähennetty korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista.

Sairausvakuutuksen päivärahamaksu määräytyy vuodelle 2025 siten, että sen tuotoilla rahoitetaan 30 prosenttia 12 §:ssä tarkoitettua 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 tarkoitettua työtulovakuutuksen kuluista, joista on vähennetty korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista.

Työnantajan sairausvakuutusmaksu määräytyy vuodelle 2025 siten, että sen tuotoilla rahoitetaan korvaukset vanhemmuudesta aiheutuvista perhevapaakustannuksista sekä 70 prosenttia 12 §:ssä tarkoitettua 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 tarkoitettua

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 tarkoitettua

Voimassa oleva laki

sairaanhoitomaksun maksuperusteesta, maksuprosentista on säädettävä lailla.

Ehdotus

sairaanhoitomaksun maksuperusteesta, maksuprosentista on säädettävä lailla.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
. . .