

STM 5.6.2023

Sosiaali- ja terveysministeriölle on esitetty seuraavat kysymykset:

Paljonko on tällä hetkellä kotihoidontuen ja työmarkkinatuen yhteiskäyttöä? Onko tietoa miten maahanmuuttajat käyttävät kotihoidontukea ja työmarkkinatuen tai toimeentulotuen yhdistelmää?

Miten paljon säästäisi jos kieltäisi työmarkkinatuen ja kotihoidontuen yhteiskäytön? Voiko sen kieltää?

Vastauksena sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa:

Nykytilan kuvaus

Kotihoidon tuesta

Lapsen vanhemmat tai muut huoltajat päättävät, osallistuuko heidän lapsensa (yksityiseen tai kunnalliseen) varhaiskasvatukseen vai käyttääkö perhe kotihoidon tukea lapsensa hoidon järjestämiseksi. Vanhemman työelämästatuksella tai muilla etuuksilla ei lähtökohtaisesti ole merkitystä kotihoidon tuen saamiselle (hoitolisässä toki muut tulot otetaan huomioon), sillä kotihoidon tuki on kunnallisen varhaiskasvatuksen vaihtoehto (lasta voi kotihoidon tuella hoitaa joku muukin kuin vanhempi itse).

Kotihoidon tuki on kuntien rahoittamaa etuus. Tuki on osa varhaiskasvatuksen kokonaisuutta, ja siihen maksetaan valtionosuutta (peruspalvelujen valtionosuus).

Kotihoidon tukea on mahdollista saada siihen saakka, kunnes perheen nuorin lapsi täyttää kolme vuotta. Kotihoidon tukeen voidaan maksaa hoitolisää ja sisaruskorotusta. Hoitolisään vaikuttavat perheen koko ja bruttotulot. Hoitolisää maksetaan vain yhdestä lapsesta.

Kunta voi omalla päätöksellään maksaa kotihoidon tukeen kuntalisää. Ehdoista kuntalisän maksamiselle päättää kunta itse. Kotihoidon tuen kuntalisää ei siis makseta kaikissa kunnissa. Vuonna 2021 tuen saajista 29 prosenttia oli saanut kotihoidon tuen kuntalisää. Kuntaliiton keväällä 2022 toteuttaman selvityksen mukaan kotihoidon tuen kuntalisän maksaminen on jonkin verran muita yleisempää suurissa yli 100 000 asukkaan kunnissa, joista kolme kuntaa yhdeksästä kertoi maksavansa kuntalisää. Vähiten kuntalisää maksetaan 10 000—20 000 asukkaan kunnissa. Kuntalisää maksavista kunnista lähes puolet on edellyttänyt, että perheen kaikki lapset hoidetaan kotona.

Kotihoidon tuen kuntalisän suuruus euroa/lapsen ikä (2022) oli Kuntaliiton kyselyyn vastanneiden kuntien tietojen perusteella alle 3-vuotiaiden osalta keskimäärin n. 170 eur/ kk/, yli 3-vuotiaista (sisaruksista) keskimäärin 130 eur/ kk/ lapsi.

Esimerkki:

Yksilapsisen perheen kotihoidon tuki vs. työmarkkinatuki

Kotihoidontuen hoitoraha ja täysi hoitolisä yhteensä 580 e/kk. Jos tähän lisätään keskimääräinen kuntalisä, 170 eur/kk/ alle 3-v. lapsi, olisi kotihoidon tuen määrä 750 eur/ kk.

Työmarkkinatuki ja lapsikorotus yht. 920 e/kk (ilman vuoden 2023 väliaikaista korotusta lapsikorotukseen).

Kotihoidon tuen vaikutus työttömyysetuuteen

Kotihoidon tuki vaikuttaa nykyisin työttömyysetuutta vähentävästi seuraavasti:

1. Pääsääntö: työttömyysetuudesta vähennetään työnhakijan tai hänen puolisonsa saama lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukainen lasten kotihoidon tuki.
2. Poikkeus: puolison saamaa kotihoidon tukea ei vähennetä, jos puoliso itse hoitaa lasta eikä hänellä tämän tai samanaikaisesti maksettavan sairausvakuutuslain mukaisen vanhempainpäivärahan vuoksi olisi oikeutta työttömyysetuuteen.

Jos molemmat puoliset ovat työttömänä saaden työttömyysetuutta, vähennys tehdään kotihoidon tukea saavan puolison työttömyysetuudesta.

Kotihoidon tuen mahdollista kuntalisää ei vähennetä työttömyysetuudesta.

Nykyisin kotihoidon tuki huomioidaan edellä todetulla tavalla paitsi työmarkkinatuessa myös peruspäivärahassa ja ansiopäivärahassa.

Vaikutukset

Yleistä

Jos kotihoidon tuen ja työmarkkinatuen yhtäaikainen saanti halutaan estää, tämä on luontevaa toteuttaa työttömyysturvajärjestelmän puolella siten, että kotihoidon tuki säädetään työmarkkinatuen saannin estäväksi rahaetuudeksi. Tämä johtuu siitä, että edellä kuvatusti saajansa työmarkkinastuksesta riippumaton kotihoidon tuki on vaihtoehto kunnallisen varhaiskasvatuspaikan käyttämiselle.

Koska kotihoidon tukea ei tarvitse maksaa nimenomaan lasta kotona hoitavalle vanhemmalle, vaan se voidaan maksaa myös esimerkiksi lasta hoitavan vanhemman puolisolle, joka käy työssä, ratkaisun tulisi teknisesti estää työmarkkinatuen maksaminen silloin, jos perheeseen maksetaan yhdestä tai useammasta lapsesta kotihoidon tukea. Tästä rakenteesta seuraisi, että

1. osa vanhemmista valitsisi kotihoidon tuen, ja
2. osa vanhemmista valitsisi työmarkkinatuen.

Kokonaisuudessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että arvioitu malli, jossa kotihoidon tuki estäisi työmarkkinatuen maksamisen, ei velvoittaisi eikä se voisi velvoittaa perhettä siihen, että lapsi osallistuisi varhaiskasvatukseen. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että työmarkkinatukea voitaisiin edelleen maksaa henkilölle, joka hoitaa lasta kotona, nyt vain ilman kotihoidon tukea. Aikataulussa ei ole ollut mahdollista arvioida tällaisen ratkaisun vaikutuksia mallin työllisyysvaikutuksiin tai siihen, miten malli vaikuttaisi esimerkiksi pohjoismaisen mallin toimeenpanoon. Yleisellä tasolla on syytä todeta, että lapsen hoitojärjestelyihin tarpeellinen aika voi nykyisin olla pätevä syy kieltäytyä työstä.

Arvioitavan kysymyksen kohdalla keskeistä on myös, että kotihoidon tuki estäisi vain työmarkkinatuen maksamisen, ei perus- tai ansiopäivärahan maksamista. Tältä osin kiinnitetään huomiota loppussa kohdassa ”Muuta huomioitavaa” esitettyyn.

Saajamääristä ja vaikutus etuusmenoon

Kelan tietojen mukaan sellaisia henkilöitä, joiden työttömyysetuudesta on vähennetty omaa tai puolison kotihoidon tukea, oli huhtikuussa 2023 noin 800. Näistä muita kuin Suomen kansalaisia oli noin 200. Koska kotihoidon tuki vähennetään työttömyysetuudesta, yhteiskäytön kieltä ei vaikuttaisi tukien yhteismäärään kuin kotihoidon tuen kuntalisien osalta. Tietoa siitä, minkä verran näille henkilöille on maksettu kuntalisiä ei ole. Jos oletetaan, että aiemmin mainittu 29 prosenttia näistä 800 saajasta sai keskimääräistä kuntalisiä, muutos voisi vähentää kuntalisien maksua noin 500 000 euroa. Jos kaikki 800 saivat kuntalisiä, olisi vaikutus noin 1,5 miljoonaa euroa. Koska kotihoidon tuki on verollinen etuus, vaikutus olisi nettona jonkin verran näitä lukuja pienempi, eli haarukka olisi noin 0,4-1,2 miljoonaa euroa. Jos vaikutus rajattaisiin vain ei-Suomen kansalaisiin, haarukka olisi 0,1-0,3 miljoonaa. Näissä luvuissa ovat mukana Kelan molemmat työttömyysetuudet. Pelkän työmarkkinatuen kohdalla luvut ovat vielä hieman pienemmät, joskin peruspäivärahan saajia on varsin vähän suhteessa työmarkkinatuen saajiin.

Rajoitukset kotihoidon tuen saantiin voisivat myös siirtää nykyisin pelkkää kotihoidon tukea saavia työmarkkinatuen hakijoiksi. Koska työmarkkinatuen taso on lapsikorotusten kanssa suurempi kuin kotihoidon tuki kuntalisienkin kanssa, kokonaisvaikutus voisi olla jopa etuusmenoja lisäävä.

Toimeentulotukea ja kotihoidon tukea maksettiin yhtäaikaaisesti 2300 sellaiselle kotitaloudelle, jossa tuen saaja ei ole Suomen kansalainen. Sosiaali- ja terveysministeriön käsitys on, että nykyistä kotihoidon tuen ja toimeentulotuen yhtäaikaista saantia ei ole mahdollista estää perustuslain 19 §:n 1 momentin vuoksi. Lisäksi, jos yhtäaikainen saanti voitaisiinkin estää, nämä saajat saisivat jatkossa saman verran toimeentulotukea kuin nykyisin näitä kahta tukea yhteensä. Lähtökohtaisesti tämänkaltaisella muutoksella ei siis olisi merkittäviä vaikutuksia kokonaismenoihin.

Vaikutukset varhaiskasvatukseen

Vaikutuksia varhaiskasvatuskustannuksiin on nopealla aikataululla haastavaa arvioida (varhaiskasvatuksen palveluiden kokonaisuus kuuluu opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle). Kunnallisen varhaiskasvatuksen kustannus riippuu lapsen iästä ja puoli/kokopäiväisyydestä ollen noin 6 700–24 000 euroa vuodessa/ lapsi.

Muuta huomioitavaa

Kuten muulloinkin työttömyysetuuksia koskevien ehdotusten kohdalla myös arvioitua mallia on aiheellista tarkastella perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuutta koskevan perusoikeussäännöksen ja perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvatun perustoimeentulon turvaa koskevan perusoikeussäännöksen kannalta. Mallia on syytä arvioida myös oikeutta työhön koskevan perustuslain 18 §:n perusteella.

Alla on alustava kuvaus näistä huomioitavista kysymyksistä.

Perustuslain 6 §

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kohdistuu myös lainsäätäjään, eikä lailla voidakaan mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuusvaatimus ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42— 43).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan esimerkiksi henkilön alkuperän tai kielen taikka muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetty syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Mahdollista syrjintää on arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (ks. HE 309/1993 vp, s. 44 ja PeVL 4/2016 vp, s. 3, PeVL 28/2009 vp, s. 2/II). Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan on pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 44/I).

Arvioidussa mallissa työmarkkinatuen saanti edellyttäisi, että työnhakijalle tai hänen työssä olevalle puolisolleen ei maksettaisi kotihoidon tukea. Arvioitu malli mahdollistaisi peruspäivärahan tai ansiopäivärahan maksamisen, vaikka työnhakijalle tai hänen puolisolleen maksettaisiin kotihoidon tukea. Toisin sanoen malli asettaisi työmarkkinatuen saajat eri asemaan perus- ja ansiopäivärahan saajien kanssa.

Jotta tällainen ratkaisu olisi mahdollinen, sille pitäisi sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan pystyä esittämään perusoikeusnäkökulmasta hyväksyttävä syy. Perusoikeuksien näkökulmasta on mahdollista, että arvioinnissa kiinnitettäisiin huomio myös siihen, 1) ovatko etuuden ehdot kytköksissä työnhakijan vaikutuspiirissä oleviin seikkoihin tai 2) siihen, ovatko ehdot asiallisesti perustellussa suhteessa siihen, mikä kotihoidon tuen työmarkkinatuen maksamisen estävällä vaikutuksella tavoitellaan.

Perustuslain 18 §

Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä. Työllisyyden edistäminen merkitsee samalla sitä, että julkinen valta pyrkii turvaamaan jokaiselle oikeuden työhön. Tämä merkitsee myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista. Jos ajatellaan, että kotihoidon tuen saaminen rinnan työmarkkinatuen kanssa vaikuttaa työllisyyteen tai edistää pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista, arvioitavaksi tulisi muutosten oikeasuhtaisuus ja työnhakijalle asetettavat velvollisuudet. Tässä arvioinnissa tulisi sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan huomioitavaksi myös se, miten työmarkkinatuen saajien tilanne poikkeaa perus- tai ansiopäivärahan saajien tilanteesta, sillä heitä kysymyksenasettelun mukaan tämä yhtäaikaisen saannin poisto ei koskisi.

Arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota siihen, että vaikka kotihoidon tuen ja työmarkkinatuen rinnakkainen saanti estettäisiin, malli tosiasiaassa mahdollistaisi työmarkkinatuen maksamisen henkilölle, joka hoitaa lasta kotona mutta täyttää työttömyysturvan saamisen edellytykset. Malli ei sisältäisi velvollisuutta osallistua varhaiskasvatukseen, eikä tällaista velvollisuutta liene yleisesti mahdollista säätää puhumattakaan työttömien lapsia yksin koskevana.

Perustuslain 19 §

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös asettaa lainsäätäjälle velvoitteen taata jokaiselle perustoimeentuloturva tarvitsevalle subjektiivinen oikeus lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä momentissa lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin samoin

kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin turvan saamisen edellytyksistä ja tarveharkinnasta sekä menettelymuodoista (ks. HE 309/1993 vp, s. 19 ja 70 sekä mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 19 §:n 2 momentin säännös ei sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle (ks. PeVL 44/ 2000 vp, s. 3/I, PeVL 20/1998 vp, s. 4/I, PeVL 17/1996 vp, s. 2/I ja PeVL 17/1995 vp, s. 2/II), kunhan nämä ehdot täyttävät perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 55/2016 vp, s. 3). Etuuk-sien saamisen ehdot voivat myös olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Perustuslakivalio-kunnan käytännössä perustoimeentuloa turvaavalle tuelle asetettavat edellytykset ovat voineet työt-tömyystilanteissa rakentua esimerkiksi sen varaan, että asianomainen itse aktiivisesti myötävaikut-taa sellaisiin toimiin, jotka viime kädessä ovat omiaan edistämään hänen työkykynsä ylläpitämistä ja työllistymistä (ks. PeVL 17/1995 vp, s. 2/II). Valiokunta on pitänyt hyväksyttävänä myös työttö-män työnhakijan velvoittamista osallistumaan hänen työkykynsä ylläpitämistä ja hänen työllisty-mistään edesauttaviin toimiin.

Työttömyysturvajärjestelmässä useat etuudet estävät työttömyysetuuden saamisen. Tältä osin se, että kotihoidon tuki estäisi työmarkkinatuen saannin ei olisi poikkeava ratkaisu. Huomioitavaa kui-tenkin on, että kotihoidon tuki on vaihtoehto palvelulle, ja tämä voi tuoda oman ulottuvuuden pe-rusoikeusarviointiin. Tätä ei ole ollut mahdollista annetussa ajassa tehdä.

Sen sijaan se, että kotihoidon tuki estäisi vain työmarkkinatuen saannin ja peruspäivärahaa tai an-siopäivärahaa voitaisiin edelleen maksaa kotihoidon tuella vähennettynä, poikkeaa yleisesti omak-sutusta linjasta, ja tällaiselle valinnalle tulisi pystyä esittämään perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste ja myös se, että valittu keino on oikeasuhtainen tavoitteen kannalta.