



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta 55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskevaksi lainsäädännöksi

55 vuotta täyttäneiden työllisyysasteen nostamista koskeva esitysluonnos on hyvin valmisteltu. Esitysluonnos on onnistunut kokonaisuus, jonka lähes kaikkia osa-alueita on käsitelty huolellisesti ja ansiokkaasti. Tutkimuksia, tilastoja ja laskelmia on käytetty hyvin vaikutusten ja taustojen havainnollistamiseksi.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esityksessä tulisi arvioida riskiä, että esitys heikentää yritysten halukkuutta palkata 55 vuotta täyttäneitä tai tätä ikää lähestyviä työntekijöitä rahoitusvastuiden vuoksi, mikä voisi lisätä ikä syrjintää.
- ii) Esitysluonnoksessa ei käsitellä vaihtoehtoisia tapoja edistää 55 vuotta täyttäneiden työllisyysastetta, mutta luonnoksessa viitataan hallituksen muihin tuleviin toimiin. Tässä tai jossakin muussa esityksessä tulee kuvata muita toimenpiteitä, jotka ovat jääneet hallituksen toimenpidekokonaisuuden ulkopuolelle ja arvioida suuntaa antavasti niiden vaikutuksia.
- ii) Arvioita viranomaisvaikutuksista tulisi tarkentaa. Esitysluonnoksessa on kuvattu monenlaisia uudesta järjestelmästä aiheutuvia lisätöitä, mutta määrälliset vaikutusarviot puuttuvat.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työttömyysturvalakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia, lakia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, lakia työllisyyden edistämisen kuntakoikeilusta, työsopimuslakia, merityösopimuslakia, lakia kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoista ja työaikalakia sekä kansallisesta tulotietojärjestelmästä annettua lakia.

Esityksen tavoitteena on edistää 55 vuotta täyttäneiden työllisyysastetta sekä parantaa heidän työmarkkina-asemaansa ja työssä jaksamista. Tavoitteen saavuttamiseksi muutettaisiin työttömyysturvalakia, työttömien



palveluita ja työttömyysturvan rahoitusta sekä muutosturvaa ja työaikalain osa-aikaista työllistymistä koskevia säännöksiä.

Esityksen mukaan työttömyysturvalain mukaisista työttömyyspäivärahan lisäpäivistä luovutettiin asteittain niin, että vuonna 1965 tai sen jälkeen syntyneillä ei enää olisi oikeutta työttömyyspäivärahan lisäpäiviin. Vuosina 1963 ja 1964 syntyneiden kohdalla lisäpäiväoikeuden mahdollistavaa ikärajaa korotettaisiin.

55 vuotta täyttäneiden työllisyyden tukemiseksi ja työttömyysjaksojen lyhentämiseksi säädettäisiin uudesta muutosturvamallista, joka koskisi vähintään viisi vuotta saman työnantajan palveluksessa olleita ja tuotannollisilla tai taloudellisilla syillä irtisanottuja palkansaajia.

Uuden muutosturva-oikeuden piiriin kuuluvan palkansaajan työllistymisvapaata pidennettäisiin, ja hän olisi oikeutettu arvoltaan kahden kuukauden palkkaa vastaavaan työ- ja elinkeinotoimiston hankkimaan muutosturvakoulutukseen sekä yhden kuukauden palkkaa vastaavaan muutosturvarahaan. Muutosturvarahan maksaisi työttömyyskassaan kuuluville palkansaajille työttömyyskassa ja muille palkansaajille Kansaneläkelaitos.

Työssä jaksamisen tueksi vahvistettaisiin 55 vuotta täyttäneiden ja saman työnantajan palveluksessa kolme vuotta olleiden mahdollisuutta siirtyä halutessaan osa-aikatyöhön.

Uuteen muutosturvaan sisältyvä muutosturvakoulutus ja muutosturvaraha ehdotetaan rahoitettavaksi irtisanovan työnantajan muutosturvamaksulla ja työnantajien kollektiivisella työttömyysvakuutusmaksulla, johon lisättäisiin muutosturvan rahoitukseen kohdistuva yhteinen osa. Uutta muutosturvaa koskevia säännöksiä sovellettaisiin ja irtisanovan työnantajan muutosturvamaksu perittäisiin, jos palkansaaja on irtisanottu tuotannollisista tai taloudellisista syistä 1.1.2023 tai sen jälkeen.

Esitys liittyy hallituksen ohjelmaan sisältyvään tavoitteeseen julkisen talouden vahvistamisesta työllisyysastetta nostamalla, mikä edellyttää ikääntyvien lisääntyvää osallistumista työmarkkinoille. Esityksen tavoitteena on parantaa työllisyyttä noin 8 300 työllisellä vuoden 2029 loppuun mennessä ja lisäksi työllisyyttä parantava väliaikainen varantovaikutus olisi noin 1 000 työllistä.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto pitää ansiokkaana esityksen nykytilan kuvausta. Järjestelmän kuvauksen perusteella saa hyvän käsityksen 55 vuotta täyttäneiden ja vanhempien ikäryhmien työllisyyden kehityksestä, erilaisista työllisyystoimista ja niistä saaduista kokemuksista. Tutkimustietoa on hyödynnetty aiempien työllisyystoimien arvioinnissa, mikä on myönteistä. Asiaa koskevat taulukot ovat havainnollisia.



Arviointineuvosto katsoo, että esityksen tavoitteet ja keskeiset esitykset on selkeästi kuvattu.

Työttömyyspäivärahan lisäpäivien poistamisesta huolimatta järjestelmään jää joitakin poikkeuksia, jotka antavat ikääntyville työttömille joitakin työttömyysturvaan liittyviä etuja. Esityksessä voisi lyhyesti kommentoida, miten merkittäviä nämä poikkeukset ovat kokonaisuuden kannalta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty melko yksityiskohtaisesti eri vaihtoehtoja esityksen tekniseksi toteuttamiseksi sekä perusteltu valittuja linjauksia. Lisäksi esitysluonnoksen alussa on mainittu muut hallituksen linjaamat toimenpiteet ikääntyneiden työllisyyden ja työllisyysasteen parantamiseksi sekä niihin liittyvät työllisyys- ja kustannusvaikutukset, mikä on myönteistä. Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty muita vaihtoehtoisia työllisyyttä parantavia toimenpiteitä, jotka ovat jääneet hallituksen toimenpiteiden ulkopuolelle. Tässä tai jossain muussa asiaa koskevassa hallituksen esityksessä tulee arvioida muita kuin hallituksen linjaamia vaihtoehtoja ja niiden suuntaa antavia vaikutuksia.¹ Esityksen vaikutusarviot on pääsääntöisesti hyvin tehty, mutta niille ei ole vertailukohtaa.

Arviointineuvosto pitää esimerkillisenä muiden maiden työllisyystoimien kuvausta ikääntyvien työllisyyden parantamiseksi. Esitysluonnoksessa ei ole tyydytty lainsäädännön mekaaniseen esittelyyn, vaan on esitelty kunkin maan erilaisia toimia ja niihin liittyviä hyviä puolia ja ongelmia. **Arviointineuvosto pitää onnistuneena** esittelyn rajausta Suomen kannalta olennaisiin maihin, joissa ikääntyvien työllisyysaste on korkealla tasolla, ja jotka ovat Suomen kannalta mielekkäitä vertailumaita.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksen lausuntopalautetta on käyty yksityiskohtaisesti läpi ja yksittäiset ratkaisut on perusteltu.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty esitykseen seurantaan liittyvät mahdollisuudet ja haasteet. Esitysluonnoksen perusteella jää kuitenkin avoimeksi, onko jokin taho tekemässä seurantaa.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Arviointineuvosto pitää esimerkillisenä arvioita julkiselle taloudelle aiheutuvista vaikutuksista.

Laskelmien oletuksia on avattu ja kuvattu eri osa-alueita, joista noin 200 miljoonan euron säästö julkiselle taloudelle muodostuisi. Kokonaisuutena vaikutusarvio on uskottavasti perusteltu.

¹ Muutamassa tuoreessa raportissa on arvioitu erilaisia työllistämiskeinoja ja niiden vaikutuksia: Juho Alasalmi ym. (2020): Työpolitiikka ja työllisyysaste: Tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Raportti 2020:33. Valtioneuvoston kanslia. Busk, Henna ym. (2021): Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti. Toim. Markus Jäntti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja (Työelämä) 2021:40. Työ- ja elinkeinoministeriö. Esimerkiksi näissä raporteissa on esitelty erilaisia toimia ja niiden keskeisiä piirteitä työllistämisen näkökulmasta.



2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu yrityksille aiheutuvia kokonaiskustannuksia ja selostettu kulujen muodostumista. Kuvauksesta käy hyvin ilmi yritysten muutosturvamaksujen hitaasti kohoava maksurasitus, jolloin ei synny yritysten kasvua haittaavia kannusteita. Muualla esityksessä on esimerkkejä muutosturvamaksun ja väistyvän omavastuumaksun soveltamisesta, mikä on myönteistä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida riskiä, että esitys heikentää yritysten halukkuutta palkata 55 vuotta täyttäneitä tai tätä ikää lähestyviä työntekijöitä rahoitusvastuiden vuoksi, mikä voisi lisätä ikäyrjintää.

2.2.3 Vaikutukset kotitalouksiin

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että muutosturvarahan vaikutuksia kohderyhmän kotitalouksien keskimääräiseen tuloon on arvioitu. Lisäksi on arvioitu yhteisvaikutuksia muun sosiaaliturvan kanssa ja muiden toimien vaikutuksia yleisellä tasolla.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu laadullisesti monenlaista lisätyötä, jota uudesta järjestelmästä aiheutuu, mutta määrälliset vaikutusarviot puuttuvat. Esityksessä tulisi arvioida, tarvitaanko lisäresursseja uusien velvoitteiden hoitamiseen.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty keskeisimmät yhteiskunnalliset vaikutukset. Koostetaulukko syntymävuosikohtaisista vaikutuksista on havainnollinen.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu 55 vuotta täyttäneiden työllisyyden nostamista koskevasta hallituksen esityksestä (STM073:00/2021), jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 28.2.2022. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.



Helsingissä 25. maaliskuuta 2022

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.
 2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
 3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
 4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.
 5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi. *
- * Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.