



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Työttömyysturvalakia koskevassa esitysluonnoksessa on arvioitu laadukkaasti ehdotuksen vaikutuksia eri näkökulmista. Vaikutuksia on havainnollistettu hyvin taulukoiden ja kuvioiden avulla. Esityksessä on hyödynnetty kattavasti tutkimustietoa nykytilan kuvaamiseksi ja taloudellisten vaikutusten arvioimiseksi. Arviointineuvostolla on vain joitakin täydennysehdotuksia esitykseen.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esitysluonnoksessa ei juuri käsitellä vaikutuksia työnhakijoihin, jotka uudistuksen vuoksi putoavat työttömyysturvalta toimeentulotuelle. Luonnoksessa voisi käsitellä yleisellä tasolla pidemmän aikavälin vaikutusta siitä, että toimeentulotuelta voi olla haastavaa siirtyä avoimille työmarkkinoille.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on tiivistelmä esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia ja kumottavaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 12 luku, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 § sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §. Muutokset koskisivat ansiopäivärahan määrää, palkansaajan työssäoloehdon kertymistä sekä kuntien velvollisuutta järjestää kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus eräille työttömille työnhakijoille. Esityksen toimenpiteet ovat osa kannustinloukkujen purkamisen kokonaisuutta, ja niillä tavoitellaan nettomääräisesti noin 276 miljoonan euron menosopeutusta sekä noin 18 700 henkilön työllisyyskasvua. Työllisyyden kasvun arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 458 miljoonalla eurolla. Yhteensä julkisen talouden arvioidaan vahvistuvan noin 734 miljoonalla eurolla.

Esityksessä ehdotetaan, että ansiopäivärahan määrää porrastettaisiin niin, että ansiopäiväraha alenisi työttömyyden pitkittyessä. Esityksen mukaan ansiopäivärahaa alennettaisiin ensimmäisen kerran, kun



työttömyyspäivärahaa on maksettu 40 työttömyyspäivältä ja toisen kerran, kun sitä on maksettu 170 työttömyyspäivältä. Ensimmäisen portaan kohdalla ansiopäiväraha alenisi 20 prosenttia ja toisen kohdalla 25 prosenttia suhteessa siihen ansiopäivärahaan, joka perustuu työssäoloehdon ajalta kertyneeseen ansiopäivärahan perusteena olevaan palkkaan. Päivärahan alentaminen tehtäisiin alentamalla ansio-osaa tai korotettua ansio-osaa niin paljon, että perus- ja ansio-osasta muodostuva ansiopäiväraha alentuisi kokonaisuudessaan edellä todetun verran. Ansiopäiväraha ei kuitenkaan voisi olla pienempi kuin peruspäiväraha tai peruspäiväraha korotettuna työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavalla korotusosalla.

Työttömyyspäivärahan perusteena olevia palkansaajan työssäoloehdot koskevia säännöksiä muutettaisiin niin, että palkkatuettu työ ei jatkossa pääsääntöisesti lainkaan kerryttäisi työssäoloehdot. Pääsäännön estämättä alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ ja yli 60 vuotiaan pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ kuitenkin kerryttäisi työssäoloehdot. Tällöin työssäoloehdot ei kuitenkaan kerryttäisi palkkatuetun työn ensimmäiset 10 kuukautta. Näissä tilanteissa työssäoloehdossa huomioitaisiin 75 prosenttia työssäoloehdot kerryttävistä kuukausista. Työssäoloehdon kertymisen sijasta työllistyminen palkkatuetussa työssä olisi peruste pidentää palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujaksoa. Esityksessä ehdotetaan myös, että palkkatuettu työ voitaisiin ottaa kokonaisuudessaan huomioon täytettäessä eräitä työttömyysturvaseuraamuksia tai kerrytettäessä työmarkkinatuen odotusaikaa.

Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi eräistä ikäsidonnoista työttömyysturvan poikkeussäännöksistä. Esityksen mukaan palkansaajan työssäoloehdot ei kerryttäisi sellainen kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus, joka kunnan on velvollisuus järjestää ikää koskevat ehdot täyttävälle työttömälle työnhakijalle, jonka oikeus palkansaajan työttömyyspäivärahaan on päättymässä. Esityksessä kumottaisiin ne ansiopäivärahan suuruutta koskevat suojasäännökset, jotka liittyvät näihin ikäsidonnoisiin poikkeussäännöksiin. Lisäksi esityksessä ehdotetaan kumottavaksi 58 vuotta täyttäneitä koskeva suojasäännös, jonka perusteella palkansaajan tai yrittäjän ansiopäivärahan taso ei voi alentua, jos henkilö täyttää työssäoloehdon täytettyään mainitun ikärajan.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, esitysluonnoksen perusteella asian nykytilasta ja keskeisistä ongelmista saa hyvän käsityksen. Asiaa on taustoitettu hyvin perusteellisesti.

Esitysluonnoksessa on käytetty runsaasti havainnollisia taulukoita ja kuvia, jotka auttavat hahmottamaan eri asiakokonaisuuksia. **Arviointineuvosto pitää esimerkillisenä** tapaa, joilla monimutkaista asiaa ja äskettäin tehtyjä muutoksia on kyetty konkretisoimaan hyvin. Lisäksi esitysluonnoksessa on hyödynnetty



erittäin hyvin tutkimustietoa. **Arviointineuvosto katsoo**, että tämän esityksen kaltaiset laajat ja yksityiskohtaiset vaikutusarviot voisi esittää myös hallituksen esityksen liitteenä, jolloin hallituksen esityksessä olisi vain keskeiset vaikutukset ja tulokset.¹

Arviointineuvosto katsoo, että hallitusohjelman kirjaus on rajannut ministeriön mahdollisuuksia arvioida eri vaihtoehtoja. Esitysluonnoksessa on kuitenkin käsitelty hyvin eri vaihtoehtoja hallitusohjelmakirjausten toteuttamiseksi ja valitut vaihtoehdot on perusteltu.

Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausunnolla ajalla 21.12.2023–23.1.2024 eli noin neljä ja puoli viikkoa ajoittuen vuodenvaihteen lomien aikaan. Säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi, mutta tällöin lausuntoaika perustellaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksen lausumisaika oli hyvin lyhyt. Esitysluonnoksessa lyhyttä lausuntoaikaa perustellaan esityksen toimeenpanon aikataululla ja tavoitteella saada laki voimaan samaan aikaan muiden asiaan liittyvien lakien kanssa. Yhteiskunnallisesti merkittävässä esityksessä tulisi kuitenkin kaikilla asiaan liittyvillä sidosryhmillä ja henkilöillä olla riittävä aika lausua asiasta.²

Arviointineuvosto pitää esimerkillisenä lausuntotiivistelmää, jossa on käsitelty hyvin ja kattavasti lausuntopalautetta sekä perusteltu sen huomioon ottamista.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että muutosten vaikutuksista on tarkoitus tehdä kattava jälkiarviointi. Jälkiseurannan merkitys korostuu laajoissa muutoksissa, joiden ennakoarvioiteihin ja yhteisvaikutuksiin liittyy runsaasti epävarmuuksia.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää esimerkillisenä esitysluonnoksen kuvausta kotitalousvaikutuksista. Kuvauksen perusteella saa hyvän ja perusteellisen käsityksen vaikutuksista eri näkökulmista erilaisille ryhmille. Arvioinnissa on otettu huomioon myös muiden esitysten aiheuttamia yhteisvaikutuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä voisi käsitellä sitä, hyödyntäisikö osa työntekijöistä muita vakuutuslaitoksien tarjoamia vakuutusmuotoja, kun ansiosidonnaista turvaa heikennetään. Tällä voisi olla myönteisiä vaikutuksia yksityisiä vakuutuksia tarjoaville yrityksille. Lisäksi voisi tuoda esiin, voiko tällä mahdollisella kehityksellä olla vaikutusta verovaroin ja työttömyysvakuutusmaksuin rahoitettuun

¹ Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen (2022) mukaan arvioinnin laajempia tuloksia ja taustoja voidaan kirjata esimerkiksi arviomuistioon, selvitysraporttiin tai hallituksen esityksen tausta-asiakirjoihin.

² Riittävän kuulemisajan tärkeyttä käsitellään esimerkiksi oikeuskanslerin ratkaisussa OKV/1772/10/2023.



järjestelmään. **Arviointineuvosto katsoo**, että mahdollinen kehityskulku olisi hyvä tunnistaa ja seurata sen vaikutuksia työttömyysturvajärjestelmään.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että vaikutuksia julkiseen talouteen on arvioitu eri toimenpiteistä ja tulokset on koottu havainnollisiin taulukoihin. Samoin työllisyysvaikutuksia on arvioitu yksityiskohtaisesti ja tutkimuksiin tukeutuen. Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti todettu, että sekä suorien etuusmenovaikutusten että työllisyysvaikutusten arviointiin liittyy kuitenkin suuria epävarmuuksia.³

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että yhteiskunnallisia vaikutuksia on arvioitu eri näkökulmista. Esimerkiksi vaikutuksia lapsiin ja eri sukupuoliin on arvioitu riittävästi. Esitysluonnoksessa on tuotu esiin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten kannalta merkittäviä seikkoja.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kuvattu muiden säädösmuutosten aiheuttamia yhteisvaikutuksia.

Esitysluonnoksessa on tuotu esiin, että toimeentulotuen saajien määrä lisääntyy. **Arviointineuvosto kiinnittää huomiota**, että esitysluonnoksessa ei juuri käsitellä vaikutuksia työnhakijoihin, jotka uudistuksen vuoksi putoavat työttömyysturvalta toimeentulotuelle. Luonnoksessa voisi käsitellä yleisellä tasolla pidemmän aikavälin vaikutusta siitä, että toimeentulotuelta voi olla haastavaa siirtyä avoimille työmarkkinoille.⁴

Esitysluonnoksen perusteella jää käsitys, että muutos aiheuttaa merkittäviä muutoksia viranomaisille, esimerkiksi tietojärjestelmiin. **Arviointineuvosto katsoo**, että arvioita tarvittavista resursseista tulisi paikoin tarkentaa.

³ Myös talouspolitiikan arviointineuvoston vuoden 2023 raportissa kiinnitettiin huomiota työllisyystavoitteen haasteellisuuteen ja laskelmien epävarmuuksiin. <https://talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wp-content/uploads/2024/01/EPC-Report-2023.pdf>

⁴ Kelan tilastojen mukaan toukokuussa 2022 perustoimeentulotukea saaneista noin 197 000 ihmisestä reilu 64 000 eli noin kolmannes oli saanut etuutta yhtäjaksoisesti yli vuoden ajan. <https://sosiaalivakuutus.fi/toimeentulotuki-on-tarkoitettu-valiaikaiseksi-etuudeksi-mutta-kymmenet-tuhannet-jaavat-sen-varaan-vuosiksi/>. Tutkimuksen mukaan esimerkiksi nuorten toimeentulotuen saannin pitkittymisen taustalla on myös tekijöitä, jotka johtuvat sosiaaliturvajärjestelmän rakenteellisista ongelmista ja erilaisista kannustinloukuista, eivät esimerkiksi nuorten omista henkilökohtaisista valinnoista. Tämä näkyy muun muassa siten, että yksinhuoltajuus ja ensisijaisten etuuksien puute näyttävät pidentävän toimeentulotuen saantia. (Raittila, Korpela, Ylikännö, Laatu, Heinonen, Jauhiainen & Helne 2018. Nuoret ja perustoimeentulotuen saanti. <https://helda.helsinki.fi/items/4a3efe35-b57e-4080-a711-9b5293efb9c3>.)



3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: STM063:00/2023), jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 7.2.2024. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

Helsingissä 16. helmikuuta 2024

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, lainsäädännön arviointineuvoston pääsihteeri

Yhteystiedot:

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



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.