VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto
Asianumero: VN/28072/2023-VNK-2
Päivämäärä: 12.10.2023

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamista koskeva esitys sisältää laadukkaan vaikutusarvioinnin kotitalouksille ja julkiselle taloudelle. Muitakin vaikutuksia on arvioitu kattavasti. Havainnollisten kuvioiden, taulukoiden ja esimerkkien avulla saa hyvän käsityksen muutosten mittakaavasta ja kohderyhmistä. Yhteisvaikutuksia olisi tullut arvioida muiden sosiaaliturvaan vaikuttavien uudistusten kanssa, etenkin perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

i) Esitysluonnoksen arvioinnissa olisi tullut ottaa huomioon muut valmisteilla olevat sosiaaliturvaan liittyvät uudistukset ja niiden mahdolliset yhteisvaikutukset erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville ihmisryhmille. Olisi ollut tärkeää arvioida, kohdistuvatko useiden esitysten vaikutukset samoihin ihmisryhmiin ja miten suuria vaikutukset ovat enimmillään. Millaisia yhteisvaikutuksia uudistuksilla on perus- ja ihmisoikeuksiin?

ii) Esitysluonnoksen lausuntoaika oli selvästi annettua ohjeistusta lyhyempi. Yhteiskunnallisesti näin merkittävässä esityksessä olisi kaikilla asiaan liittyvillä sidosryhmillä ja kansalaisilla tullut olla riittävä aika lausua asiasta.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

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

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyyskassalakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia ja lakia työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia. Muutokset koskisivat palkansaajan työssäoloehtoa, työttömyysetuuden sovittelua ja työttömyysetuusoikeuden alkamisen ajankohtaa sekä työttömyysetuuksiin maksettavia lapsikorotuksia.

Työttömyyspäivärahan myöntämisen edellytyksenä olevaa palkansaajan työssäoloehtoa muutettaisiin siten, että työssäoloehto määräytyisi jatkossa palkkatyöstä saatujen vakuutuksenalaisten tulojen perusteella. Vakuutuksenalaisia tuloja koskevalla edellytyksellä korvattaisiin nykyiset kalenteriviikkokohtaista työaikaa koskevat edellytykset työssäoloehdon kerryttämisessä. Palkansaajan työssäoloehto pidennettäisiin nykyisestä noin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen. Ansiopäivärahan määräytymistä koskeviin säännöksiin tehtäisiin palkansaajan työssäoloehdon muuttamisen johdosta tarvittavat muutokset.

Työttömyysetuuden sovittelusta poistettaisiin niin kutsuttu suojaosa eli se osa tuloa, jota ei huomioida sovitellun työttömyysetuuden määrän laskennassa. Etuusoikeuden alkamisen osalta omavastuuaikaa esitetään pidennettäväksi viiden päivän työttömyyttä vastaavasta ajasta seitsemään työttömyyspäivään. Työttömyysetuuden lapsikorotukset esitetään poistettavaksi, mistä seuraa muutoksia myös työttömyysturvalain mukaisen liikkuvuusavustuksen määrään sekä eräisiin työttömyysetuuksien rahoitusta koskeviin säännöksiin.

Lisäksi niin ikään etuusoikeuden alkamiseen liittyen esitetään, että yli kaksi viikkoa kestävän kokoaikatyön päättyessä maksettava lomakorvaus estäisi työttömyysetuuden maksamisen ajalta, jolle lomakorvaus jaksotetaan.

Hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus sitoutuu julkisen talouden rahoitusaseman kohentamiseksi vahvistamaan julkista taloutta toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti kuudella miljardilla eurolla vuoden 2027 tasossa. Neljä miljardia tästä on tarkoitus toteuttaa menosopeutuksilla ja kaksi miljardia työllisyyttä parantavilla toimenpiteillä. Tämän esityksen toimenpiteet ovat osa kannustinloukkujen purkamisen kokonaisuutta, ja niillä tavoitellaan nettomääräisesti noin 250 miljoonan euron menosopeutusta sekä noin 20 000 henkilön työllisyyskasvua. Työllisyyden kasvun arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 550 miljoonalla eurolla.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että arvioinnissa olisi tullut ottaa huomioon muut valmisteilla olevat uudistukset ja niiden mahdolliset kerrannaisvaikutukset erityisesti haavoittuvassa asemassa oleville ihmisryhmille. Samanaikaisesti valmistellaan säädösmuutoksia esimerkiksi asumistukeen, eräiden etuuksien ja rahamäärien indeksitarkistuksiin ja toimeentulotukeen asumismenojen hyväksymisessä. Olisi ollut tärkeää arvioida, kohdistuvatko useiden esitysten vaikutukset samoihin ihmisryhmiin. Yhteisvaikutuksia olisi tullut

arvioida siten, että arvioinnin tulokset olisivat olleet hyödynnettävissä jo säädösvalmistelussa ja säädösehdotuksen kuulemisessa.[1]

Lakiehdotuksesta pyydettiin lausuntoja ajalla 4.9.2023 – 15.9.2023. Säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaan kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa.[2] Lausuntoaika voi vain perustellusta syystä olla edellä mainittua lyhyempi, mutta tällöin lausuntoaika perustellaan lausuntopyynnössä sekä hallituksen esityksessä. Esitysluonnoksen lausumisaika oli hyvin lyhyt, ja sitä perusteltiin kiireellä ja budjettilakien aikatauluilla.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota, että yhteiskunnallisesti merkittävässä esityksessä olisi kaikilla asiaan liittyvillä sidosryhmillä ja kansalaisilla tullut olla riittävä aika lausua asiasta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen valmistelussa on ollut puutteita. Tämä on ilmennyt esimerkiksi lausuntokierroksen poikkeuksellisena lyhyytenä ja samanaikaisten sosiaaliturvaan vaikuttavien lakihankkeiden yhteisvaikutusten kuvaamisen puuttumisena. **Arviointineuvosto painottaa,** että vaikutuksiltaan merkittävien uudistusten huolelliseen valmisteluun kuuluu varata ministeriölle riittävästi aikaa ja resursseja.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen esityksen tavoitteista sekä keskeisistä ehdotuksista. Tekninen ja monimutkainen asiakokonaisuus on kyetty kirjoittamaan pääosin ymmärrettävästi siten, että myös muu kuin työttömyysturvan asiantuntija saa selkoa kokonaisuudesta.

Arviointineuvosto pitää esimerkillisenä esitysluonnoksessa käytettyä esitystapaa hyödyntää havainnollisia taulukoita, kuvioita ja esimerkkejä. Näiden avulla kohderyhmistä ja vaikutusten mittakaavasta saa hyvän yleiskäsityksen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että vaikutusarvioissa on hyödynnetty monenlaisia aineistoja ja tutkimuksia. Esitysluonnoksessa on myös avoimesti tuotu esiin arvioihin liittyvät riskit, kuten taloudellisten suhdanteiden, aineistojen puutteiden tai epätarkkuuksien ja inflaation aiheuttamat epävarmuudet.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on käsitelty tiiviisti ja informatiivisesti lausuntopalautetta ja perusteltu ratkaisuja sen huomioon ottamisessa jatkovalmistelussa.

---

[1] Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi 9.10.2023 muistion vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arvioinnista. Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen sivulla 14 todetaan yhteisvaikutusten arvioinnista seuraavaa: *”Lisäksi huomioon tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa. Vaikutukset voivat esimerkiksi olla kumulatiivisia siten, että myöhempi hanke voimistaa aiemmin tehtyjen muutosten vaikutuksia. Yhteisvaikutukset muiden hankkeiden kanssa voivat muodostua merkittäviksi esimerkiksi eri hankkeiden vaikutusten kohdistuessa samoihin kohderyhmiin.”*

[2] Kuulemisoppaan (2016) mukaan säädösehdotuksista pyydettävien kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Arviointineuvosto pitää esimerkillisenä kotitalouksien asemaa kuvaavaa arviointia. Tekstin, havainnollisten kuvioiden, taulukoiden ja esimerkkien perusteella saa hyvän käsityksen sekä yksittäisten ehdotusten vaikutuksista että tähän hallituksen esitysluonnokseen sisältyvien ehdotusten yhteisvaikutuksista. Esitysluonnoksessa on arvioitu euromääräisiä muutoksia muun muassa ikäryhmittäin, sukupuolen mukaan sekä alueittain ja erityyppisille kotitalouksille. Esitysluonnoksessa on myös tuotu esiin ne ryhmät, joihin suurimmat muutokset kohdistuvat. Arviointia olisi voinut vielä täydentää kuvauksella kahden alimman kymmenyksen tulotason muutoksista.

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen mukaan ehdotuksilla voi olla erityyppinen vaikutus työn tarjontaan erilaisilla aloilla. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä olisi tullut arvioida mahdollisuuksien mukaan, voiko säädösehdotuksilla olla olennaisia vaikutuksia joidenkin alojen yritysten työvoiman saatavuuteen.

Esitysluonnoksessa on kuvattu yksittäisten ehdotusten aiheuttamaa hallinnollista taakkaa. **Arviointineuvosto suosittelee** mahdollisuuksien mukaan sääntelytaakkalaskurin käyttöä, jolloin olisi ollut mahdollista saada käsitys hallinnollisen taakan kokonaismäärästä. Lisäävätkö vai vähentävätkö ehdotukset kokonaisuudessaan hallinnollista taakkaa?

2.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnosten tekstien ja taulukoiden perusteella saa hyvän käsityksen julkisen talouden muutosten suuruusluokasta ja kohdentumisesta. Lisäksi on kuvattu laskelmien taustoja ja rajauksia.

2.2.4 Vaikutukset kansantalouteen

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on arvioitu riittävästi työllisyysvaikutuksia ja hyödynnetty sitä koskevaa tutkimustietoa.

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksessa on kuvattu perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia monille eri ryhmille. Luonnoksessa on todettu, että perusoikeuksien heikennyskiellon arvioidaan väistyvän julkisen talouden tilaan liittyvien vastakkaiseen suuntaan vaikuttavien syiden johdosta. Lisäksi luonnoksen mukaan ehdotetuilla muutoksilla ei olisi merkittäviä vaikutuksia toimeentulon turvan tasoon tai sen ehtoihin ja kielteisiä vaikutuksia lieventävät muun muassa myönteiset työllisyysvaikutukset.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkittäviä seikkoja, kuten vaikutuksia ihmisryhmille. Kuitenkin johtopäätösten tekeminen siitä, vaikuttavatko muutokset heikentävästi vai turvaavasti perus- ja ihmisoikeuksiin, on puutteellinen.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia olisi tullut tarkentaa. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemasta muistiosta vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arvioinnista puuttuu perus- ja ihmisoikeuksien yhteisvaikutusten arviointi. Olisi ollut tärkeää arvioida, kohdistuvatko muutokset samoihin ihmisryhmiin ja millaisia arjen vaikutuksia muutoksista aiheutuu.

Esitysluonnoksen perusteella ehdotukset aiheuttaisivat muutoksia työttömyysturvaa hoitavien tahojen hallinnolliseen työhön. **Arviointineuvosto katsoo**, että vastaavia vaikutuksia olisi tullut arvioida myös työttömyysturvan piiriin kuuluville henkilöille. Edellyttävätkö muutokset esimerkiksi työttömyysturvan piiriin kuuluvilta tai hakevilta joitakin nykyisestä poikkeavia toimenpiteitä?

Esitysluonnoksen perusteella jää käsitys, että matalimpien palkkaluokkien osa-aikatyöntekijöiden työssäoloehdon täyttymiseen kuluva aika olisi pidempi kuin korkeamman palkkaluokan työntekijöillä. **Arviointineuvoston katsoo**, että esityksessä olisi tullut kuvata yleisellä tasolla, millä aloilla työssäoloehdon täyttäminen on hitaampaa.

Esitysluonnoksessa mainitaan vain lyhyesti sosiaali- ja terveysministeriön ja Finanssivalvonnan tehtävistä toimeenpanossa. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä olisi tullut olla seurantaa ja jälkiarviointia koskeva kappale. Toimeenpanon kuvausta olisi tullut tarkentaa.

Esitysluonnoksen mukaan työssäoloehdon muutoksesta seuraa merkittävää tietojärjestelmiä koskevaa muutostyötä Kelalle ja työttömyyskassoille. Lisäksi niiden tulee uudistaa työttömyysetuuksien hakemisessa käytettävät lomakkeet, asiakaskirjeet ja päätöstekstit. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa olisi tullut arvioida näitä toimeenpanoon liittyviä kuluja.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu hallituksen esitysluonnoksesta työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (STM048:00/2023), jonka sosiaali- ja terveysministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 2.10.2023. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvostosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1735/2015) mukaan neuvosto antaa lausuntonsa asianomaiselle ministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö toimitti esitysluonnoksen arvioitavaksi niin myöhään, ettei arviointineuvoston havaintoja ole voitu ottaa ministeriössä huomioon. Tämän vuoksi lausunto annetaan tiedoksi eduskunnalle.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnosta olisi pitänyt täydentää neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 12. lokakuuta 2023

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 lisäysehdotuksia 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.