Marjaana Maisonlahti

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Hallituksen esitys HE 13/2024 vp, sosiaali- ja terveysministeriön vastine

Pyydettynä vastineena perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 8/2024 vp ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausuntoon TyVL 4/2024 vp sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle annettuihin asiantuntijalausuntoihin sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 8/2024 vp ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto TyVL 4/2024 vp

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 8/2024 vp johdosta sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota erityisesti palkkatuetun työn ja työssäoloehdon kertymisen välisestä suhteesta lausuttuun (lausunnon kappaleet 7-11).

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta kiinnittää muiden palkkatuettua työtä ja työssäoloehdon kertymistä koskevien huomioiden lisäksi erityisesti huomiota siihen hallituksen esityksessäkin (s. 118) mainittuun seikkaan, että ehdotus voi osaltaan johtaa erilaisten työn tukemisen muotojen (esim. työllistymisen tueksi myönnettävät setelit) myötä työllistyvien erilaiseen kohteluun työssäoloehtoa laskettaessa. Valiokunnan käsityksen mukaan yhdenvertaisuuden kannalta perustellumpaa olisi, ettei työssäoloehdon kertyminen olisi riippuvaista työn tukemisen muodosta. Perustuslakivaliokunta myös korostaa tarvetta tarkasti seurata ehdotettujen muutosten vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen (kappale 11).

> Tältä osin sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että jälkiseurannan tekeminen on vain rajoitetusti mahdollista silloin, jos palkkatyötä koskevan sopimuksen solmimista edistetään sellaisella taloudellisella tuella kuin esimerkiksi työllistymisen tueksi myönnettävät setelit, josta ei säädetä laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitäisi kuitenkin suotavana, että vuoden 2025 alusta toimintansa aloittavat järjestämisvastuualueet tuottaisivat tietoa myös tällaisista järjestelyistä paitsi jälkikäteisen, yhdenvertaisuuden toteutumista koskevan arvioinnin tueksi myös siksi, että järjestämisvastuualueiden työllisyyden tukemisen keinoista on erittäin tärkeää kerätä vaikuttavuustietoa.

Edelleen perustuslakivaliokunta lausuu palkkatuetun työn ja työssäoloehdon kertymisen välisestä suhteesta seuraavaa (kappaleet 8-10).

”Palkkatuettua työtä koskevilla säännöksillä pyritään osaltaan toteuttamaan julkiselle vallalle perustuslain 18 §:n 2 momentissa osoitettua velvoitetta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön (PeVL 68/2022 vp, kappale 2). Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tarkastellut kysymystä työssäoloehdon kertymisestä työssä, jonka palkkakustannuksiin työnantaja on saanut työmarkkinatukea. Valiokunnan mukaan tuolloisen esityksen voitiin luonnehtia tarkoittavan samanlaista kohtelua työmarkkinatuen piirissä olevien välillä mutta samalla erilaista kohtelua työsopimussuhteissa. Valiokunta ei tuolloin ole pitänyt täysin ongelmattomana kategorista sääntelyä siitä, ettei palkkatuettu työ lainkaan kerrytä työssäoloehtoa (PeVL 32/1997 vp, s. 3/II).

Myös nyt ehdotettava sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:n 1 momentissa turvatun yhdenvertaisuuden kannalta. Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain

edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille että asetettaessa heille velvollisuuksia. 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, ks. myös PeVL 31/ 2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 102/2022 vp, kappale 5, PeVL 2/2011 vp, s. 2/II, PeVL 64/2010 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetulle sääntelylle on esitetty hyväksyttäviä, työllisyyden edistämiseen ja palkkatuen kohdistumiseen sekä palkkatuen rahoitukseen julkisista varoista kiinnittyviä perusteluja. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ ja yli 60-vuotiaan pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ kerryttää ehdotuksen mukaan työssäoloehtoa. Tällöin työssäoloehtoa ei kuitenkaan kerrytä palkkatuetun työn ensimmäiset 10 kuukautta ja työssäoloehdossa huomioidaan 75 prosenttia työssäoloehtoa kerryttävistä kuukausista. Lisäksi työllistyminen palkkatuetussa työssä on edelleen peruste pidentää palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujaksoa siltä osin kuin se ei ehdotetun säännöksen perusteella kerryttäisi työssäoloehtoa. Lisäksi ehdotetaan, että palkkatuettu työ voidaan ottaa kokonaisuudessaan huomioon täytettäessä eräitä työttömyysturvaseuraamuksia tai kerrytettäessä työmarkkinatuen odotusaikaa. Ehdotettu sääntely ei kokonaisuutena arvioiden muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n 1 momentin kannalta. Olisi kuitenkin perustellumpaa, että palkkatuettu työ kerryttäisi ainakin osittain työssäoloehtoa.”

> Tältä osin sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole lausuttavaa perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnon TyVL 4/2024 vp johdosta sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota erityisesti lausunnon työllisyysvaikutuksia koskeviin huomioihin ja palkkatuettua työtä ja työssäoloehdon kertymistä koskeviin huomioihin.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa lausunnon sivulla 3, että työllisyysvaikutusarvioiden tekemisessä on käytetty eri muutosten kohdalla samanlaista menetelmää ja niissä on hyödynnetty aiempien empiiristen tutkimusten tuloksia työttömyysturvan tason vaikutuksista työttömyyden kestoon. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan aiemman mittavan tutkimuskirjallisuuden perusteella työttömyysturvan kestolla ja tasolla on merkitystä työttömyysjaksojen pituudelle siten, että parempi taso ja pidempi korvausjakso pidentävät työttömyysjaksoja. Valiokunta huomauttaa kuitenkin hallituksen esityksessäkin (s. 82—83) todetun mukaisesti, että työllisyysvaikutusarvioinnit ovat suuntaa antavia, sillä erilaisten kohderyhmien reaktiot kannustimien muutoksiin voivat erota toisistaan ja arvioiden pohjalla olevien tutkimustulosten asetelmat ovat voineet olla hyvin erilaiset kuin nyt käsillä oleva tilanne.

> Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole lisättävää työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan huomautukseen.

Palkkatuettua työtä ja työssäoloehdon kertymistä koskevilta osin työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnon sivulla 4 lausutaan, että valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että ehdotetuilla muutoksilla voi olla vaikutusta palkkatuetun työn määrään. Työttömän työnhakijan näkökulmasta

palkkatuettu työ muuttuu epäedullisemmaksi verrattuna työhön, jota ei tueta palkkatuella tai 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuella. Tämä voi jossain määrin vähentää työnhakijoiden halukkuutta hakeutua tai ottaa vastaan sellaisia paikkoja, joihin työnantaja edellyttää palkkatuen saamista. Koska pääsääntöisesti työstä saatava palkka ylittää työttömyysetuuden määrän ja palkkatuella työllistyminen voi edistää työllistymistä myös pidemmällä aikavälillä, on palkkatuella työllistyminen kuitenkin edelleen useimmissa tilanteissa taloudellisesti kannattavaa. Lisäksi muutos voi vähentää palkkatukeen liittyvää niin sanottua vuotovaikutusta, jolla tarkoitetaan tuen myöntämistä työsuhteeseen, joka olisi syntynyt ilman palkkatuen myöntämistä.

Edelleen työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että mikäli työssäoloehtoa ei voi täyttää palkkatuetulla työllä, ei kunnalla ole intressiä myöntää palkkatukea vain rahoitusvastuusta vapautuakseen, vaan kannustimena toimisi palkkatuetun työn vaikuttavuus. Tällöin palkkatuettu työ on työvoimaviranomaisen näkökulmasta muihin julkisiin työvoimapalveluihin verrattava palvelu ja ehdotetut muutokset voivat näin ollen parantaa palkkatuetun työn vaikuttavuutta ja edistää resurssien kohdentamista aiempaa voimakkaammin vaikuttaviin palveluihin.

> Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossaan esittämään arvioon ja toteaa lisäksi, että muutos voi paitsi vähentää niin sanottua vuotovaikutusta, joka palkkatukeen voi liittyä, myös yritysten kohdalla jopa vähentää riskiä kilpailun vääristymisestä yritysten välillä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta lausuu lisäksi, että edellä kuvattuun liittyen palkkatuetun työn voidaan odottaa vähentyvän erityisesti sellaisen palkkatuetun työn osalta, jonka vaikuttavuus on ollut heikko. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan useissa kotimaisissa ja kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että julkiselle sektorille työllistämisen työllisyysvaikutukset ovat vähäisiä tai tilastollisesti merkittäviä vaikutuksia ei havaita. Myös kolmannen sektorin kohdalla ja erityisesti 100 prosentin palkkatuen kohdalla palkkatukijakson jälkeinen työllistyminen on vähäisempää kuin yrityksiin työllistettyjen kohdalla. Ehdotuksella voi näin ollen olla vaikutuksia kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden mahdollisuuksiin työllistää palkkatuella (s. 4-5).

> Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossaan esittämään arvioon.

Velvoitetyötä koskevien säännösten kumoamista koskevan ehdotuksen johdosta työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa lausunnon sivulla 5, että työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston ja Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston tietojen perusteella velvoitetyöllistämisen jälkeinen työllistyminen on vähäistä, vaikka huomattava osuus velvoitetyöllistetyistä on työskennellyt täyspäiväisesti tai lähes täyspäiväisesti noin kaksi vuotta ennen velvoitetyön alkamista. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella velvoitetyöllistämistä koskevan poikkeuksen säätämistä ei tästä syystä ole työllisyysvaikutusten näkökulmasta pidetty perusteltuna.

Edelleen valiokunta lausuu, että työllistämisvelvoitteen kumoaminen vähentää kuntien tehtäviä ja alentaa niiden menoja velvoitetyöllistämisestä vuosittain aiheutuvia nettokustannuksia vastaavalla määrällä. Tilastoista ei ole pääteltävissä, miltä osin velvoitetyöllistetyt ovat työllistyneet sellaisiin työtehtäviin, joihin kunnat tarvitsevat työvoimaa joka tapauksessa. Siltä osin kuin kunnat ovat luoneet työpaikkoja vain velvoitteen täyttämisen vuoksi, alentaa velvoitteen poistuminen aidosti kuntien kustannuksia. Koska velvoitetyöllistymisen jälkeinen työllistyminen on ollut vähäistä, ei työllistämisjakson toteuttamatta jäämisellä arvioida olevan merkittävää negatiivista työllisyysvaikutusta. Kun velvoitetyöllistäminen on koskenut niitä 57 vuotta täyttäneitä henkilöitä, joiden työttömyyspäivärahan enimmäisaika täyttyy, on sääntelyllä kuitenkin negatiivinen vaikutus henkilöiden saaman työttömyysetuuden määrään ja sen kautta heidän

toimeentuloonsa. Toisaalta käytettävissä olevien tulojen aleneminen tai sen uhka saattaa lisätä kannusteita hakea työtä avoimilta työmarkkinoilta.

> Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossaan esittämään.

Hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten johdosta työelämä- ja tasa-arvovaliokunta lausuu, että ehdotetut muutokset vaikuttavat erityisesti velvoitetyöllistettyihin sekä muihin kuntasektorille työllistettyihin ja kolmannelle sektorille työllistettyihin. Näille sektoreille työllistetyistä naisten osuus on korkeampi kuin yrityksiin työllistetyistä. Naiset ovat myös hieman yliedustettuina palkkatuetussa työssä verrattuna naisten osuuteen kaikista työttömistä työnhakijoista. Velvoitetyöllistämisen lakkauttaminen sekä ehdotetut muutokset työssäoloehdon kertymiseen palkkatuetussa työssä vaikuttavat näin ollen mahdollisesti enemmän naisiin kuin miehiin (s. 6).

> Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnossaan esittämään arvioon.

Asiantuntijalausunnot

Asiantuntijalausuntojen johdosta sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin seuraavaa.

Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna eli ansiopäivärahan porrastaminen

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että työttömyyden pitkittyessä täyttä ansiopäivärahaa alennettaisiin 20 prosentilla, kun ansiopäivärahaa on maksettu 40 työttömyyspäivältä ja 25 prosentilla, kun sitä on maksettu 170 työttömyyspäivältä. Ansiopäivärahan alentaminen ei siis kertautuisi. Ansiopäivärahan 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.
2. Alentaminen koskisi ansiopäivärahaa sen maksamisen syystä riippumatta, jolloin se koskisi paitsi työttömyyden tai lomautuksen perusteella maksettavaa kokonaan työttömän etuutta, myös soviteltua ansiopäivärahaa ja työllistymistä edistävän palvelun ajalta maksettavaa korotettua ansio-osaa. Palvelun ajalta ansiopäiväraha olisi vähintään korotusosalla korotetun peruspäivärahan suuruinen. Ansiopäivärahan maksaminen alennettua koskisi myös niin kutsutuilta lisäpäiviltä maksettavaa ansiopäivärahaa.
3. Asiantuntijalausunnoissa Elinkeinoelämän keskusliitto, Suomen Yrittäjät ry, Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT ry, Keskuskauppakamari ja Kuntaliitto suhtautuvat myönteisesti ehdotukseen, Kuntaliitto myöhemmin vaikutusarvioita koskevassa osiossa käsitellyin huomioin.
4. KT erityisesti lausuu muutosehdotuksen johtavan suurempiin kannustimiin vastaanottaa tarjolla olevaa työtä ja toisaalta, jos työnhakijan osaaminen ja muut ominaisuudet eivät vastaa sen hetkisiä työmarkkinoiden vaatimuksia, uudistus lisää kannustimia vastaanottaa työllistymisen todennäköisyyttä parantavia palveluja. Näin ollen positiiviset työllisyysvaikutukset ovat väistämättä myös riippuvaisia siitä, kykeneekö julkinen työvoimapalvelu vastaamaan riittävästi palveluiden lisääntyneeseen kysyntään. Työvoimapalvelujen tuloksellisuus puolestaan on riippuvaista sekä niiden tarpeenmukaisuudesta ja osuvuudesta että työnhakijan motivaatiosta osallistua näihin palveluihin. Näin uudistus lisää työllisyyttä ja vahvistaa työttömyysturvan vastikkeellisuutta samalla tukien uusien työllisyysalueiden toiminnan käynnistymistä 2025.

5. Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy KT:n lausunnossa esitettyyn. Muiden kohdassa 3 mainittujen asiantuntijalausuntojen johdosta sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole lausuttavaa.
6. Kuntaliitto puolestaan toteaa, että työllistämistä vahvistavien kannustimien paraneminen on myönteistä paitsi kansantaloudelle ja työllistyvälle itselleen niin myös kunnille, sillä kuntien elinvoima ja rahoitus on linkittynyt vahvasti työpaikkojen ja kunnallisverojen kehitykseen. Se toteaa monien kuntien ja niiden toimijoiden kärsivän erityisesti työvoiman kysynnän ja tarjonnan alueellisista ja ammatillisista kohtaanto-ongelmista. Kuntaliitto toteaa, että työttömien työnhakijoiden kannustimia hakeutua tai kouluttautua uuteen työhön tulisikin lisätä tulevaisuudessa uusilla rakenteellisilla päätöksillä tai toimilla.
7. Keskuskauppakamari kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että hallituksen esitykseen sisältyvässä ehdotuksessa etuuden määrä ei muuttuisi 170 työttömyyspäivän jälkeen, eli työllistymisen kannustimet eivät enää parane työttömyyden loppuaikana. Se toteaa, että jos jatkossa Suomen työttömyysaste pysyy yhä korkeana, täytyy tarkastella myös sellaista mahdollisuutta, että portaita lisätään tai ansiosidonnaisen työttömyysjakson enimmäiskestoa rajataan nykytasolta.
8. Suomen Yrittäjät lausuu yleisen näkemyksen lisäksi ehdotuksesta yrittäjien osalta. Se toteaa, että vaikkakin yrittäjän ansioturvan rahoitus poikkeaa palkansaajan vastaavasta, se pitää perusteltuna, että myös yrittäjyydestä työttömäksi jääneitä kannustetaan työllistymään nykyistä aiemmasta ajankohdasta lukien, jolloin myös tältä osin sekä työvoiman saatavuus paranee että julkinen talous vahvistuu. Suomen Yrittäjät viittaa myös hallitusohjelman niin kutsuttua yhdistelmävakuutusta koskevaan kirjaukseen ja toteaa, että yhdenmukainen linja työntekijän kanssa etuuden saamisedellytyksissä helpottaa yhdistelmävakuutuksen toteuttamista.
9. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole lausuttavaa kohdissa 6-8 todetuista asiantuntijalausunnoista.
10. Asiantuntijalausunnoissaan palkansaajakeskusjärjestöt Akava ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry ja STTK ry ja palkansaajia edustavat ammattiliitot Palvelualojen Ammattiliitto PAM ry, Tekniikan Akateemiset TEK ry, Rakennusliitto ja JHL ry vastustavat ansiopäivärahan maksamista alennettuna eli ansiopäivärahan porrastamista. Lisäksi useiden muiden kansalaisjärjestöjen asiantuntijalausunnoissa joko vastustetaan ansiopäivärahan porrastamista tai pidetään ehdotusta ongelmallisena erityisesti jo aiemmin työttömyysturvaan tehtyjen säästötoimenpiteiden ja rakenteellisten uudistuksien ja nyt ehdotettujen muutosten yhteisvaikutusten vuoksi.
11. Useissa asiantuntijalausunnoissa tuotiin esiin porrastuksen vaikutukset erityisesti matalimpiin ansiopäivärahoihin ja tähän liittyvä täydentävien etuuksien tarpeen kasvu.
12. Tältä osin asiantuntijalausunnot vastaavat hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierroksella annettuja lausuntoja, jotka on kuvattu hallituksen esityksen luvussa 6.2 sivulta 110 alkaen. Ansiopäivärahan alentamisen vaikutuksia ansiopäivärahoihin on kuvattu hallituksen esityksessä luvussa 4.2.1.1 sivuilta 51 alkaen, ja lisäksi hallituksen esitykseen 13/2024 vp sisältyvien ehdotusten ja jo aiemmin annettuihin hallituksen esityksiin 73-75/2023 vp perustuvien lakimuutosten yhteisvaikutuksia on arvioitu syksyllä 2023 julkaistussa yhteisvaikutuksia koskevassa muistiossa, joka on aiemmin toimitettu sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.
13. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole muuta lausuttavaa tältä osin.
14. Useissa asiantuntijalausunnoissa lausutaan, että vaikka hallitus ei leikkaa esityksellä ansiopäivärahan enimmäiskestoa, ansio-osan saannin kesto kuitenkin lyhenee pienimpiä ansiopäivärahoja saavalla ryhmällä noin kahteen kuukauteen. Joissakin asiantuntijalausunnoissa ehdotetun porrastuksen katsotaan murentavan vakuutusperiaatetta, ja sen arvioidaan heikentävän kannustimia järjestää työttömyyden ajan turva ansioperusteisena, työttömyyskassan jäsenyyden kautta. Esimerkiksi STTK lausuu, että

työmarkkinoiden toimivuuden kannalta on hyvin tärkeää, että työntekijöillä on mahdollisuus saada sellaista työttömyysturvaa, joka riittää turvaamaan toimeentulon työttömyyden aikana. Se katsoo, että esitetty etuuden tason alennus johtaa siihen, että monilla työntekijöillä, näin ei ole tulevaisuudessa. Myös Suomen Yrittäjät lausuu, että ehdotetun muutoksen seurauksena on mahdollista, että yrittäjien työttömyyskassassa vakuuttaminen ei ole yrittäjien näkökulmasta enää yhtä kannattavaa kuin nykyisin ja näin yhä useampi yrittäjyydestä työttömäksi jäävä henkilö päätyisi peruspäivärahalle tai työmarkkinatuelle. Toisaalta muutos voi myös vaikuttaa yrittäjän työttömyysvakuutuksen hintaan alentavasti.

15. STTK huomauttaa myös, että esityksessä puhutaan työttömyysetuuden porrastamisesta, vaikka omavastuupäivien määrää on juuri nostettu seitsemään. Omavastuupäivät alentavat työttömyysetuuden määrää ensimmäisen työttömyyskuukauden aikana noin 33 prosentilla. Nyt esitettävällä muutoksella etuuden taso alenisi 20 prosenttia toisen työttömyyskuukauden jälkeen. Se katsoo, että leikkaukset ansiopäivärahan tasoon ovat hyvin suuria ja ne ovat kohdistettu tehtäväksi heti työttömyyden alkuvaiheessa.
16. Tältä osin sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin, että vuoden 2024 alusta voimaan tullut omavastuuajan pidentäminen siirtää sitä ajankohtaa, josta lukien työttömyysetuutta voidaan maksaa. Kuten ehdotettua 6 luvun 3 a §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa hallituksen esityksen sivuilla 129-130 kuvataan, ansiopäivärahan porrastamisessa huomioitaisiin päivät, joilta etuutta on maksettu, ja päivät kerryttäisivät ehdotetun 6 luvun 3 a §:n mukaista 40 ja 170 päivän kertymää samoin kuin päivät huomioidaan niin kutsutussa enimmäisajassa 300, 400 tai 500 päivää. Tästä seuraa, että soviteltuna maksettu ansiopäiväraha kerryttäisi mainittuja päiviä hitaammin kuin täysi ansiopäiväraha, ja lisäksi näiden päivien laskuri alkaisi kulua vasta omavastuuajan – tai lomakorvauksen jaksottamisen – jälkeisestä ensimmäisestä päivästä, jolta ansiopäivärahaa tosiasiassa maksetaan.
17. Esimerkiksi TEK:n asiantuntijalausunnossa katsotaan, että ansiopäivärahan porrastamisen myötä tapahtuva päivärahan alenema on liian suuri ja nopea rekrytointiprosessien kestoon nähden.
18. Rakennusliitto puolestaan kiinnittää huomiota ansiosidonnaisen työttömyysturvan merkitykseen rakennusalan suhdanneherkissä tilanteissa ja toisaalta alalle ominaisessa vuosittaisessa kausivaihtelussa, joissa se turvaa yrityksille ammattiosaajat, jotka ovat taas yritysten käytettävissä, kun suhdannetilanne kääntyy tai talvikauden yli ulottuva kausivaihtelu päättyy. Näissä työtehtävissä työttömän työntekijän käytännön mahdollisuudet työllistyä on täysin hakijasta itsestään riippumaton tekijä. Päivärahan alentaminen 40 päivän maksujakson kuluttua osuu käytännössä jokaiseen kausityötä tekevään joka kauden päätyttyä.
19. Sosiaali- ja terveysministeriö viittaa näiden asiantuntijalausuntojen osalta hallituksen esityksen lausuntopalautetta koskevaan osioon ja esityksen vaikutusarvioihin.
20. Joissakin asiantuntijalausunnoissa esitettiin vaihtoehtoisia tapoja porrastaa ansiopäiväraha, jos ansiopäivärahan alentamista koskevasta ehdotuksesta ei luovuta kokonaisuudessaan.
21. PAM esittää vaihtoehtoisesti hallituksen esityksessä ehdotettuun nähden, että ansiopäivärahan alentaminen kohdistettaisiin vain ansio-osaan, jota pienennettäisiin 20 ja 25 prosentilla, ja perusosa ei lainkaan pienenisi.

22. Hallituksen esityksessä ehdotettuun verrattuna PAM:in esittämä malli leikkaisi ansiopäivärahoja merkittävästi vähemmän, hyvin karkeasti arvoituna noin puoleen nyt arvioidusta[1]. Muutoksille arvioidut työllisyysvaikutukset putoaisivat samassa suhteessa.
23. Akava esittää vähintäänkin ensimmäisen portaan siirtämistä 40:nnen työttömyyspäivän kohdalta 80:nnen työttömyyspäivän kohdalle. Se arvioi, että muutos heikentäisi porrastuksen työllisyysvaikutusta reilulla 1 100 henkilöllä verrattuna esityksessä ehdotetun porrastuksen arvioituun työllisyysvaikutukseen. Se arvioi edelleen, että ensimmäisen portaan siirtämisestä aiheutuva työllisyysvaikutuksen heikentyminen olisi mahdollista kompensoida esimerkiksi lyhentämällä ansioturvan enimmäiskestoa arviolta noin 30 päivällä.
24. Valtiovarainministeriön näkemys työllisyysvaikutuksen muutoksesta esimerkin mukaisessa reformissa vastaa Akavan arviota. Odotetun korvausasteen muutoksen kompensoiva työllisyysvaikutus saataisiin VM:n arvion mukaan lyhentämällä enimmäiskestoa noin 50 – 60 päivällä.
25. Vaikka näin voitaisiinkin saavuttaa esityksen mukainen työllisyysvaikutus, etuuskausien kestojakauman etupainotteisuudesta johtuen enimmäiskeston vastaava lyhentäminen ei kuitenkaan tuottaisi hallituksen esityksessä ehdotetun reformin tuottamaa suoraa etuusmenojen säästöä. Tämä johtuu siitä, että enimmäiskeston lyhennyksestä seuraava etuustason muutos realisoituu suhteellisen pienellä joukolla ansiopäivärahan saajia.
26. KEHA-keskus nostaa esiin vuoden 2025 alusta voimaan tulevan työttömyysturvan rahoituksen uudistamisen ja katsoo, että kuntien työllisyyden hoitamista koskevien kannustimien kannalta porrastettu ansiopäivärahan alentaminen olisi aiheellista sovittaa paremmin yhteen kuntien ansiopäivärahaan kohdistuvan rahoitusvastuun portaiden kanssa.
27. KEHA-keskuksen asiantuntijalausunnon johdosta todetaan, että porrastuksen aloittaminen 100:sta työttömyyspäivästä lähtien pienentäisi julkisen talouden säästövaikutusta ja arvioituja työllisyysvaikutuksia ilman korvaavia muutoksia. Lisäksi on huomioitavaa, että porrastus perustuu ansiopäivärahan enimmäisajan mukaisiin maksupäiviin, mitä on kuvattu edellä kappaleessa 16. Kuntien vastuu työttömyysturvaetuuden rahoituksesta määritellään sen sijaan kaikilta päiviltä, joilta työttömyysetuutta on maksettu. Niiden päivien osalta jolloin työtön saa soviteltua etuutta, porrastuksen ja kuntien maksuvastuun päiväkertymät ovat eri tahtisia.
28. Erityisesti Akavan vaihtoehtoisessa mallissa ja eräissä muissa asiantuntijalausunnoissa voidaan arvioida olleen tavoitteena kustannusneutraalin vaihtoehdon esittäminen hallituksen esityksessä ehdotettuun malliin verrattuna.
29. Tältä osin sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin sen, että kustannusneutraalissa mallissa tulisi saavuttaa sekä porrastusta koskevan ehdotuksen suoraa säästövaikutusta vastaava vaikutus että vastaava työllisyysvaikutus (ja siitä seuraava etuusmenon alentuminen) kuin mikä hallituksen esityksessä ehdotetulla mallilla saavutettaisiin.

Porrastuksen ulottaminen korotettuun ansio-osaan

30. Hallituksen esityksessä ehdotetaan ansiopäivärahan porrastamisen ulottamista myös työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavaan korotettuun ansio-osaan.

[1] Tulorekistä laskettujen tietojen perusteella vuonna 2023 ansio-osa oli keskimäärin 48% koko päivärahasta. Jos porrastus kohdistuisi vain ansio-osaan samoilla prosenteilla ja päivärajoilla olisi vaikutus silloin karkeasti noin puolet koko etuuteen kohdistuvan porrastuksen vaikutuksesta.

31. Kuten hallituksen esityksen luvussa 2.1.1 sivulla 9 kuvataan, korotetun ansio-osan tarkoituksena on kannustaa työttömiä hakeutumaan palveluihin sekä parantaa omaa osaamistaan ja tätä kautta työllistymistään.
32. SAK, STTK ja JHL katsovat, että ansiopäivärahan alentamisen ulottaminen korotettuun ansio-osaan heikentää kannusteita osallistua osaamista parantaviin työllistymistä edistäviin palveluihin. SAK kytkee korotetun ansio-osan porrastusta koskevan ehdotuksen myös aikuiskoulutustuen lakkauttamista koskevan ehdotuksen vaikutuksiin, ja JHL viittaa hallituksen esityksessäkin todettuun pulaan osaavasta työvoimasta, ja katsoo, että korotetun ansio-osan porrastaminen on ristiriidassa osaamisen lisäämistä koskevien tavoitteiden kanssa. STTK katsoo korotetun ansio-osan porrastamisen johtavan siihen, että samaan aikaan henkilölle maksetaan korotettua osaa palvelun ajalta mutta samalla häntä voidaan rangaista palveluun osallistumisesta alentamalla tuota samaa korotusosaa. Se pitää tällaista sääntelyä tavoitteiltaan ristikkäisenä ja epäselvänä ja työttömyysturvajärjestelmää monimutkaistavana.
33. Joissakin lausunnoissa todetaan lisäksi, että hallitusohjelmassa erikseen linjata ansiopäivärahan porrastuksen ulottamisesta korotettuun ansio-osaan.
34. Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa ei erikseen linjata, että ansiopäivärahan porrastus koskisi myös palveluiden ajalta maksettavaa korotettua ansio-osaa. Sen sijaan hallitusohjelmassa linjataan, että työttömyysturvan korotetusta ansio-osasta ja korotusosasta luovuttaisiin kokonaan. Tämä linjaus on täsmentynyt kehysriihessä keväällä 2024 siten, että myöhemmin annettavassa hallituksen esityksessä tullaan hallitusohjelman mukaisesti esittämään, että korotetusta ansio-osasta ja korotusosasta luovuttaisiin, ja että muutos tulisi voimaan vuoden 2025 alusta lukien.
35. Nyt eduskunnassa käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen HE 13/2024 vp osalta tuodaan kuitenkin esiin, että hallitusohjelman mukainen ansiopäivärahan porrastuksen arvioitu säästövaikutus sisältää myös korotetun ansio-osan maksamisen porrastettuna. Porrastusehdotuksen kokonaisvaikutuksesta 12,5 miljoonaa euroa muodostuu korotetun ansio-osan porrastamisesta, jolloin esitykselle arvioitua suoraa säästövaikutusta ei saavutettaisi, jos ansiopäivärahan porrastusta ei ulotettaisi myös korotettuun ansio-osaan.
36. Jos ansiopäivärahan porrastamista ei sovellettaisi erotukseen tavallisen ansio-osan ja korotetun ansio-osan välillä, tämä vähentäisi suoraa säästövaikutusta noin 2,4 miljoonalla eurolla vuositasolla. Koska porrastusta sovellettaisiin vain ansiopäivärahaan, joka perustuu 2.9.2024 jälkeen täyttyvän 12 kuukauden mittaiseen työssäoloehtoon, tästä säästövaikutuksesta alle 25 prosenttia jäisi toteutumatta syksyllä 2024.
37. Arvion osalta on syytä todeta, että mahdollisia toimeenpanovaikutuksia ja niistä syntyviä kustannuksia ei olla arvioitu.
38. Lisäksi edellä kuvattujen asiantuntijalausuntojen osalta todetaan, että hallituksen esityksessä ehdotetun mukaan työllistymistä edistävään palveluun osallistuvan korotettu ansio-osa olisi kuitenkin aina vähintään perusturvan korotusosan suuruinen. Näin ollen työllistymistä edistävään palveluun osallistuvan ansiopäiväraha olisi ehdotetun muutoksen jälkeenkin korkeampi kuin työttömyyden perusteella ansiopäivärahaa saavan etuus.

Porrastuksen ulottaminen lisäpäiviltä ansiopäivärahaa saaviin työnhakijoihin

39. Hallituksen esityksessä ehdotetaan ansiopäivärahan porrastamisen ulottamista myös työttömyysturvan niin kutsuttuihin lisäpäiviin.
40. SAK toteaa porrastuksen ulottamisen ikääntyvien pitkäaikaistyöttömien lisäpäiviin heikentävän epäoikeudenmukaisesti muutamien ikäluokkien toimeentuloa. Osalle lisäpäivät maksettaisiin

käytännössä täytenä ja osalle alennettuina. Ratkaisevaa olisi, onko lisäpäiviin oikeutettu jäänyt työttömäksi ennen lain voimaantuloa. Päätöksestä voisi näin syntyä osalle lisäpäiviin oikeutetusta kannustin jättäytyä työttömäksi ennen 2.9.2024.

41. STTK pitää erittäin valitettavana, että työttömyysetuuden alentaminen koskee myös työttömyysturvan lisäpäivillä olevia. Lisäpäivien poistamisesta on jo päätetty eduskunnassa ja nyt tätä aiemmin päätettyä kokonaisuutta esitetään muutettavaksi merkittävällä tavalla. Lisäpäivillä olevia koskeva esitetty uusi säännöstö on myös epäonnistunut toteutustavaltaan. Tämä tekee muun muassa henkilön syntymäaikaan ja työttömyyden alkuhetkeen sidottuna sattumanvaraiseksi sen, alentuuko etuus vai maksetaanko etuus täysimääräisenä.
42. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että asiantuntijalausunnot vastaavat hallituksen esitysluonnokseen lausuntokierroksella saatuja lausuntoja, joita on kuvattu hallituksen esityksen luvussa 6.2 sivuilta 115 alkaen. Vaikutuksia, jotka syntyisivät porrastuksen ulottamista lisäpäiviltä maksettavaan ansiopäivärahaan, on kuvattu hallituksen esityksen sivuilta 58 alkaen.
43. STTK pitää hyvin huolestuttavana sitä, että esityksessä ehdotetaan, että lisäpäivillä olevilla työttömyysetuuden taso pysyy pysyvästi alennettuna, vaikka hän työllistyisikin työhön, joka olisi työssäoloehdon täyttävää. Tämä asettaa ihmisiä iän perusteella epäyhdenvertaiseen asemaan.
44. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa asiantuntijalausuntojen johdosta lisäksi seuraavaa.
45. STTK on kiinnittänyt huomiota siihen, että ansiopäivärahan lisäpäiville siirtynyt eli vähintään 501 päivältä ansiopäivärahaa saanut henkilö ei enää voisi työssäoloehdon täyttämällä palata niin sanotusti täydelle ansiopäivärahalle. Tämä arvio pitää paikkansa. Taustalla on se, että lisäpäiviltä ansiopäivärahaa saavan kohdalla ei nykyisinkään enää seurata työssäoloehdon kertymistä, vaan kokonaan työttömän ansiopäivärahan määrä pysyy päivärahaoikeuden päättymiseen saakka sen suuruisena kuin se oli välittömästi lisäpäivien alkamista edeltävästi.
46. Asiantuntijalausuntojen perusteella on arvioitu, mitä merkitsisi, jos työssäoloehtoa seurattaisiin myös lisäpäivien aikana niillä henkilöillä, joiden ansiopäivärahaa koskee sen maksaminen alennettuna. Jos lisäpäiville siirtyneen ansiopäivärahan saajan työssäoloehtoa seurattaisiin ja se täyttyisi, päivärahaoikeus alkaisi alusta ja henkilö palaisi niin sanotulle normaalille täydelle ansiopäivärahalle. Tämä voisi olla matalampi kuin aiempi normaali täysi ansiopäiväraha, sillä ansiopäiväraha perustuu työssäoloehdon täyttymisen aikaisiin tuloihin.
47. Tasoa voisi suojata säännös, jonka mukaan jos palkansaaja on täyttänyt työssäoloehdon ennen enimmäisajan täyttymistä, uusi ansiopäiväraha on vähintään 80 prosenttia palkansaajalle aikaisemmin maksetusta täysimääräisestä ansiopäivärahasta. Koska säännös on nykyisin kytketty työssäoloehdon täyttämiseen enimmäisajan täyttymistä ennen, ja lisäpäivillä olevan enimmäisaika on jo täyttynyt, rakenteen toteuttaminen edellyttäisi myös työttömyysturvalain 6 luvun 8 §:n 3 momentin muuttamista.
48. Näissäkin tilanteissa ansiopäiväraha voisi jatkossakin olla 20 prosenttia matalampi kuin alkuperäinen täysimääräinen ansiopäiväraha. Kun tätä aiempaa matalampaa täysimääräistä ansiopäivärahaa työttömyyden edelleen pitkittyessä alennettaisiin 20 prosentilla 40 työttömyyspäivän kohdalla ja edelleen täysimääräiseen verrattuna 25 prosentilla 170 työttömyyspäivän kohdalla, lopputuloksena ansiopäiväraha voisi jo 40 työttömyyspäivän jälkeen olla matalampi kuin se olisi ilman, että työssäoloehtoa seurattaisiin.
49. Sosiaali- ja terveysministeriö tuo lisäksi esiin, että muutos voisi vaikuttaa ansiopäivärahan lisäpäiviltä kertyvään eläkkeeseen. Näin siksi, että eläkekertymä ei perustu maksettuun ansiopäivärahaan vaan sen perusteena olevaan päivärahan perusteena olevaan palkkaan, jolloin jos ansiopäivärahan

perusteena oleva palkka alenisi työssäoloehdon seuraamisen ja täyttymisen myötä, tällä olisi vaikutus eläkekertymään.

50. Niissä tilanteissa, joissa lisäpäiviltä ansiopäivärahaa saavan työssäoloehto täyttyisi aiempaa parempipalkkaisesta työstä, päivärahan taso kuitenkin nousisi ja eläkekertymä parantuisi verrattuna tilanteeseen, jossa työssäoloehtoa ei seurattaisi. Sitä, miten yleisiä tällaiset tilanteet olisivat, ei kuitenkaan rekisteritietojen perusteella pystytä arvioimaan.

51. Arvion osalta on syytä todeta, että mahdollisia toimeenpanovaikutuksia ja niistä syntyviä kustannuksia ei olla arvioitu.

Palkkatuettu työ ja palkansaajan työssäoloehdon kertyminen

52. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että palkkatuettu työ ei jatkossa pääsääntöisesti kerryttäisi palkansaajan työssäoloehtoa, vaan olisi työssäoloehdon tarkastelujaksoa pidentävä syy. Poikkeuksena pääsääntöön esityksessä ehdotetaan, että palkkatuettu työ, jossa palkkatuki perustuu alentuneesti työkykyisen työllistämisen edistämiseen tai 60 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömän työllistämisen edistämiseen, työssäoloehtoon luettaisiin jatkossakin 75 prosenttia palkkatuetun työn kestosta. Se osa työsuhteesta, joka ei kerryttäisi työssäoloehtoa, pidentäisi palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujaksoa.

53. Useissa asiantuntijalausunnoissa (mm. Akava, SAK, STTK, Allianssi, Into, Työttömien Keskusjärjestö ry) katsottiin, että palkkatuetun työn tulisi jatkossakin kerryttää työssäoloehtoa. Asiantuntijalausunnoissa näkemystä perusteltiin muun muassa sillä, että kyse on työsuhteessa tehtävästä työstä, josta on maksettava työehtosopimuksen mukaista palkkaa.

54. Edelleen asiantuntijalausunnoissa katsottiin, että työssäoloehdon kertymisen poisto asettaisi työntekijät keskenään eriarvoiseen asemaan riippuen siitä, saako työnantaja palkkaukseen tukea vai ei.

55. Joissakin asiantuntijalausunnoissa viitattiin myös jo vahvistettuun palkansaajan työssäoloehdon pidentämistä koskevaan lainmuutokseen, jonka myötä palkansaajan työssäoloehtoa ei jatkossa ole mahdollista täyttää yksinomaan palkkatuetulla työllä.

56. Useissa asiantuntijalausunnoissa arvioitiin myös, että työssäoloehdon kertymisen poistaminen palkkatuetusta työstä todennäköisesti heikentäisi työttömien halua tehdä palkkatuettua työtä. Tällä arvioitiin voivan olla vaikutus joidenkin työnantajien toimintaedellytyksiin. Esimerkiksi Into:n työpajakentältä keräämien näkemysten mukaan palkkatuetussa työssä olevien määrän väheneminen heikentäisi työpajojen toimintaedellytyksiä ja toimintaa jouduttaisiin mahdollisesti supistamaan. Joissakin lausunnoissa muutoksen arvioitiin heikentävän työllisyyttä. Edelleen joissakin lausunnoissa arvioitiin, että kunnilla olisi jatkossa pienemmät kannusteet ohjata varsinkin vaikeasti työllistyviä työnhakijoita palkkatuettuun työhön, sillä vuonna 2025 voimaan astuva rahoitusmalli asettaa kunnille vastuuta omien kuntalaistensa työttömyysturvasta.

57. Esimerkiksi SAK ilmaisi huolensa esityksessäkin esiin nostetun mukaisesti siitä, että muutokset saattavat nostaa riskiä ohjata työttömiä työnhakijoita työvoiman ulkopuolelle - myös niitä henkilöitä, joiden työkyky mahdollistaisi pitkäkestoisilla työvoimapalvelupoluilla työllistymisen.

58. Työssäoloehdon poistamisen palkkatuetusta työstä arvioitiin osuvan toimenpiteenä erityisesti vaikeasti työllistyvien työnhakijoiden joukkoon. Muutoksen myötä heidän aktivoimisensa työllisyystoimien avulla arvioitiin olevan entistä vaikeampaa. Tämän katsottiin lisäävän syrjäytymistä työmarkkinoilta, joka puolestaan lisää julkisen talouden menoja, muun muassa kasvavina sosiaali- ja terveysmenoina. Pelastakaa Lapset ry:n asiantuntijalausunnon mukaan muutoksella on selkeät vaikutukset perheissä, joissa

esiintyy pitkäaikaistyöttämyyttä ja se heikentää heidän taloudellisia mahdollisuuksiansa ja lisää lapsiköyhyyden riskiä.

59. Näiden asiantuntijalausuntojen johdosta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa.

60. Hallituksen esityksen vaikutusarvioissa on tuotu esiin, että ehdotetun muutoksen myötä palkkatuetun työn määrä todennäköisesti vähenisi nykyiseen verrattuna. Vähennys aiheutuisi osin siitä, että työttömille työnhakijoille olisi vähemmän houkuttelevaa hakeutua palkkatuettuun työhön ja osin siitä, että vuodesta 2025 alkaen muuttuva kuntien rahoitusvastuu työttömyysetuuksista ohjaisi kuntien muodostamia työvoimaviranomaisia välttämään palkkatuen myöntämistä tilanteissa, joissa palkkatuettu työ ei edistäisi työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

61. Vaikka työttömillä työnhakijoilla voisikin jatkossa olla nykyistä heikommat kannustimet hakeutua palkkatuettuun työhön, pääsääntöisesti työssäolon aikainen tulo olisi kuitenkin korkeampi kuin työttömänä saatu tulo, minkä lisäksi palkkatukijakso voisi edistää mahdollisuutta pitkäkestoisempaan työllistymiseen ja ansiotulojen kasvattamiseen.

62. Ehdotettu muutos voi myös vähentää palkkatukeen liittyvää vuotoa, jolla viitataan tilanteisiin, joissa tukea on myönnetty työsuhteeseen, joka olisi syntynyt ilmankin palkkatukea. Työvoimaviranomaisiin kohdistuva kannustinvaikutus ei myöskään tarkoita automaattisesti sitä, että palkkatuen myöntäminen olisi työvoimaviranomaisen kannalta taloudellisesti kannattamatonta. Muutos todennäköisesti johtaisi siihen, että työvoimaviranomaiset arvioisivat tarkemmin, millaisissa tilanteissa palkkatukea on tarkoituksenmukaista myöntää, jotta se mahdollisimman todennäköisesti johtaisi avoimille työmarkkinoille työllistymiseen. Tältä osin ehdotus edistää palkkatuen tarkoituksen toteutumista.

63. Niille työttömille työnhakijoille, joiden työllistyminen palkkatuettuun työhön muuttuisi epätodennäköisemmäksi työvoimaviranomaisten kannusteiden vuoksi, olisi kuitenkin tarjottavissa muita työvoimapalveluita. Koska lähtökohtaisesti palkkatuetun työn odotetaan vähenevän siltä osin kuin se johtaa epätodennäköisesti avoimille työmarkkinoille työllistymiseen, voisivat vaihtoehtoiset työvoimapalvelut soveltua palkkatuettua työtä paremmin asiakkaan palvelutarpeeseen.

64. Palkkatuki on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu harkinnanvarainen tuki, eikä työnantajan taloudellisen tuen tarve tai työnantajan toimintaedellytysten turvaaminen ole peruste myöntää palkkatukea. Palkkatuki on tarkoitettu kompensoimaan heikossa työmarkkina-asemassa olevien henkilöiden oletettua alentunutta tuottavuutta. Palkkatuella siis ohjataan työnantajia työllistämään heikossa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä tehtäviin, joihin työnantaja tarvitsee muutoinkin työvoimaa, muttei olisi valmis palkkaamaan kyseisiä henkilöitä vastaavalla palkkakustannuksella kuin muita työnhakijoita. Vaikka siis palkkatuki myönnetään ja maksetaan työnantajalle, tuen myöntäminen lähtee aina työttömän työnhakijan palvelutarpeesta.

65. Myös Kuntaliitto katsoo, että muutoksella olisi merkittävä vaikutus palkkatuen käyttöön jatkossa. Se toteaa, että palkkatuettu työ on normaali työsuhde työnhakijan ja työnantajan välillä. Palkkatukea koskeva muutos vaikuttaisi erityisesti pidempään työmarkkinoilta poissa olleisiin työnhakijoihin, joille palkkatuettu työ on tärkeä ja samalla usein ainoa mahdollisuus päästä takaisin työelämään. Kuntaliitto katsoo, että ehdotetulla muutoksella tulisi olemaan merkittäviä vaikutuksia kuntatalouteen, palkkatuella työllistettyyn palkansaajaan ja myös koko julkiseen talouteen. Kuntaliitto ei pidä hyvänä sitä, että uudistus kaventaisi palkkatukea työllistymisen tukena tarvitsevien työnhakijoiden mahdollisuuksia päästä takaisin työmarkkinoille.

66. Asiantuntijalausunnon liitteenä olevassa työvoimapalveluiden järjestämisvastuun kustannusten korvaamista koskevassa muistiossa Kuntaliitto lausuu, että vaikka työttömyysturvalain muutoksilla on sekä kuntien etuuskuluja lisääviä, että vähentäviä vaikutuksia, arvioidaan lain muutosten kokonaisuudessaan heikentävän kuntien taloutta noin 60 miljoonalla eurolla (vaikutusarviot HE 73/2023 ja 13/2024).

Uudistusten talousvaikutukset kääntyvät kunnille positiiviksi vain, mikäli esityksen mukaiset työllisyysvaikutukset toteutuvat. Asiantuntijalausunnossa Kuntaliitto toteaa, että työssäoloehdon muuttaminen vaikuttaa työttömyysetuuden rahoitusmalliin ja tämä tulisi kompensoida kunnille.

67. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa edellä kuvattujen asiantuntijalausuntojen johdosta seuraavaa. Hallituksen esityksen luvussa 2.2.3.2 sivulta 62 alkaen on kuvattu palkkatuella työllistettyjen tulojen muodostumista nykytilassa, ja palkkatuetun työn aikana taloudellisen hyödyn voidaan arvioida jatkossakin toteutuvan, vaikka tällainen työ ei kerryttäisikään palkansaajan työssäoloehtoa. Edelleen hallituksen esityksessä on laajasti kuvattu palkkatuetun työn luonnetta ja arvioitu palkkatuettua työtä suhteessa ilman palkkatukea syntyviin työsuhteisiin ja toisaalta työllistymistä edistäviin palveluihin.

68. Siltä osin kuin Kuntaliitto toteaa, että kunnille tulisi kompensoida työttömyysturvan rahoitusmalliin syntyvät vaikutukset, jotka johtuvat työssäoloehdon muuttamisesta, sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lisäksi seuraavaa.

69. Edellä kuvattu palkkatuetun työn määrän väheneminen olisi seurausta työttömien työnhakijoiden ja työvoimaviranomaisten käyttäytymismuutoksesta. Kyseessä ei toisin sanoen olisi suora kuntien tai työvoimaviranomaisten tehtäviä koskeva muutos. Näin ollen ehdotetulla muutoksella ei ole vaikutusta kuntien saaman peruspalvelujen valtionosuuden määrään, josta osa kohdentuu vuodesta 2025 alkaen laskennallisesti työvoimapalvelujen järjestämiseen.

70. Kun esityksessä ei ehdoteta rajoitettavaksi muidenkaan määräaikaisten työsuhteiden solmimista työttömän työnhakijan ja kunnan välillä, katsotaan, että kuntien työttömyysetuuksien rahoitusmallin uudistukseen liittyvässä valtionosuuden määrässä ei ole aihetta huomioida työssäoloehdon karttumiseen esitettyjä muutoksia. Tässä ei ole kyse kunnille osoitettavasta uudesta tehtävästä. Lisäksi tuodaan esiin se, että koko hallitusohjelman ja kehysriihen päätösten kokonaisuudella on nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen arvioitujen ja mahdollisten vaikutusten lisäksi vaikutus kuntatalouteen.

71. Joissakin asiantuntijalausunnoissa katsottiin, että palkkatuettu työ tulisi huomioida työssäoloehdossa täysimääräisesti eli 100 prosenttisesti kuten muukin palkkatuettu työ. Esimerkiksi Into katsoo, että palkkatuetun työn tulee kerryttää työssäoloehtoa kuten muunkin työsuhteessa tehtävän työn eli täysmääräisesti 100 prosenttisesti.

72. Vammaisfoorumi puolestaan katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotetusta poiketen alentuneesti työkykyisen työllistämiseen myönnettyyn palkkatukeen perustuvan työsuhteen pitäisi kerryttää työssäoloehtoa täysimääräisesti 10 kuukauden jälkeen. Se katsoo, että rajoituksessa, jonka mukaan työssäoloehto kertyisi näissä tilanteissa vain 75 prosenttisesti, olisi kyse YK:n vammaissopimuksen mukainen epäsuora syrjintä, kun neutraalilta vaikuttavalla lainsäädännöllä tai käytännöllä on kielteinen vaikutus vammaisiin henkilöihin.

73. Omaishoitoliitto puolestaan esittää, että sopimusomaishoitajat tai sopimusomaishoidon kriteerit täyttävää läheisen hoitoa ilman omaishoidon tuen sopimusta tekevät lisätään kohtaan, jossa todetaan, että pääsäännön estämättä alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ ja yli 60- vuotiaan pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ kuitenkin kerryttäisi työssäoloehtoa. Se toteaa, että monille omaishoitajille juuri palkkatuettu työ toimii sekä väylänä takaisin työelämään että tapana täyttää työssäoloehdon vaatimukset.

74. Näiden asiantuntijalausuntojen osalta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että esityksen vaikutuksia vammaisiin henkilöihin on arvioitu hallituksen esityksen luvussa 4.2.2.4. Omaishoitoliiton ehdotuksen osalta todetaan, että palkkatuettuun työhön ei hallituksen esityksessä ehdoteta muutoksia, vaan muutokset koskevat työssäoloehdon kertymistä. Näin ollen esityksen välittömänä seurauksena ei synny vaikutuksia palkkatuettuun työhön väylänä takaisin työelämään.

75. Siltä osin kuin Omaishoitoliitto ehdottaa omaishoitajien tekemää palkkatuettua työtä koskevaa poikkeusta työssäoloehdon kertymiseen, sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on omaishoidon osalta linjattu, että omaishoidon arvo korostuu ikääntyvässä yhteiskunnassa ja hallitus näkee sen arvokkaana osana suomalaista hyvinvointipalvelua. Omaishoito vahvistaa merkittävästi julkista taloutta. Hallitusohjelman mukaan hallitus tekee puoliväliriiheen mennessä omaishoitolain kokonaisuudistuksen, jossa huomioidaan muun muassa työ- ja eläkeikäisten omaishoitajien erityistarpeet. Näitä uudistuksia ei käsitellä tässä hallituksen esityksessä, eivätkä lausunnot näin ollen anna aihetta muutoksiin.
76. Edellä todetut asiantuntijalausunnot eivät anna aihetta muuhun.
77. Joissakin asiantuntijalausunnoissa tuotiin esiin tarve liittää erityisesti kolmannen sektorin ja kuntien palkkatuettuun työhön myös muita, avoimille työmarkkinoille poluttavia palveluita kuin työhönvalmennus ja edelleen siirtäminen, joita se toteaa rajoitetun palkkatukiuudistuksessa.
78. Tältä osin sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa.
79. Työnhakijoille tarjotaan palvelutarpeen perusteella julkisia työvoima- ja yrityspalveluita ja henkilö voi tällaisiin palveluihin osallistua palkkatuetusta työstä riippumatta, ellei julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädetä poikkeusta siitä, että palveluun osallistuvan tulee olla työtön työnhakija. Esimerkiksi työhönvalmennukseen ja palkkatuettuun työhön osallistuminen samanaikaisesti on mahdollista ja henkilö voidaan palvelutarpeen perusteella ohjata mainittuun palveluun myös ennen tai jälkeen palkkatuetun työn ja näin tukea työnhakijan avoimille työmarkkinoille pääsyä.
80. Tämän esityksen yhteydessä, eikä myöskään palkkatukiuudistuksen yhteydessä ole ehdotettu muutoksia mahdollisuuteen tarjota palveluita palkkatuetun työn aikana. Palkkatuetussa työssä olevan henkilön siirtämisestä toiselle työnantajalle säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 11 §:ssä. Siirtäminen on mahdollista, jos laissa säädetyt edellytykset täyttyvät. Edelleen siirtämistä koskevia ehtoja tiukennettiin edellisen palkkatukiuudistuksen yhteydessä muun muassa valtiontukisääntelyn kiertämisen sekä kilpailun vääristymisen ehkäisemiseksi. Tässä esityksessä ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia palkkatukisääntelyyn.
81. Edelleen joissakin lausunnoissa, kuten Into:n asiantuntijalausunnossa korostettiin palkkatuetun työn merkitystä työkokemuksen hankkimisen ja oman osaamisen sekä työelämätaitojen vahvistamisen kannalta.
82. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että palkkatuella tuetun työn tarkoituksena on useimmissa tilanteissa edistää työttömän työnhakijan työllistymistä avoimille työmarkkinoille parantamalla hänen ammatillista osaamistaan. Palkkatuen myöntäminen ammatillisen osaamisen parantamiseen edellyttää, että tuen myöntäjä arvioi työnhakijan työttömyyden johtuvan ammatillisen osaamisen puutteista ja palkkatuella tuetun työn parantavan hänen ammatillista osaamistaan ja mahdollisuuksiaan työllistyä avoimille työmarkkinoille. Lisäksi tuen myöntäjä voi palkkatukea myöntäessään asettaa tuen saamiselle työnhakijan ja tuen tarkoituksen toteuttamisen kannalta tarpeellisia ehtoja. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että se, että työssäoloehto ei jatkossa pääsääntöisesti kertyisi palkkatuetusta työstä, ei millään muotoa heikennä sitä, että työttömän työllistyessä palkkatuettuun työhön hän hankkii kokemusta ja voi vahvistaa omaa osaamistaan ja työelämätaitojaan palkkatukityön aikana.
83. Työttömien keskusjärjestö esittää asiantuntijalausunnossaan kaksi kysymystä: 1. Miksi työsuhteen osamaksaja (valtio) voi päättää työsuhteen jälkeisistä julkisista eduista? ja 2. Millä yhdenvertaisuuslain poikkeuspykälällä evätään työsuhteen jälkeiset edut, jos palkkatukityöntekijän palkasta peritään lakisääteisesti maksut, joilla osaltaan toteutetaan näitä työsuhteen jälkeisisä työttömyysturvaetuja?

84. Työttömien Keskusjärjestö ry:n asiantuntijalausunnon johdosta sosiaali- ja terveysministeriö toteaa seuraavaa.

85. Hallituksen esityksessä HE 13/2024 vp ei esitetä muutoksia palkkatukeen tai palkkatuen myöntämisen ehtoihin. Siinä ei myöskään esitetä muutoksia, jotka vaikuttaisivat työnantajan ja työntekijän väliseen työoikeudelliseen suhteeseen taikka työsopimuksen osapuolten velvoitteisiin.

86. Eduskunnan lainsäädäntövaltaan nimenomaisesti kuitenkin kuuluu oikeus säätää esimerkiksi työttömyysturvalaissa tarkoitetun, työttömyyspäivärahan saannin edellytyksenä olevan työssäoloehdon kertymisestä.

87. Hallitus tunnistaa, että palkkatuettua työtä ja työssäoloehtoa koskevaan ehdotukseen sisältyy arvioitavia valtiosääntöoikeudellisia näkökulmia. Tämän vuoksi hallituksen esityksen osiossa suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys on esimerkiksi sivulta 146 alkaen käsitelty palkkatuettua työtä ja työssäoloehdon kertymistä perustuslain 6 §:n kannalta.

88. Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esityksen johdosta lausunnon PeVL 8/2024 vp, jossa perustuslakivaliokunta toteaa muun muassa, että *”Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetulle sääntelylle on esitetty hyväksyttäviä, työllisyyden edistämiseen ja palkkatuen kohdistumiseen sekä palkkatuen rahoitukseen julkisista varoista kiinnittyviä perusteluja. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ ja yli 60-vuotiaan pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ kerryttää ehdotuksen mukaan työssäoloehtoa. Tällöin työssäoloehtoa ei kuitenkaan kerrytä palkkatuetun työn ensimmäiset 10 kuukautta ja työssäoloehdossa huomioidaan 75 prosenttia työssäoloehtoa kerryttävistä kuukausista. Lisäksi työllistyminen palkkatuetussa työssä on edelleen peruste pidentää palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujaksoa siltä osin kuin se ei ehdotetun säännöksen perusteella kerryttäisi työssäoloehtoa. Lisäksi ehdotetaan, että palkkatuettu työ voidaan ottaa kokonaisuudessaan huomioon täytettäessä eräitä työttömyysturvaseuraamuksia tai kerrytettäessä työmarkkinatuen odotusaikaa. Ehdotettu sääntely ei kokonaisuutena arvioiden muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n 1 momentin kannalta. Olisi kuitenkin perustellumpaa, että palkkatuettu työ kerryttäisi ainakin osittain työssäoloehtoa.”* (PeVL 8/2024 vp s. 3-4 kappale 10)

89. Edelleen perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että ”*Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi erityisesti huomiota siihen hallituksen esityksessäkin (s. 118) mainittuun seikkaan, että ehdotus voi osaltaan johtaa erilaisten työn tukemisen muotojen (esim. työllistymisen tueksi myönnettävät setelit) myötä työllistyvien erilaiseen kohteluun työssäoloehtoa laskettaessa. Valiokunnan käsityksen mukaan yhdenvertaisuuden kannalta perustellumpaa olisi, ettei työssäoloehdon kertyminen olisi riippuvaista työn tukemisen muodosta. Perustuslakivaliokunta myös korostaa tarvetta tarkasti seurata ehdotettujen muutosten vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen.*” (PeVL 8/2024 vp. s. 4 kappale 11)

90. Kokonaisuudessaan perustuslakivaliokunta toteaa kuitenkin päätösesityksenään, että *lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä*.

91. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole muuta lausuttavaa Työttömien Keskusjärjestö ry:n asiantuntijalausunnon johdosta.

Velvoitetyötä ja –palvelua koskevien säännösten kumoaminen

92. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ja vuoden 2025 alusta voimaan tulevaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annettuun lakiin sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettuun lakiin sisältyvät velvoitteeseen perustuvaa työllistämistä ja palvelun järjestämistä koskevat säännökset kumottaisiin.

93. Velvoitteen perusteella järjestettävien palveluiden ja velvoitetyön kumoamista vastustettiin useassa asiantuntijalausunnoissa. Useat lausujat, esimerkiksi STTK, Akava ry, SAK, JHL, PAM, Työttömien keskusjärjestö ry, Sosiaali ja terveys ry vastustivat velvoitteen kumoamista. Keskeisinä perusteina esitettiin ikääntyvien aseman heikentyminen ja heidän toimeentulonsa laskeminen johtuen siitä, että työssäoloehtoa ei enää voi täyttää velvoitteen avulla. Lisäksi ikääntyvien nuorempia heikommat mahdollisuudet työllistyä avoimille työmarkkinoille nostettiin esiin.
94. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa edellä mainittujen asiantuntijalausuntojen osalta, että esitetyt näkökulmat tuotiin aikaisemmin esille lausuntokierroksella ja näkökulmat huomioitiin HE 13/2024 vp valmistelussa (lausuntopalaute, s. 119 – 120), mutta niiden perusteella ei tehty muutoksia. Vastaavasti ikääntyvien aseman heikkenemiseen liittyviä kysymyksiä velvoitteen kumoamisen osalta käsitellään perustuslain näkökulmasta HE 13/2024 vp, s. 141 – 142.
95. SAK nosti asiantuntijalausunnossaan esille muun muassa sen, että velvoitteen kumoaminen heikentää ikääntyneiden oikeutta työllisyyspalveluihin.
96. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa useassa asiantuntijalausunnossa esiin nostetun ikääntyvien aseman heikentymisen sekä SAK esiin nostaman ikääntyneiden työllisyyspalveluiden heikentymisen osalta seuraavaa.
97. Velvoitteen kumoamisella ei muuteta julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa säädettyä työnhakijoiden lakisääteistä palveluprosessia, vaan palveluprosessi järjestetään työnhakijoille samanlaisena käytännössä iästä riippumatta. Sama koskee 1.1.2025 voimaan tulevan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain mukaista palveluprosessia. Palveluprosessin aloittavassa alkuhaastattelussa arvioidaan työnhakijan palvelutarve, jonka perusteella tarjotaan julkisia työvoimapalveluita ja palvelutarpeen arviointia jatketaan palveluprosessin aikana. Vähintään 57 vuotta täyttäneitä työnhakijoita tuetaan siis palveluprosessin yhteydessä vastaavasti kuten muitakin työnhakijoita.
98. Iäkkäämmät työnhakijat eivät siis ole tai joudu heikompaan asemaan muihin työnhakijoihin verrattuna ikänsä perusteella, vaikka velvoitetta koskeva sääntely kumotaan.
99. Nykyisin velvoitteen kynnyksellä oleville työttömille työnhakijoille ei välttämättä ole kannustinta tarjota julkisia työvoimapalveluita ja toisaalta heillä ei välttämättä ole kannustinta ottaa palveluita vastaan.
100. Velvoitteen kumoamisen myötä työ- ja elinkeinotoimistojen ja kokeilualueen kuntien kannustin tarjota iäkkäämmille palvelutarpeen mukaisia palveluita ja tukea heidän työnhakuaan intensiivisemmin noussee, sillä ei voitaisi enää odottaa velvoitteen kriteerien täyttymistä. Sama koskisi palveluiden vastaanottamista työnhakijan näkökulmasta. Velvoitteen kumoamisen myötä palvelutarve ohjaisi yhdenvertaisesti kaikkien työnhakijoiden palveluihin ohjaamista. Vähintään 57 vuotta täyttäneet työnhakijat siis ohjattaisiin palvelutarpeen perusteella täysin vastaaviin palveluihin kuin velvoitteen perusteella, mutta ilman, että velvoitteesta säädetään subjektiivisena oikeutena tietyille työttömille työnhakijoille.

    101. Iäkkäämmät työnhakijat eivät siis myöskään tästä näkökulmasta olisi heikommassa asemassa verrattuna muihin työnhakijoihin.

    102. Sosiaali- ja terveysministeriö tuo lisäksi esiin, että 2.5.2022 voimaan tulleen uuden asiakaspalvelumallin myötä työnhakukeskustelujen (järjestetään kolmen kuukauden välein) määrä on kasvanut verrattuna aikaisempaan, eli työnhakijoihin ollaan oltu yhteydessä aikaisempaa useammin. Velvoitteen kumoamisen myötä sekä työ- ja elinkeinotoimistojen että kokeilualueen kuntien tulisi panostaa enemmän iäkkäämpien palveluprosessiin, palvelutarpeen arvioimiseen ja työnhaun tukemiseen. Edellä mainittua tukee myös se, että työnhakijoihin ollaan yhteydessä aikaisempaa

useammin. Vastaavasti vuoden 2025 alusta työvoimaviranomaisilla olisi suurempi kannustin tukea iäkkäämpien työllistymistä ja nopeaa palveluihin ohjaamista tulevan kannustavan rahoitusmallin myötä.

103. Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että iäkkäämpien työnhakijoiden työllistymistä tuetaan edelleen lainsäädännössä (laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta) erityisin keinoin verrattuna muihin työnhakijoihin, vaikka velvoitetta koskeva sääntely kumottaisiin. Samat työllistymisen tukemisen keinot ovat edelleen 1.1.2025 voimaan tulevassa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa. Ensinnäkin iäkkäämpien työllistymistä tuetaan 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuella, jonka myöntämisessä ei ole mukana viranomaisen harkintaa, vaan tuki myönnetään, jos edellytykset täyttyvät. Työsuhde, johon työllistymistukea on myönnetty ei kuitenkaan täyttäisi työssäoloehtoa, kuten ei palkkatuettu työ pääsääntöisesti muutenkaan, mutta työllistämistuen voidaan silti todeta parantavan iäkkäämpien työnhakijoiden työllistymistä.

104. Lisäksi iäkkäämpien työnhakijoiden työllistymistä tuetaan 60 vuotta täyttäneiden pitkään työttömänä olleiden palkkatukea koskevalla sääntelyllä. Tällainen palkkatuella tuettu työsuhde myös täyttäisi työssäoloehtoa 10 kuukauden jälkeiseltä ajalta.

105. Osassa asiantuntijalausuntoja, muun muassa EK, KT, Suomen Yrittäjät ja Kuntaliitto, kannatettiin työllistämistä ja palvelun järjestämistä koskevien velvoitteiden kumoamista. Keskeisinä perusteina esitettiin, että työllisyysjakson tai palvelujakson jälkeen huomattava osa palaa työttömiksi ja että velvoite ei poista passiivista työttömyyttä. Lisäksi esille nostettiin näkökulma siitä, että velvoitetta käytetään vain työssäoloehdon täyttämiseen eikä työllistymisen edistämiseen.

106. Kuntien edustajat nostivat esiin myös sen, että työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen lisäisi velvoitteen kustannuksia tulevaisuudessa. Tätä vaikutusta on arvioitu hallituksen esityksessä.

107. Sosiaali- ja terveysministeriöllä ei ole lausuttavaa näiden lausuntojen johdosta.

Eräistä ikäsidonnaisista poikkeuksista luopuminen

108. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että osa työttömyysturvan ikäsidonnaisista poikkeuksista kumottaisiin. Velvoitetyötä ja –palvelua koskevien säännösten kumoamiseen liittyen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi näihin velvoitteisiin liittyvät työssäoloehdon kertymistä ja palkansaajan ansiopäivärahan perusteena olevan palkan laskentaa koskevat säännökset. 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.

109. Useissa asiantuntijalausunnoissa vastustettiin ikäsidonnaisista poikkeuksista luopumista. Asiantuntijalausunnoissa tuotiin esiin hallituksen esityksessä ehdotettujen toimien ikääntyvien työttömyyden aikaiseen toimeentuloon kohdistuvat yhteisvaikutukset. Ikäsidonnaisia poikkeuksia koskevien ehdotusten yhteydessä esimerkiksi SAK ja STTK toivat esiin ansiopäivärahan porrastamista koskevan ehdotuksen vaikutukset erityisesti lisäpäiviltä ansiopäivärahaa saavien tilanteeseen ja sen, että velvoitetyötä ja –palveluiden poisto 57 vuotta täyttäneiden palveluvalikoimasta heikentää samaan aikaan ikäryhmän palveluita. Asiantuntijalausunnoissa katsottiin, että ikäsidonnaisten poikkeussääntöjen tarkoituksena on kokonaisuutena tukea ikääntyvien työllisyyttä sekä turvata heidän toimeentuloaan erityisesti tilanteissa, joissa heillä ei ole oikeutta työttömyysturvan lisäpäiviin.

110. Akava, SAK ja STTK nostavat asiantuntijalausunnoissaan esiin 58 vuotta täyttäneitä koskevan poikkeussäännöksen taustalla olevan tavoite, että ikääntyneitä kannustetaan ottamaan vastaan myös lyhytkestoista tai muuten ehdoiltaan heikompaa työtä ilman, että heidän toimeentulonsa putoaisi työttömyyden mahdollisesti jatkuessa.

111. Ne katsovat, että poikkeussäännösten poistaminen lisää ikääntyneiden työttömien köyhyyttä merkittävästi varsinkin tilanteessa, jossa ansiopäivärahaa leikataan muutenkin rajusti. Yhä useampi ikääntynyt pitkäaikaistyötön on vaarassa pudota työmarkkinatuelle, joka tarkoittaa myös eläkekertymän heikentymistä. Ikääntyneiden mahdollisuudet työllistymiseen ovat usein nuoria vähäisemmät ja työttömyysjaksot tapaavat pitkittyä, joten erityisille suojasäännöksille on ollut tarvetta.

112. Joissakin asiantuntijalausunnoissa nostettiin esiin alakohtaiset vaikutukset. Esimerkiksi Rakennusliitto toteaa, että raskaalla fyysisellä alalla työkykyään menettäneille ikäsidonnaiset poikkeukset, erityisesti palkkatuettu työ, ovat mahdollistaneet työuran jatkamisen ja myös uusien, työuran viimeisille vuosille sopivien työtehtävien löytämisen. Nyt ehdotettujen poikkeuksien poiston myötä siirretään työttömäksi jäävät iäkkäämmät työikäiset tuloloukkuun, jossa he ovat työmarkkinatuelle eläkkeelle jäämiseen saakka.

113. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa edellä mainittujen asiantuntijalausuntojen osalta, että esitetyt näkökulmat tuotiin aikaisemmin esille lausuntokierroksella ja näkökulmat huomioitiin HE 13/2024 vp valmistelussa (hallituksen esityksen luku 6.6 sivuilla 121-122), mutta niiden perusteella esitykseen ei tehty muita muutoksia.

Muut ansiopäivärahaa koskevat ehdotukset

114. Hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi myös työttömyysturvalain muutoksella jo vahvistettuun palkansaajan työssäoloehdon pidentämiseen liittyvät omavastuuajan asettamista ja ansiopäivärahan perusteena olevan palkan laskentaa koskevat poikkeussäännökset.

115. Tältä osin asiantuntijalausunnoissa joko kannatettiin ehdotusta tai ehdotuksesta ei lausuttu, eikä sosiaali- ja terveysministeriöllä ole lausuttavaa asiantuntijalausunnoista.

Esityksen tavoitteita ja vaikutusten arviointia koskevat asiantuntijalausunnot

116. Useissa asiantuntijalausunnoissa esitettiin arvioita esityksen vaikutusarvioinnista, kun tarkastellaan ristikkäisvaikutuksia, joita syntyy hallituksen esityksissä HE 73 ja 75/2023 vp ehdotettujen muutosten vaikutuksiin.

117. Tältä osin sosiaali- ja terveysministeriö viittaa liitteenä olevaan valtiovarainministeriön erilliseen muistioon.

118. Joissakin asiantuntijalausunnoissa suhtauduttiin epäilevästi esitettyjen työllisyysvaikutusten suuruuteen. Esimerkiksi Kuntaliitto katsoo, että syynä tähän on heikentynyt taloustilanne ja se, että yritysten asenteet pitkäaikaistyöttömiä ja ikääntyneitä vastaan ovat usein liian negatiiviset. Hallitusohjelman laadinnan jälkeen talousnäkymät ovat merkittävästi heikentyneet. Esitettyihin säästövaikutuksiin liittyy siis hyvin suuri riski, että päätöksillä ei saavutetakaan niin suuria säästöjä tai työllisyysvaikutuksia kuin hallituksen esityksessä arvioidaan. Tämä vain korostaa tarvetta toteuttaa työmarkkinoiden toimintaa parantavia uusia rakenteellisia toimia sekä yritysmaailman vastuuta suhtautumisessaan pitkäaikaistyöttömiin.

119. Tältä osin todetaan, että näkymä vuoden 2025 talouskasvusta ei ole muuttunut valtiovarainministeriön kevään 2023 ja kevään 2024 ennusteiden välillä. Hallitusohjelman laadinnan jälkeen valtiovarainministeriön ennustetta on tarkistettu alaspäin koskien vuosia 2023 ja 2024.

120. Ennusteeseen liittyy epävarmuutta, mutta tämän hetkisen tiedon perusteella lain voimaantulon ajankohta ei olisi erityisen huono. Suhdannevaihteluihin liittyvät työvoiman kysynnän muutokset

vaikuttavat arvioitujen vaikutusten toteutumaan lyhyellä aikavälillä. Vaikutukset ovat kahden suuntaisia eli työvoiman kysynnän ollessa heikompaa suorat säästövaikutukset toteutuvat arvioitua suurempina koska työttömyyttä on enemmän ja työllisyysvaikutukset arvioitua pienempinä koska työvoiman kysyntää on vähemmän.

121. Rakennusliitto toteaa asiantuntijalausunnossa olevan ennakoitavissa, että tulevina vuosina, rakentamisen elpyessä Suomessa, alalle tarvitaan edelleen osaavia ammattilaisia, mutta työttömyysturvan ehdotetut leikkaukset voivat luoda tilanteen. jossa ammattilaiset ovat tätä ennen jo ehtineet vaihtaa alaa. Samalla lailla kuin rakennusala nyt vetää Suomen taloutta lamaan, on mahdollista, että suhdanteen muuttuessa alan tuoma veto talouteen ei pääse toteutumaan osaavan työvoiman riittämättömyyden vuoksi, ja nyt toteutettavilla leikkauksilla rampautetaan myös tulevaa talouskasvua.

122. Tältä osin voidaan yleisellä tasolla todeta, että esityksen vaikutukset tulevaan talouskasvuun riippuvat kolmesta tekijästä. Ensimmäinen tekijä on, vaikuttavatko työttömyysturvan muutokset niin, että esimerkiksi rakennusalan työvoima siirtyisi uusiin tehtäviin. Kysymystä on mahdollista verrata esimerkiksi taannoiseen majoitus- ja ravintola-aloilta tapahtuneeseen työvoiman siirtymään. Toinen tekijä koskee uusien työsuhteiden tuottavuutta. Jos tuottavuus alalla, jolle työvoima siirtyy, eroaa aiemman alan tuottavuudesta, tällä voi olla vaikutus talouskasvuun. Kolmas tekijä on vaikutus tehtyihin työtunteihin. Jos uuden alan ja aiemman alan työtunneissa olisi eroa, tällä voi olla vaikutus talouskasvuun.

123. Nämä vaikutukset eroavat toimialojen välillä. Arvioinnin resurssit ja tietopohja eivät mahdollista tarkempaa arviointia.

124. STTK toteaa lausunnossaan ”Hallituksen esityksessä todetaan velvoitetyöllistämisen vaikuttavan noin 8 500 henkilön ansiopäivärahaoikeuteen, mikä vastannee suunnilleen julkiselle sektorille työllistyvien määrää. Tämän vähentäminen ilmoitetusta 18 700 työllisyysvaikutuksesta pudottaisi työllisyysvaikutuksen noin 10 000:een.”.

125. Tältä osin todetaan, että luku 8500 viittaa ansiopäivärahaoikeutettujen määrään, ei siis keskimäärin vuoden aikana työllistettyinä oleviin henkilöihin. Työllistämisvelvoitteen poiston vaikutuksia huomioiden työllistämisen varantovaikutus on kuvattu esityksen sivulla 85.

126. Lopuksi, vaikutusarvioiden osalta, sosiaali- ja terveysministeriö tuo esiin seuraavaa.

127. Hallituksen esityksen sivulla 86 olevassa viimeisessä kappaleessa todetaan nyt:

128. Olettamalla 30 000 muuhun kuin velvoitetyöhön liittyvää palkkatuen aloitusta vuosittain, kumulatiivinen vaikutus ansiopäivärahan saajissa olisi 1,41 * 30 000 / 12 = 3500 henkilövuotta. Ansioturvan porrastus huomioiden keskimääräinen päivärahan taso olisi ennen työmarkkinatuelle putoamista 61 euroa. Palkkatukeen liittyvän korvausasteen muutoksen arvioinnissa sovelletaan matalampaa joustoa 0,6 koska kohderyhmän voi arvioida koostuvan osittain henkilöistä, jotka olisivat ilman palkkatukea työmarkkinatuen saajina.

129. Tekstissä todetaan virheellisesti, että arviossa olisi huomioitu ansiopäivärahan porrastaminen. Näin ei ole, joten tekstin tulisi kuulua:

130. Olettamalla 30 000 muuhun kuin velvoitetyöhön liittyvää palkkatuen aloitusta vuosittain, kumulatiivinen vaikutus ansiopäivärahan saajissa olisi 1,41 * 30 000 / 12 = 3500 henkilövuotta. Keskimääräinen päivärahan taso olisi ennen työmarkkinatuelle putoamista 61 euroa. Palkkatukeen liittyvän korvausasteen muutoksen arvioinnissa sovelletaan matalampaa joustoa 0,6 koska kohderyhmän voi arvioida koostuvan osittain henkilöistä, jotka olisivat ilman palkkatukea työmarkkinatuen saajina.

Muuta hallituksen esityksestä

1 Palkkatuettua työtä koskevan siirtymäsäännöksen korjaaminen

131. Voimaantulosäännöksessä ehdotetaan nyt seuraavaa:

> *Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 alkaneeseen palkkatuettuun työhön sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.*

132. Hallituksen esityksessä 13/2024 vp ehdotettujen, palkkatuettua työtä ja työssäoloehtoa koskevien ehdotusten osalta voimaantulovaiheen tavoitteena on, että sellainen palkkatuettu työ, joka on alkanut tai jota on jatkettu viimeistään 1.9.2024, kerryttäisi palkansaajan työssäoloehtoa siten kuin lain 5 luvun 4 a §:ssä säädetään. Lailla 1300/2023 voimaan tullut lain 5 luvun 4 a §:n muutos on voimassa 1.1.2024 alkaen, mutta kertymäperusteen muutosta (työssäoloehtokuukausitarkastelu) sovelletaan vasta 2.9.2024 alkaen, ja tätä edeltävältä ajalta työssäoloehto kertyy kalenteriviikkoina.

133. Tältä osin hallituksen esityksessä HE 13/2024 vp ehdotettu soveltamissäännös vastaa sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan tavoitettaan. Näissä tilanteissa palkansaajan työssäoloehto voisi kertyä 2.9.2024 lukien myös muusta palkkatuetusta työstä kuin alentuneesti työkykyisen tai 60 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömän työllistämiseen myönnetyn palkkatuen kohdalla. Työssäoloehto kertyisi 2.9.2024 alkaen työssäoloehtokuukausina, sillä kertymäperusteen muutoksen soveltamisesta säädetään lain 1300/2023 voimaantulosäännöksessä.

134. Samaan aikaan säännös jättää kuitenkin epäselväksi sen, edellytetäänkö palkkatuetussa työssä työllistyneeltä 26 kalenteriviikon vai 12 kuukauden mittaisen työssäoloehdon täyttymistä. Sanatarkasti säännös johtaisi siihen, että vaadittu työssäoloehto olisi 12 kuukautta.

135. Vaikutusarviot mahdollistavat kuitenkin myös aiemmin voimassa olleen, 26 kalenteriviikon (jota lähinnä vastaa kuusi kuukautta) mittaisen työssäoloehdon soveltamisen. Jotta palkkatuettua työtä koskevat säännökset eivät työssäoloehdon kertymisen osalta muuttuisi kesken palvelun, voimaantulosäännöksen 3 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi seuraavasti:

> *Jos palkkatuettu työ on alkanut viimeistään 1 päivänä syyskuuta 2024, palkansaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden aikana (tarkastelujakso) kerryttänyt yhteensä vähintään kuusi työssäoloehtokuukautta. Tällöin, luettaessa palkkatuettua työtä palkansaajan työssäoloehtoon 2 päivästä syyskuuta 2024 alkaen, työttömyysturvalain 5 luvun 4 a §:ää sovelletaan sellaisena kuin se on työttömyysturvalain muuttamisesta annetussa laissa (1300/2023). Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 olevalta ajalta työssäoloehtoon huomioitaviin kalenteriviikkoihin ja tällaisia kalenteriviikkoja sisältävään työssäoloehtoon perustuvaan ansiopäivärahaan sovelletaan, mitä työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (1300/2023) voimaantulosäännöksen 5 ja 9 momentissa säädetään.*

136. Näin muutettuna työssäoloehdon pituutta koskeva vaatimus vastaisi velvoitetyötä ja velvoitepalvelua koskevaa soveltamissäännösehdotusta. Työssäoloehdon pituutta koskeva poikkeus olisi ainoa muutos säännökseen. Tästä seuraisi, että työssäoloehdon täyttyessä vasta 2.9.2024 tai sen jälkeen ansiopäiväraha alentuisi ehdotetun 6 luvun 3 a §:n mukaisesti eikä – erona velvoitetyöhön – ansiopäivärahaan sovellettaisi 6 luvun 8 §:n 4 momentissa tarkoitettua suojasäännöstä.

137. Kuten säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa nyt todetaan, näin muutetustakin voimaantulosäännöksestä seuraisi, että viimeistään 1.9.2024 alkaneeseen palkkatuettuun työhön sovellettaisiin ennen muutosta voimassa ollutta lain 5 luvun 4 a §:ää. Edelleen, kuten

yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, työnantaja voi tehdä palkkatuen jatkohakemuksen ja jos tuki myönnetään, palkkatuettu työ jatkuu keskeytyksettä. Edellä esitetty merkitsisi sitä, että jos jatkohakemus koskee palkkatuen myöntämistä 1 päivästä syyskuuta 2024 alkaen, kyse olisi siirtymäsäännöksessä tarkoitetusta ennen lain voimaantuloa alkaneesta palkkatuetusta työstä.

138. Jos palkkatukihakemus tai jatkohakemus koskisi palkkatuen myöntämistä 2 päivästä syyskuuta 2024 alkaen tai sen jälkeen, kyse ei tältä osin olisi siirtymäsäännöksessä tarkoitetusta ennen lain voimaantuloa alkaneesta palkkatuetusta työstä.

Velvoitetyötä koskevan siirtymäsäännöksen korjaaminen

139. Voimaantulosäännöksessä ehdotetaan nyt seuraavaa:

> *Jos työ- ja elinkeinotoimistolla on ollut velvollisuus järjestää mahdollisuus työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 11 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla viimeistään 1 päivästä syyskuuta 2024 tai jos kunnan velvollisuus järjestää palkkatuettua työtä mainitun pykälän 3 momentin nojalla on alkanut viimeistään mainitusta päivästä, palvelu tai palkkatuettu työ luetaan palkansaajan työssäoloehtoon siten kuin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleessa työttömyysturvalain 5 luvun 4 a §:ssä säädetään. Työttömyyspäivärahaan sovelletaan tällöin tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta työttömyysturvalain 6 luvun 8 §:n 4 momenttia. Jos työssäoloehtoon luetaan lisäksi muuta työtä, työssäoloehtokuukauteen katsotaan sisältyvän neljä kalenteriviikkoa ja puolikkaaseen työssäoloehtokuukauteen kaksi kalenteriviikkoa.*

140. Lain 5 luvun 4 a § koskee ainoastaan työssäoloehdon kertymistä palkkatuetusta työstä, ei työssäoloehdon pituutta. Jotta velvoitetyössä näissä tilanteissa työssäoloehto olisi sen mittainen kuin mitä sovelletaan, jos työssäoloehto täyttyy ennen 2.9.2024, tästä tulee säätää soveltamissäännöksessä. Lisäksi ehdotetaan, että työssäoloehtoviikkojen muuntoa työssäoloehtokuukausiksi koskevaa säännöstä momentin viimeisessä virkkeessä täsmennetään vastaamaan lain 1300/2023 voimaantulosäännöksessä säädettyä.

> *Jos työ- ja elinkeinotoimistolla on ollut velvollisuus järjestää mahdollisuus työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 11 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla viimeistään 1 päivästä syyskuuta 2024 tai jos kunnan velvollisuus järjestää palkkatuettua työtä mainitun pykälän 3 momentin nojalla on alkanut viimeistään mainitusta päivästä, palkansaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden aikana (tarkastelujakso) kerryttänyt yhteensä vähintään kuusi työssäoloehtokuukautta. Tällöin, luettaessa palvelua tai palkkatuettua työtä palkansaajan työssäoloehtoon 2 päivästä syyskuuta 2024 alkaen, työttömyysturvalain 5 luvun 4 a §:ää sovelletaan sellaisena kuin se on työttömyysturvalain muuttamisesta annetussa laissa (1300/2023). Työttömyyspäivärahaan sovelletaan tällöin tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta työttömyysturvalain 6 luvun 8 §:n 4 momenttia. Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 olevalta ajalta työssäoloehtoon huomioitaviin kalenteriviikkoihin ja tällaisia kalenteriviikkoja sisältävään työssäoloehtoon perustuvaan ansiopäivärahaan sovelletaan, mitä työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (1300/2023) voimaantulosäännöksen 5 ja 9 momentissa säädetään.*