Marjaana Maisonlahti

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle, kuuleminen 13.3.2024

# Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

## Esityksen tavoitteet ja tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan 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.

Esityksen tavoitteena on pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman osion 4.3, Työhön kannustava sosiaaliturva, linjausten mukaisesti yksinkertaistaa työttömyysturvajärjestelmää ja lisätä työllisyyttä parantamalla työllistymiseen liittyviä kannustimia. Käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta sisältyvät ehdotetut 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.

## Ehdotetut muutokset

### Ansiopäivärahan määrä

Kokonaan työttömän ansiopäiväraha ei nykyisin muutu työttömyyden pitkittyessä. Esityksessä ehdotetaan, että ansiopäivärahan määrä säilyisi nykyisen suuruisena sen enimmäisajan (300, 400 tai 500 päivää) ensimmäisten 40 työttömyyspäivän ajalta. Tämän jälkeen ansiopäivärahan määrä alentuisi 20 prosenttia. Näin alennettua ansiopäivärahaa maksettaisiin, kunnes ansiopäivärahaa olisi maksettu yhteensä 170 työttömyyspäivältä. Jos ansiopäivärahaa edelleen tämän jälkeen maksettaisiin, ansiopäiväraha alenisi 25 prosenttia alkuperäisestä määrästään. Ansiopäivärahan aleneminen ei toisin sanoen kertautuisi. Ansiopäiväraha maksettaisiin kuitenkin aina vähintään peruspäivärahan suuruisena.

Ansiopäivärahan määrän alentaminen koskisi sekä palkansaajan että yrittäjän ansiopäivärahaa. Se koskisi ansiopäivärahaa riippumatta sen maksamisen perusteesta. Ansiopäivärahan määrään vaikuttavien työttömyysetuuspäivien seuranta alkaisi alusta, kun työnhakija täyttää uudelleen työssäoloehdon ja ansiopäivärahan enimmäisaika 300, 400 tai 500 päivää alkaa alusta. Tästä seuraa, että niin kutsutuilta lisäpäiviltä ansiopäivärahaa saava työtön työnhakija eli työnhakija, jolle ansiopäivärahaa on maksettu vähintään 501 päivältä, saisi ansiopäivärahan alennettuna ilman mahdollisuutta siirtyä uuden työssäoloehdon ajalta maksettuun palkkaan perustuvalle täydelle ansiopäivärahalle.

Ansiopäivärahan alentaminen toteutettaisiin vähentämällä ansiopäivärahan ansio-osaa tai korotettua ansio-osaa, minkä vuoksi muutos vaikuttaisi työllisyysrahaston ja työttömyyskassojen rahoitusvastuuseen. Toteutustavasta seuraa, että ansiopäivärahan perusosan rahoitus säilyisi ennallaan, eikä muutos vaikuttaisi valtion tai kuntien kustannuksiin ansiopäivärahamenosta myöskään vuoden 2025 alusta lukien. Näin ollen kuntien kannustimet panostaa ansiopäivärahan saajien työllistymiseen säilyisivät vuoden 2025 alusta voimaan tulevan rahoitusuudistuksen mukaisena.

Ansiopäivärahan maksamisesta alennettuna työttömyyden pitkittyessä säädettäisiin työttömyysturvalain 6 lukuun lisättävässä uudessa 3 a §:ssä. Ansiopäivärahan laskukaavaan esityksessä ei ehdoteta muutoksia.

## Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen

Nykyisin palkkatuetusta työstä 75 prosenttia kerryttää palkansaajan työssäoloehtoa. Esityksessä ehdotetaan, että palkkatuettu työ ei jatkossa kerryttäisi palkansaajan työssäoloehtoa. Muutoksen vuoksi työttömyysturvalain 5 luvun 4 a § kumottaisiin. Muutos vahvistaisi palkkatuetun työn luonnetta työllistymisen tukena, jossa tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Työssäoloehdon kertymisen sijasta palkkatuettu työ olisi hyväksyttävä syy pidentää palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujaksoa.

Poikkeuksena työssäoloehdon kertymisessä olisi palkkatuki, joka on myönnetty tai sen tukiaikaa on jatkettu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 7 §:n 3 momentin (alentuneesti työkykyiset) tai 9 §:n (60 vuotta täyttäneet pitkäaikaistyöttömät) perusteella. Näissä tilanteissa palkkatuettu työ kerryttäisi palkansaajan työssäoloehtoa siltä osin kuin palkkatuettu työsuhde ylittää 10 kuukautta. Työssäoloehdossa huomioitaisiin nykytilannetta vastaavasti 75 prosenttia työssäoloehdossa muutoin huomioitavista kalenteriviikoista tai työssäoloehtokuukausista. Tästä säädettäisiin työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:ään, sellaisena kuin se on laissa L 1300/2023, lisättävässä uudessa 5 momentissa. Se osa näiden poikkeuksien mukaisesta palkkatuetusta työstä, joka ei kerrytä työssäoloehtoa, pidentäisi palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujaksoa.

Vaikka palkkatuettu työ ei jatkossa pääsääntöisesti kerryttäisi työssäoloehtoa, se otettaisiin kuitenkin huomioon laskettaessa, onko työnhakija täyttänyt hänelle asetetun työssäolovelvoitteen tai koulutusta vailla olevalle nuorelle asetetun työttömyysturvalain 2 luvun 13–16 §:ssä tarkoitetun seuraamuksen. Palkkatuettu työ otettaisiin lisäksi huomioon laskettaessa työttömyysturvalain 7 luvun 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua työmarkkinatuen odotusajasta vähennettävää aikaa.

## Eräistä ikäsidonnaisista poikkeussäännöksistä luopuminen

Voimassa olevan työttömyysturvalain mukaan, jos työnhakijan työssäoloehto on täyttynyt työssä, johon hänet on työllistetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 3 momentin mukaisen velvoitteen perusteella tai jos työssäoloehto on täyttynyt työnhakijan täytettyä 58 vuotta, työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, ellei uusien tulotietojen perusteella laskettu palkka ole aiemmin määrättyä palkkaa suurempi.

Lisäksi, jos työnhakijan työssäoloehtoon on luettu aikaa, jona hän on ollut työllistymistä edistävässä palvelussa, työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen.

Käytännössä nämä poikkeussäännökset merkitsevät sitä, että työssäoloehdon uudelleen täyttyminen johtaa ansiopäivärahan määrän uudelleen laskentaan vain silloin, jos päivärahan perusteena huomioitava palkka nousisi aiempaan määrittelyyn verrattuna. Esityksessä ehdotetaan, että näistä ikäsidonnaisista, päivärahan perusteena olevan palkan uudelleenlaskentaa koskevasta kahdesta poikkeussäännöksestä luovuttaisiin.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että palkansaajan työssäoloehtoa ei voisi jatkossa kerryttää työllistymistä edistävällä palvelulla, ja että sekä työvoimaviranomaisen työllistämistä ja työllistymistä edistävän palvelun tarjoamista koskevaa velvoitetta että kunnan työllistämisvelvoitetta (velvoitetyö) koskeva sääntely kumottaisiin. Lisäksi työttömyysturvalain 6 luvun 9 §:n 3 momentti, joka koskee perus- tai ansiopäivärahan maksamista enimmäisajan estämättä silloin, jos työllistymistä edistävä palvelu on järjestetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentin mukaisen velvoitteen perusteella, kumottaisiin, koska kyseisestä velvoitteesta luovuttaisiin.

Eräät ikäsidonnaiset poikkeukset jäisivät ennalleen.

Työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa koskee ikäsidonnainen poikkeus, jonka mukaan henkilölle, jonka työssäoloehto on täyttynyt hänen täytettyään 58 vuotta ja jolla työssäoloehdon täyttyessä on huomioitavaa työssäoloaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana, työttömyyspäivärahaa voidaan maksaa 500 työttömyyspäivältä. Tästä ikäsidonnaisesta poikkeuksesta säädetään työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:ssä. Tähän ikäsidonnaiseen poikkeukseen tai kyseisen luvun 9 §:ssä säädettyyn palkansaajia koskevaan lisäpäiväoikeuteen ei esitetä muutoksia. Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna koskisi kuitenkin myös näitä tilanteita. Kuten edellä on todettu, koska lisäpäiväoikeuden aikana ei seurata työssäoloehdon kertymistä, alennetun ansiopäivärahan maksaminen jatkuisi lisäpäiväoikeuden päättymiseen saakka.

Niin kutsuttua velvoitetyötä koskevasta ehdotuksesta poiketen esityksessä ei ehdoteta, että 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuesta luovuttaisiin. Koska työllistämistuki luetaan palkkatuetuksi työksi, se ei kuitenkaan jatkossa kerryttäisi työssäoloehtoa.

### Muut ehdotukset

Lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi eräitä työttömyysturvalain muuttamisesta annettuun lakiin (1300/2023) liittyviä muutoksia. Esityksen mukaan omavastuuaika asetettaisiin ja ansiopäivärahan perusteena oleva palkka laskettaisiin uudelleen, kun työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (1300/2023) mukainen 12 kuukauden mittainen palkansaajan työssäoloehto täyttyisi. Lisäksi esityksessä ehdotetaan eräitä korjauksia lailla 1300/2023 vahvistettujen työttömyysturvalain muutosten voimaantulo- ja siirtymäsäännökseen.

## Pääasialliset vaikutukset

Esitettyjen muutosten pääasialliset vaikutukset voidaan jakaa työttömyyden alun etuusoikeuden muutoksista syntyviin vaikutuksiin (palkansaajan työssäoloehdon kertyminen) ja työttömyyden jatkuessa syntyviin vaikutuksiin (ansiopäivärahan porrastaminen, palkansaajan työssäoloehto ja ansiopäivärahan määräytyminen). Vaikutuksia voidaan kuvata myös sen perusteella, mihin työttömyysetuuteen vaikutukset kohdistuisivat ja miten muutokset näihin etuuksiin vaikuttavat (työmarkkinatuki, peruspäiväraha ja ansiopäiväraha).

Kaikkien työttömyysturvaan ehdotettujen muutosten vaikutukset riippuvat työttömyystilanteesta. Mikäli työttömyystilanne on oletettua heikompi, myös kaikki suorat vaikutukset etuuksiin olisivat hallituksen esityksessä kuvattuja suurempia. Toisaalta vaikutukset olisivat hallituksen esityksessä esitettyä pienempiä, mikäli työttömyystilanne on odotettua parempi. Epäsuorien, esimerkiksi työllisyysvaikutusten, kohdalla vaikutukset eivät välttämättä muutu suhdannetilanteiden mukana näin suoraviivaisesti. Arvioihin liittyykin merkittävää epävarmuutta, ja vaikutukset voivat poiketa tässä esitetyistä esimerkiksi taloudellisten suhdanteiden, aineistojen puutteiden tai epätarkkuuksien ja inflaation muutosten myötä. Arviot on laskettu pääasiassa vuoden 2023 tasossa.

### Taloudelliset vaikutukset

Esityksen taloudellisia vaikutuksia on arvioitu kotitalouksien aseman kannalta, yritysvaikutusten kannalta, julkiselle taloudelle syntyvien vaikutusten kannalta sekä kansantalouteen ja työllisyyteen kohdistuvien vaikutusten kannalta.

#### Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Esityksessä on arvioitu kunkin esitykseen sisältyvän ehdotuksen itsenäisiä vaikutuksia kotitalouksien asemaan. Tämän lisäksi esityksen taulukossa 13 on kuvattu ansiopäivärahan porrastuksen osalta

kotitalouksiin kohdistuvia yhteisvaikutuksia. Tarkastelun asetelmassa verrattiin tilannetta, jossa vuodelle 2024 ehdotetut muut sosiaaliturvan muutokset toteutuisivat ilman porrastusta tilanteeseen, jossa ne toteutuisivat porrastuksen kanssa (ks. https://stm.fi/-/sosiaaliturvamuutosten-yhteisvaikutusten-arviointi-on-valmistunut). Arvion mukaan

- Ginikerroin kasvaisi 0,04 prosenttiyksikköä ja
- pienituloisuusaste (rajana 60 % mediaanitulosta) kasvaisi 0,05 prosenttiyksikköä.

Koska mikrosimulaatiomallilla tehty arviointi ei mahdollista velvoitetyön ja -palvelun lakkauttamista koskevan ehdotuksen ja ehdotuksen, jonka mukaan palkkatuettu työ ei kerryttäisi palkansaajan työssäoloehtoa huomioimista, näiden ehdotusten vaikutukset eivät tule täysin huomioiduksi yhteisvaikutusten arvioinnissa.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä yhteisvaikutusten arviossa ei ole huomioitu etuusmuutosten vaikutuksia työnhakijoiden käyttäytymiseen ja työllistymiseen. Käyttäytymisvaikutusten huomioitta jättäminen tarkoittaa, että arviot kuvaavat lainsäädäntömuutosten vaikutuksia kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin sellaisessa tilanteessa, jossa kotitaloudet eivät lisäisi työntekoaan.

### Vaikutukset yksityisiin työnantajiin

Ehdotetut muutokset parantaisivat työnteon kannustimia ja siten työvoiman saatavuutta. Työn tarjontaan kohdistuvan vaikutuksen voi kuitenkin arvioida olevan hieman erilainen erityyppisillä yrityksillä ja eri aloilla.

Esityksessä ehdotetuilla ansio-osamenoon vaikuttavilla muutoksilla sekä näiden ja muiden ehdotettujen muutosten työllisyysvaikutuksilla voi vähintäänkin pitkällä aikavälillä olla alentava vaikutus työttömyysvakuutusmaksun tasoon. Maksutason alentaminen pienentäisi yritysten työvoimakustannuksia. Maksutason alenema ei kuitenkaan olisi suora seuraus tässä esityksessä ehdotetuista muutoksista, vaan työttömyysvakuutusmaksun tasosta päätetään vuosittain eduskunnan toimesta erillisellä lakimuutoksella.

Vaikka esityksessä ehdotetaan, että palkkatuetusta työstä ei kertyisi työssäoloehtoa, esityksessä ei tosiasiassa ehdoteta muutoksia palkkatuen myöntämisen ehtoihin. Tältä osin esityksessä tuodaan esiin, että pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus uudistaa palkkatukea ja kohdistaa sitä erityisesti yksityiselle ja kolmannelle sektorille. Edelleen hallitusohjelman mukaan sadan prosentin palkkatuen käyttö mahdollistetaan jatkossakin myös suurimmille taloudellista toimintaa harjoittaville kolmannen sektorin toimijoille. Palkkatuen kehittäminen on kuitenkin tästä hallituksen esityksestä erillinen kokonaisuus.

Esityksen osalta on kuitenkin syytä huomioida, että huolimatta siitä, että palkkatuettua työtä koskevia säännöksiä ei tämän esityksen yhteydessä ehdoteta muutettavaksi, työssäoloehtoa koskeva ehdotus voi vaikeuttaa palkkatuetun työvoiman saatavuutta. Vaikutus syntyy osittain työttömien työnhakijoiden palkkatuetun työn tarjonnan vähentymisestä, mikä johtuisi työssäoloehdon kertymisen heikennyksestä ja osittain siitä, ettei palkkatukea välttämättä myönnettäisi nykyistä vastaavaa määrää työvoimaviranomaisten toimintaa ohjaavan rahoitusmallin johdosta.

### Vaikutukset julkiseen talouteen

Kokonaisuudessaan ehdotettujen muutosten arvioidaan tuottavan noin 276 miljoonan euron menosopeutuksen, minkä lisäksi työllisyys kohenisi valtiovarainministeriön arvion mukaan noin 18 700 henkilöllä. Luvussa ei ole huomioitu kuntien työllistämisvelvoitteen poistosta seuraavaa julkisen työllistämisen laskua. Työllisyyden vahvistumisen myötä julkinen talous kohenisi arviolta noin 458 miljoonalla eurolla, jolloin muutosten julkista taloutta vahvistava vaikutus olisi kokonaisuudessaan noin 734

miljoonaa euroa. Esityksen taulukossa 15 on kuvattu sen julkisen talouden vaikutukset sektoreittain ja toimenpiteittäin, ja taulukossa 16 on kuvattu ehdotusten taloudelliset vaikutukset, sisältäen työllisyysvaikutuksen niin ikään toimenpiteittäin ja sektoreittain. Toimenpiteiden vaikutus asumistuen ja toimeentulotuen menoihin on kuvattu esityksen taulukossa 18.

### Muut vaikutukset

Suorien vaikutusten lisäksi ehdotetuista muutoksista seuraa välillisiä vaikutuksia yksilöiden työttömyysetuusoikeuteen, ja esitettyjen muutosten on havaittu vaikuttavan myös eläkejärjestelmään ja sairausvakuutuslain mukaisiin etuuksiin siltä osin kuin työttömyysetuudet vaikuttavat näihin etuuksiin.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta esityksessä tuodaan esiin, että ehdotetuilla muutoksilla ei olisi vaikutusta sellaisten henkilöiden asemaan, jotka eivät ole täyttäneet yrittäjän tai palkansaajan työssäoloehtoa tai jotka täytettyään työssäoloehdon ovat saaneet työttömyyspäivärahaa enimmäisajan, ja jotka saavat työmarkkinatukea. Ehdotukset kuitenkin lisäisivät tai pidentäisivät työmarkkinatuen saantia (palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloehtoa, velvoitetyön ja velvoitepalvelun lakkauttaminen) tai heikentäisivät ansiopäivärahan määrää nykytilaan verrattuna. Muutoksilla olisi työnhakijoiden toimeentuloa heikentävä vaikutus, joka muodostuu erityisesti ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen määrien erotuksesta

Lisääntyvä työmarkkinatuen saanti ansiopäivärahan sijasta puolestaan heikentäisi työttömien työnhakijoiden kykyä vastata työttömyysetuudella perustuslain 19 §:n 4 momentissa tarkoitetun asumisen kustannuksista ja perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetusta lapsen huollosta. Osalla kohderyhmään kuuluvista muutokset voisivat lisätä perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun viimesijaisen turvan, toimeentulotuen, saantia, ja samoin muutokset voisivat lisätä asumistuen saantia.

Yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon kannalta työttömyysturvan muutosten on vaikutusten kohdentuminen miehiin tai naisiin vaihtelee toimenpiteittäin. Taustasyyn on arvioitu liittyvän työmarkkinoiden sukupuolittumiseen liittyviin tekijöihin, mutta tämän taustalla ei ole tutkimustietoa.

Esityksen lapsiin ja nuoriin kohdistuvat vaikutukset syntyvät vanhempien elatuskykyyn vaikuttavien muutosten kautta.

Lopuksi esitetyillä muutoksilla odotetaan olevan vaikutusta ennen kaikkea työttömyysetuuden maksajien eli Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen toimintaan. Työllistämisvelvoitteen kumoamisella olisi työvoimaviranomaisten ja kuntien tehtäviä vähentävä vaikutus. Lisäksi palkkatuetun työn työssäoloehdon kerryttämiseen ehdotetulla muutoksella sekä työttömyysturvaan liittyvillä muutoksilla arvioidaan olevan vähäisiä vaikutuksia työvoimaviranomaisen toimintaan. Muutoksenhakuasteisiin kohdistuvat vaikutukset on niin ikään arvioitu vähäisiksi.

## Voimaantulo

Lait on pääsääntöisesti tarkoitettu tulemaan voimaan 2.9.2024. Voimaantuloajankohta saattaisi tässä esityksessä ehdotetut muutokset soveltamisen näkökulmasta yhdenmukaiseksi hallituksen esityksessä HE 73/2023 vp ehdotettujen ja sittemmin lailla 1300/2023 vahvistettujen muutosten kanssa. Näin ollen ansiopäivärahan porrastamista sovellettaisiin sellaiseen enimmäisaikaan, joka perustuu aiempaa pidempään, 12 kuukauden mittaiseen palkansaajan työssäoloehtoon, ja yrittäjien kohdalla yritystoimintaan, joka päättyy ja työttömyys alkaa 2.9.2024 tai sen jälkeen. Samoin myös palkkatuetussa työssä, velvoitetyössä ja velvoitepalvelussa keskeistä olisi, onko työ alkanut tai velvoite syntynyt viimeistään 1.9.2024.

Laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta ja laki työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n muuttamisesta on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.