

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia.

Muutokset koskisivat ansiopäivärahan määrää, palkansaajan työssäoloehdon kertymistä sekä kuntien velvollisuutta järjestää kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus eräille työttömille työnhakijoille.

Ehdotuksen mukaan ansiopäivärahan määrää porrastettaisiin niin, että ansiopäiväraha alenisi työttömyyden pitkittyessä. Ansiopäivärahaa alennettaisiin ensimmäisen kerran, kun työttömyyspäivärahaa on maksettu 40 työttömyyspäivältä ja toisen kerran, kun sitä on maksettu 170 työttömyyspäivältä. Ensimmäisen portaan kohdalla ansiopäiväraha alenisi 20 prosenttia ja toisen kohdalla 25 prosenttia suhteessa siihen ansiopäivärahaan, joka perustuu työssäoloehdon ajalta kertyneeseen ansiopäivärahan perusteena olevaan palkkaan. Ansiopäivärahan leikkaus 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 tai peruspäiväraha korotettuna työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavalla korotusosalla.

Työttömyyspäivärahan perusteena olevia palkansaajan työssäoloehdot koskevia säännöksiä muutettaisiin niin, että palkkatuettu työ ei jatkossa pääsääntöisesti lainkaan kerryttäisi työssäoloehdot. Pääsäännön estämättä alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ ja yli 60 vuotiaan pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ kuitenkin kerryttäisi työssäoloehdot. Tällöin työssäoloehdot ei kuitenkaan kerryttäisi palkkatuetun työn ensimmäiset 10 kuukautta. Näissä tilanteissa, nykytilaa vastaavasti, työssäoloehdossa huomioitaisiin 75 prosenttia työssäoloehdot kerryttävistä kuukausista.

Työssäoloehdon kertymisen sijasta työllistyminen palkkatuetussa työssä olisi peruste pidentää palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujaksoa siltä osin kuin se ei ehdotetun poikkeussäännöksen perusteella kerryttäisi työssäoloehdot. Tämä vastaa nykytilaa siltä osin kuin palkkatuettu työ ei nykyisin kerrytä työssäoloehdot. Esityksessä ehdotetaan myös, että palkkatuettu työ voitaisiin ottaa kokonaisuudessaan huomioon täytettäessä eräitä työttömyysturvavaseuraamuksia tai kerrytettäessä työmarkkinatuen odotusaikaa. Nykyisin näissä tilanteissa huomioidaan vain se osa palkkatuetusta työstä, joka kerryttää työssäoloehdot.

Edelleen esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi eräistä ikäsidonnoista työttömyysturvaa koskevista poikkeussäännöksistä. Esityksen mukaan palkansaajan työssäoloehdot ei kerryttäisi sellainen kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus, jonka kunta on velvollinen järjestämään ikää koskevat ehdot täyttävälle työttömälle työnhakijalle, jonka oikeus

palkansaajan työttömyyspäivärahaan on päättymässä. Koska tällaisen velvoitteen perusteella järjestettävä palkkatukityö tai palvelu ei jatkossa voisi kerryttää työssäoloehdot, kunnan velvoitteita koskevat säännökset esitetään kumottaviksi. Samoin kumottaisiin ne ansiopäivärahan suuruutta koskevat suojasäännökset, jotka liittyvät näihin ikäsidonnaisiin poikkeussäännöksiin. Lisäksi esityksessä ehdotetaan kumottavaksi 58 vuotta täyttäneitä koskeva suojasäännös, jonka perusteella palkansaajan tai yrittäjän ansiopäivärahan taso ei voi alentua, jos henkilö täyttää työssäoloehdon täytettyään mainitun ikärajan.

Esityksessä ehdotetaan myös tehtäväksi eräitä palkansaajan työssäoloehdon pidentymiseen liittyviä muutoksia omavastuuajan asettamista ja palkansaajan ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleen määrittelyä koskeviin säännöksiin.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus on sitoutunut julkisen talouden rahoitusaseman kohentamiseksi vahvistamaan julkista taloutta toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti kuudella miljardilla eurolla vuoden 2027 tasossa. Neljä miljardia tästä on tarkoitus toteuttaa menosopeutuksilla ja kaksi miljardia työllisyyttä parantavilla toimenpiteillä. Tämän esityksen toimenpiteet ovat osa kannustinloukkujen purkamisen kokonaisuutta, ja niillä tavoitellaan nettomääräisesti noin 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.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on pääsääntöisesti tarkoitettu tulemaan voimaan 2.9.2024. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta ja laki työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n muuttamisesta on kuitenkin tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	7
1 Asian tausta ja valmistelu	7
1.1 Tausta	7
1.2 Valmistelu	7
2 Nykytila ja sen arviointi	8
2.1 Ansiopäivärahan taso	8
2.1.1 Ansiopäivärahan määrä	8
2.1.2 Ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleenlaskenta	9
2.1.3 Omavastuu-aika	10
2.1.4 Nykytilan arviointi	11
2.1.4.1 Ansiopäivärahan määrä	11
2.1.4.2 Ansiopäivärahan kesto	15
2.1.4.3 Ikääntyneiden työllisyys	16
2.1.4.4 Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleen laskenta ja omavastuuajan asettaminen	19
2.1.4.5 Ansiopäivärahan määrän vaikutus työttömyyden kestoon ja työllistymiseen	21
2.2 Palkkatuettu työ ja palkansaajan työssäoloehdon kertyminen	22
2.2.1 Työssäoloehdon kertyminen palkkatuetusta työstä	22
2.2.2 Palkkatuettu työ	23
2.2.2.1 Palkkatuen myöntämisen edellytykset	23
2.2.2.2 Palkkatuen määrä ja kesto pääsääntöisesti	24
2.2.2.3 Yhdistyksille, säätioille ja rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille myönnettävä 100 prosentin palkkatuki	25
2.2.2.4 Palkkatuki 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen työllistymisen edistämiseksi	25
2.2.2.5 Palkkatuki oppisopimuskoulutukseen	26
2.2.2.6 Palkkatuki alentuneesti työkykyisestä henkilöstä	26
2.2.2.7 Kuntien rooli palkkatuen myöntäjänä	26
2.2.2.8 Työllistämistuki 55 vuotta täyttäneille	27
2.2.3 Palkkatuettu työ ja työssäoloehdon kertyminen, nykytilan arviointi	28
2.2.3.1 Työssäoloehdon kertymisen vaikutuksista	28
2.2.3.2 Palkkatuella työllistettyjen tulosten muodostuminen	33
2.3 Kunnan työllistämismäärä ja tuki työllistämismäärän perusteella järjestettyyn työhön	35
2.3.1 Työ- ja elinkeinotoimiston määrä järjestää palvelua tai palkkatuettua työtä muun kuin kunnan palveluksessa	35
2.3.2 Kunnan työllistämismäärä	35
2.3.3 Veloitetyö ja veloitteen perusteella järjestetty palvelu ja nykytilan arviointi	37
2.3.4 Veloitetyöllistettyjen tulonmuodostus	41
2.4 Valtionhallintoon työllistäminen	41
2.5 Työttömyysturvavakuutukset ja palkkatuetun työn huomioon ottaminen	42
2.6 Työmarkkinatuen odotusaika	42
2.7 Työttömyysetuuksien rahoitus	43

2.7.1	Ansiopäivärahan ja peruspäivärahan rahoitus	43
2.7.2	Työmarkkinatuen rahoitus	43
2.7.3	Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun uudistus	44
2.7.4	Nykytilan arviointi	44
3	Tavoitteet	45
4	Ehdotukset ja niiden vaikutukset	46
4.1	Keskeiset ehdotukset	46
4.1.1	Ansiopäivärahan määrä	46
4.1.1.1	Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna	46
4.1.1.2	Ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleenlaskeminen ja omavastuu-aika	47
4.1.2	Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen	48
4.1.3	Eräät työttömyysturvan ikäsidonnaiset poikkeukset	48
4.2	Pääasialliset vaikutukset	49
4.2.1	Taloudelliset vaikutukset	50
4.2.1.1	Vaikutukset kotitalouksien asemaan	50
4.2.1.2	Kotitalouksiin kohdistuvien yhteisvaikutusten arviointi	69
4.2.1.3	Vaikutukset yksityisiin työnantajiin	74
4.2.1.4	Vaikutukset julkiseen talouteen	75
4.2.1.5	Vaikutukset kansantalouteen ja työllisyysvaikutukset	81
4.2.2	Muut ihmisvaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset	85
4.2.2.1	Perus- ja ihmisoikeudet	85
4.2.2.2	Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo	88
4.2.2.3	Vaikutukset lapsiin ja nuoriin	89
4.2.2.4	Vaikutukset vammaisiin henkilöihin	94
4.2.2.5	Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa	97
4.2.3	Vaikutukset toimeenpanijoihin	98
4.2.4	Vaikutukset muutoksenhakuasteiden toimintaan	99
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot	99
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	99
5.1.1	Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna	99
5.1.2	Palkkatuettu työ ja työssäoloehdon kertyminen	100
5.1.3	Velvoitetyö	104
5.1.4	Voimaantulo ja soveltaminen	105
5.1.5	Muuta vaihtoehtoisista ratkaisutavoista	106
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	107
5.2.1	Tanska	107
5.2.2	Ruotsi	108
5.2.3	Ansiopäivärahan määrä työttömyyden pitkittyessä eräissä muissa maissa	110
6	Lausuntopalaute	110
6.1	Yleistä	110
6.2	Ansiopäivärahan alentaminen	110
6.3	Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen palkkatuetussa työssä	114
6.4	Työllistämisen- ja palveluvelvoitteesta luopumista koskeva ehdotus	117
6.5	Ehdotus työttömyysturvaseuraamusten muuttamisesta	118

6.6	Eräistä ikäsidonnoisista poikkeuksista luopumista koskevat ehdotukset	118
6.7	Vaikutuksia ja niiden arviointia sekä jälkiseurantaa koskevat lausunnot.....	119
6.7.1	Taloudelliset vaikutukset	119
6.7.2	Vaikutukset kuntiin.....	121
6.7.3	Vaikutukset toimeenpanijoihin ja muutoksenhakuelimiin	121
6.7.4	Jälkiseuranta	122
6.8	Muu lausuntopalaute.....	122
6.9	Eräitä henkilöryhmiä koskeva lausuntopalaute	123
6.10	Jatkovalmistelu	123
7	Säännöskohtaiset perustelut.....	124
7.1	Työttömyysturvalaki.....	124
7.2	Laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta.....	129
7.3	Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä, laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ja laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta	129
7.4	Laki työttömyysturvalain muuttamisesta.....	129
8	Lakia alemman asteinen sääntely	130
9	Voimaantulo	131
9.1	Laki työttömyysturvalain muuttamisesta.....	131
9.2	Laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta ja laki työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n muuttamisesta	134
9.3	Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 12 luvun kumoamisesta, laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:n kumoamisesta ja laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §:n kumoamisesta.....	134
9.4	Laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta	135
10	Toimeenpano ja seuranta.....	135
11	Suhde muihin esityksiin	136
11.1	Esityksen riippuvuus muista esityksistä	136
11.2	Suhde talousarvioesitykseen	136
12	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	137
12.1	Tausta.....	137
12.2	Perustuslain säännökset ja perustuslakivaliokunnan käytäntö	137
12.2.1	Oikeus työhön ja elinkeinovapaus	137
12.2.2	Yhdenvertainen kohtelu.....	139
12.2.3	Oikeus perustoimeentulon turvaan	146
12.2.4	Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville	151
12.2.5	Vammaisten henkilöiden oikeudet	153
12.3	Taannehtiva soveltaminen	155
12.4	Yhteenveto	155
	LAKIEHDOTUKSET	159
1.	Laki työttömyysturvalain muuttamisesta.....	159
2.	Laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta	163
3.	Laki työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n muuttamisesta	164
4.	Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 12 luvun kumoamisesta	165

5. Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:n kumoamisesta	166
6. Laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §:n kumoamisesta ..	167
7. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta	168
LIITE	169
RINNAKKAISTEKSTI	169
1. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta	169
3. Laki työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n muuttamisesta	177
7. Laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta	178

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että viimeisen noin viidentoista vuoden aikana julkisen talouden velkasuhde on noussut huomattavasti. Hallitusohjelman mukaan huoltosuhteen heikkenemisen myötä julkisen sektorin menot ovat kasvaneet tuloja nopeammin ja julkiseen talouteen on syntynyt mittava rakenteellinen alijäämä. Ikääntymiseen liittyvät menot jatkavat kasvuaan tulevina vuosina ja vuosikymmeninä. Tämän lisäksi velan määrän kasvu yhdessä kohonneen korkotason kanssa kasvattaa valtion velanhoitomenoja merkittävästi. Lähivuosina julkista taloutta kuormittavat myös useat mittavat turvallisuuteen liittyvät hankinnat. Ilman merkittäviä toimia julkisen talouden alijäämät jäävät suuriksi ja velkasuhde jatkaa kasvuaan, heikentäen julkisen talouden kykyä turvata hyvinvointiyhteiskunnan toimintakyky mahdollisten tulevien kriisien aikana ja niiden jälkeen. Edelleen ohjelmassa todetaan, että vaikka työllisyysaste on viime vuosina noussut merkittävästi, työttömyysaste on kuitenkin edelleen korkea ja osaavasta työvoimasta on pulaa.

Hallitusohjelman mukaan hallituksen talouspolitiikan painopisteet ovat taloudellinen vakaus, työllisyys, talouskasvu sekä hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Ohjelmassaan hallitus sitoutuu julkisen talouden tasapainottamiseen varmistaakseen kansalaisten hyvinvoinnin ja kestäväen talouskehityksen. Hallituksen työllisyys- ja kasvutoimet yhdessä suorien sopeutustoimien kanssa luovat edellytykset julkisen talouden tasapainottumiseen vuonna 2031.

Edelleen hallitusohjelmassa linjataan, että velkaantumiskehityksen pysäyttäminen edellyttää julkisen talouden vahvistamista yhteensä yhdeksällä miljardilla eurolla kahden vaalikauden aikana. Hallituksen tavoite on vahvistaa julkista taloutta kuudella miljardilla eurolla alkaneen vaalikauden aikana. Hallitusohjelman mukaan pidemmän aikavälin tavoite on tasapainottaa julkinen talous ja kääntää velkasuhde laskuun muiden Pohjoismaiden tasolle. Hallitusohjelmassa ja julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024–2027 hallitus on päättänyt sopeutustoimista, joilla tavoitellaan julkisen talouden vahvistumista velkasuhdetta vakauttavalla tavalla.

Tavoitteen saavuttamiseksi hallitus on linjannut toteutettavaksi laajan kokonaisuuden rakenteellisia uudistuksia. Hallitusohjelman osiossa 4.3, Työhön kannustava sosiaaliturva, linjataan sosiaaliturvan uudistamisesta siten, että järjestelmä on yksinkertaisempi ja työhön kannustavampi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia niin, että tähän kokonaisuuteen sisältyvät seuraavat linjaukset toteutetaan: ansiopäivärahan taso porrastetaan, palkkatukityö ei jatkossa kerryttäisi palkansaajan työssäoloa ja eräistä ikäsidonnoisista poikkeuksista luovuttaisiin. Ikäsidonnoiset poikkeukset, joista luovuttaisiin, olisivat 58 vuotta täyttäneiden ansiopäivärahan uudelleen laskennan poikkeussääntö, oikeus velvoitetyöhön ja työssäoloehdon kertyminen työllistymistä edistävästä palvelusta ja tähän liittyvä ansiopäivärahan tason suojasääntö.

Koska esitys vaikuttaa valtion vuoden 2024 talousarvioon, se on annettava lisätalousarvioesityksen aikataulussa.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä sosiaali- ja terveysministeriössä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Valmistelun aikana Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK

ry:llä, STTK ry:llä, Akava ry:llä, Elinkeinoelämän keskusliitto ry:llä, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:llä, Suomen Yrittäjät ry:llä ja Kansaneläkelaitoksella sekä Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:llä on ollut mahdollisuus kommentoida esitystä. Valtiovarainministeriö on osallistunut esityksen vaikutusarvioiden laatimiseen.

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 21.12.2023–23.1.2024. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 336 taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntokierros oli tavanomaista lyhyempi, jotta hallituksen esitys pystytään antamaan eduskunnalle mahdollisimman varhain vuoden 2024 istuntokauden alkaessa. Tämän tavoitteen taustalla puolestaan on halu varata Kelalle ja työttömyyskassoille mahdollisimman pitkä aika varautua muutosten toimeenpanoon, mikäli eduskunta hyväksyy hallituksen esityksen. Toimeenpanoaikaan varautuminen perustuu siihen, että muutosten ehdotetaan tulevan voimaan 2.9.2024 eli samaan aikaan kuin Kela ja työttömyyskassat alkavat soveltaa työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (1300/2023) mukaisia palkansaajan työssäoloehdotuksia koskevia muutoksia. Lisäksi esitys liittyy vuoden 2024 ensimmäiseen lisätalousarvioesitykseen.

Hallituksen esitysluonnokseen annetut lausunnot ovat julkisesti saatavilla lausuntopalvelussa osoitteessa

<https://www.lausuntopalvelu.fi/ProposalArea/FI/ProposalCreation/CreateEditProposal/4a053b5f-2c56-4276-9d9e-5d2abab8c2a5>.

Esitysluonnosta on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa ja lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esityksestä lausunnon. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM063:00/2023>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Ansiopäivärahan taso

2.1.1 Ansiopäivärahan määrä

Työttömyysturvalain (1290/2002) 6 luvun 4 §:n mukaan palkansaajan ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan henkilölle työssäoloehdossa huomioitavina työssäoloehtokuukausina maksetun ja lain 5 luvun 4 b §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa eräissä poikkeuksellisissa tilanteissa työssäoloehtokuukautena ansaitun tai työssäoloehtokuukaudelle kohdistetun vakiintuneen palkan perusteella työttömyyttä edeltäneeltä ajanjaksolta, jona henkilö on täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon.

Lain 6 luvun 5 §:n perusteella yrittäjän ansiopäiväraha puolestaan määrätään sen työtulon perusteella, jonka mukaan yrittäjä on vakuuttanut itsensä yrittäjäkassassa yhteensä enintään 15 kuukauden ajan ennen työttömyyttä. Ansiopäivärahan perusteena olevaa työtuloa ei kuitenkaan saa määrätä suuremmaksi kuin henkilön yrittäjän eläkelain ja maatalousyrittäjän eläkelain mukaan vahvistettu työtulo sekä työntekijän eläkelain mukainen työansio keskimäärin mainittuna aikana ovat yhteensä olleet. Jos työtuloa on edellä mainittuna aikana muutettu, päivärahan suuruuden perusteena oleva työtulo saadaan jakamalla vahvistettujen työtulojen yhteismäärä vastaavalla ajalla. Tällöin työtulon 20 prosenttia suurempaa korotusta ei oteta huomioon.

Työssäoloehdon täyttymisestä alkaa kulua perus- tai ansiopäivärahan enimmäisaika, joka – työnhakijan työhistoriasta ja iästä riippuen – on 300, 400 tai 500 päivää.

Ansiopäiväraha muodostuu peruspäivärahan suuruudesta perusosasta ja ansio-osasta. Ansio-osa on 45 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Kun palkka kuukaudessa on suurempi kuin 95-kertainen perusosa, noin 3 535 euroa kuukaudessa vuonna 2023, ansio-osa on tämän rajan ylittävältä päiväpalkan osalta 20 prosenttia. Ansiopäiväraha on enintään 90 prosenttia ansiopäivärahan perusteena olevasta päiväpalkasta, kuitenkin vähintään perusosan suuruinen. Jos työnhakija osallistuu työllistymistä edistävään palveluun, ansiopäiväraha voidaan maksaa korotetulla ansio-osalla korotettuna. Jos työnhakija työllistyy osittain työttömyysaikana, etuus maksetaan soviteltuna, ja jos hän saa jotakin toista lakisääteistä etuutta työttömyysaikana, ansiopäiväraha voidaan maksaa vähennettynä.

Kuten edellä on todettu, jos työnhakija osallistuu työllistymistä edistävään palveluun, ansiopäiväraha voidaan maksaa korotetulla ansio-osalla korotettuna. Korotettu ansio-osa on 55 prosenttia päiväpalkan ja perusosan erotuksesta. Kun palkka kuukaudessa on suurempi kuin 95-kertainen perusosa, ansio-osa on tämän rajan ylittävältä päiväpalkan osalta 25 prosenttia. Ansiopäiväraha lapsikorotuksineen on tällöin enintään yhtä suuri kuin ansiopäivärahan perusteena oleva päiväpalkka, kuitenkin vähintään mahdollisella lapsikorotuksella ja korotusosalla korotetun perusosan suuruinen.

Nykyisen kaltaisen korotetun ansio-osan taustalla on SATA-komitean linjauksiin perustunut lainsäädännön uudistaminen, jossa tavoitteena oli työttömyysjaksojen lyhentäminen ja sitä kautta työllisyyden parantuminen. Osana tätä kokonaisuutta, hallituksen esityksessä HE 179/2009 vp laiksi työttömyysturvalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, esitettiin, että työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavaa etuusjärjestelmää uudistettaisiin. Tähän kokonaisuuteen sisältyneellä ehdotuksella nykymuotoiseksi korotetuksi ansio-osaksi nähtiin vahvistettavan niitä kannusteita, jotka tukevat työnhakijaa hakeutumaan työllistymistä edistäviin toimiin kuten koulutukseen, työkokeiluun, työelämävalmennukseen, työharjoitteluun tai kuntouttavaan työtoimintaan.

Täyden ansiopäivärahan määrä ei muutu enimmäismaksuaikana. Sen sijaan, kun palkansaaja on työttömyyspäiväraha-oikeuden alkamisen jälkeen täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon uudelleen, päivärahakauden enimmäisajan laskeminen aloitetaan alusta. Tässä yhteydessä ansiopäivärahan perusteena oleva palkka ja sen perusteella ansiopäivärahan määrä lasketaan uudelleen. Samoin menetellään, jos yrittäjä on täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon. Tästä säädetään työttömyysturvalain 6 luvun 8 §:ssä.

2.1.2 Ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleenlaskenta

Jos palkansaaja työttömyyspäiväraha-oikeuden alkamisen eli enimmäismaksuajan käynnistymisen jälkeen täyttää palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon, päivärahakauden enimmäisajan laskeminen alkaa aina alusta. Pääsääntö on, että samassa yhteydessä ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan uudelleen, mistä seuraa myös työssäoloehdon aikaisten tulojen perusteella tehtävä ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleenlaskenta.

Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa ja sen myötä ansiopäivärahan määrää suojataan kahdessa tilanteessa, vaikka kyse olisi uudelleen määritellyn tilanteesta.

Ensimmäinen suojasääntö koskee tilannetta, jossa työssäoloehto täyttyy kesken enimmäisajan. Suojasäännön mukaan, jos palkansaaja täyttää työssäoloehdon ennen 300 tai 400 päivän enimmäisajan täyttymistä, uusi ansiopäiväraha on vähintään 80 prosenttia palkansaajalle aikaisemmin maksetusta ansiopäivarahasta. Vertailu tehdään täysimääräiseen työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisesti määräytyvään ansiopäivärahaan.

Vertailtaviin päivärahoihin ei säännöksen mukaan lueta lapsikorotuksia, joiden maksaminen päättyy lain 1300/2023 siirtymäsäännöksen perusteella 1.4.2024 alkaen maksettaviin työttömyysetuuksiin.

Toinen tilanne, jossa ansiopäivärahan määrää suojataan, koskee vanhempia ikäluokkia. Tämä poikkeusten kokonaisuus sisältää kolme erilaista perustetta sille, että ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei määritetä uudelleen.

Ensinnäkin, 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, työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, ellei uusien tulotietojen perusteella laskettu palkka ole aiemmin määrättyä palkkaa suurempi.¹ Toiseksi, 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. Kolmanneksi, jos työnhakijan työssäoloehtoon on luettu aikaa, jona hän on ollut työllistymistä edistävässä palvelussa, työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen.

Lisäksi, pääsäännöstä poiketen, ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, jos uudelleen lasketun palkan mukainen päivärahauden enimmäisaika alkaisi vuoden kuluessa edellisen enimmäisajan alkamisesta ja jos henkilön päivärahan perusteena oleva palkka on laskettu edellisen päivärahauden enimmäisajan alkaessa. Säännöstä sovelletaan niin, että käynnissä olevan päivärahauden ensimmäistä maksettua päivää, esimerkiksi 14.3.2023, verrataan uuden, alkavan päivärahauden ensimmäiseen maksettavaan päivään, esimerkiksi 13.3.2024. Jos nämä päivät ovat vuoden sisällä toisistaan, päivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, vaan päivärahan maksamista jatketaan aiemman palkan perusteella. Jos esimerkin jälkimmäinen päivä olisi 14.3.2024, päivät eivät ole vuoden sisällä toisistaan, ja ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan uudelleen.

Säännöstä sovellettaessa ei ole merkitystä syyllä, minkä vuoksi uusi päivärahauskausi alkaa vasta vuoden kuluttua edellisen päivärahauden alkamisesta, vaan syy voi olla esimerkiksi korvaukseton määräaika. Kun palkansaajan työssäoloehto on ollut 26 kalenteriviikkoa eli noin kuusi kuukautta, jos poikkeussäännöstä ei olisi, esimerkiksi jatkuvaa, työssäoloehdon täyttävää osa-aikatyötä tekevällä päivärahan perusteena oleva palkka laskettaisiin jokaisen työssäoloehdon täyttymisen yhteydessä, eli kaksi kertaa vuodessa.

2.1.3 Omavastuu-aika

Työttömyysturvalain 5 luvun 13 §:ssä säädetään työttömyyspäivärahauden alkaessa asetettavasta omavastuuajasta, joka työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (1300/2023) mukaan 1.1.2024 alkaen on seitsemää täyttä työpäivää vastaava aika enintään kahdeksan peräkkäisen kalenteriviikon aikana. Työttömyyspäivärahan maksaminen voi alkaa vasta sen jälkeen kun omavastuu-aika on saatu asetettua. Omavastuu-aikaa voi työttömyysturvalain 3 luvun 2 §:n perusteella kulua enintään viisi päivää kalenteriviikossa. Jokainen päivä, jolta henkilöllä olisi oikeus täyteen työttömyyspäivärahaan tai jolta henkilö saa työttömyyspäivärahaa 10 luvun perusteella, kuluttaa omavastuupäiviä.

¹ Vastaava säännös sisältyy vuoden 2025 alusta voimaan tulevaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 108 §:n 3 momenttiin.

Omvastuu aika asetetaan siis siinä tapauksessa, että henkilö jää työttömäksi ja täyttää työssäoloehdon ensimmäistä kertaa ja siinä tapauksessa, että hän täyttää työssäoloehdon uudelleen enimmäisajan täyttymisen jälkeen. Lisäksi omavastuu aika asetetaan silloin, kun hakija täyttää työssäoloehdon uudelleen päivärahan maksamisen alkamisen jälkeen, mutta ennen enimmäisajan täyttymistä. Tässä viimeisessä tilanteessa omavastuu aikaa ei kuitenkaan aseteta, jos päiväraha kauden enimmäisaika alkaisi vuoden kuluessa edellisen enimmäisajan alkamisesta ja jos omavastuu aika on asetettu edellisen päiväraha kauden enimmäisajan alkaessa. Tätä poikkeussäännöstä sovellettaessa enimmäisajan alkaminen tutkitaan samalla tavalla kuin edellä ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleen laskentaa koskevassa kohdassa on kuvattu.

2.1.4 Nykytilan arviointi

2.1.4.1 Ansiopäivärahan määrä

Ansiopäivärahalla korvataan työttömyyden aikaista ansiomenetystä. Edellä nykytilan kuvauksessa kerrottu ansiopäivärahan laskukaava leikkaa korvausastetta palkan noustessa. Keskimääräisen täyden ansiopäivärahan korvausaste on noin 60 prosenttia etuuden perusteena olevasta palkasta. Laskukaavan vuoksi sen korvausaste on keskimääräistä suurempi, jos ansiopäivärahan perustepalkka on keskimääräistä matalampi, ja keskimääräistä korkeammista palkoista määräytyvän ansiopäivärahan korvausaste puolestaan on keskimääräistä korvausastetta matalampi. Työllistymistä edistävään palveluun osallistumisesta maksettava korotettu ansio-osa nostaa korvausastetta.²

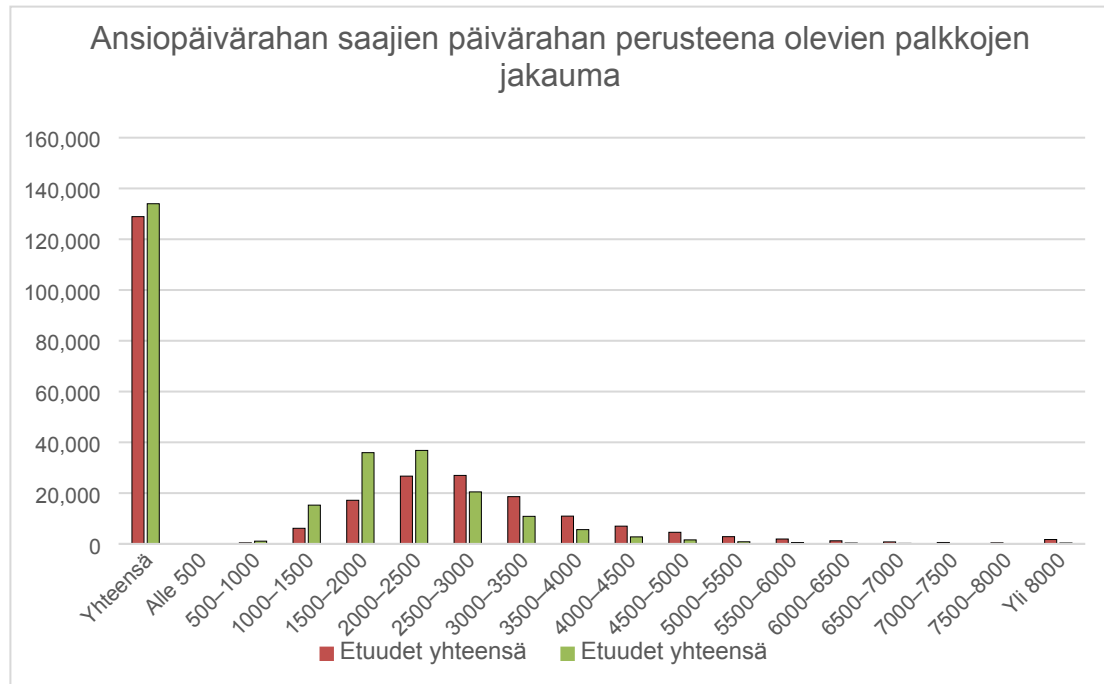
Ansiopäivärahaa maksettiin vuonna 2022 yhteensä reilulle 260 000 henkilölle yhteensä noin 1,81 miljardia euroa. Keskimääräinen ansiopäiväraha vuonna 2022 oli 65,76 euroa päivässä eli hieman yli 1 400 euroa kuukaudessa. Keskiarvoa alentavat sovitellut päivärahat. Lapsikorotukset ja aktiivijalta maksetut korotusosat nostavat keskiarvoa. Täytenä maksettujen päivärahojen keskiarvo oli noin 77 euroa päivässä eli noin 1 650 euroa kuukaudessa.

Keskimääräinen ansiopäivärahan perusteena oleva palkka oli vuonna 2022 hieman yli 2 600 euroa ja mediaanipalkka noin 2 400 euroa. Alle 1 000 euron perustepalkkoja oli vähän, noin 0,6 prosentilla saajista. 1 000 euron perustepalkasta laskettu täysi ansiopäiväraha on noin 40 euroa päivässä eli noin 860 euroa kuukaudessa, mikä on vain hieman peruspäivärahää enemmän (37,21 euroa päivässä ja noin 800 euroa kuukaudessa). Alle 1 500 euron perustepalkkoja (vastaa noin 50 euron päivärahaa, eli vajaata 1 100 euroa kuukaudessa) oli vajaalla yhdeksällä prosentilla ansiopäivärahan saajista.

Vuonna 2022 ansiopäivärahan saajista 49 prosenttia oli miehiä ja 51 prosenttia naisia. Kuviossa 1 on esitetty ansiopäivärahan perusteena olevien palkkojen jakauma vuonna 2022. Kuvioista näkee, että päivärahojen perusteena olevan palkan ja sitä myötä ansiopäivärahan taso on naisilla selvästi matalampi kuin miehillä. Tämän taustalla on työmarkkinoiden sukupuolittunut rakenne: naisten palkat ovat keskimäärin pienempiä kuin miehillä. Tämän lisäksi naiset tekevät myös miehiä enemmän osa-aikatyötä. Näiden syiden vuoksi naisten vakuutus palkat ovat matalampia kuin miesten.

² Työttömyysetuuksiin maksetaan maaliskuun 2024 loppuun saakka lapsikorotusta, mikä myös korottaa etuuden määrää. Lapsikorotuksesta luovutaan 1.4.2024 alkaen (L1300/2023).

Kuvio 1: Ansiopäivärahan perusteena olevien palkkojen jakauma vuonna 2022 sukupuolen mukaan. Lähde: Finanssivalvonta



Taulukossa 1 on esitetty keskimääräinen ansiopäiväraha työttömyysajalta iän ja sukupuolen mukaan vuonna 2022. Keskimääräinen työttömyysajalta maksettu päiväraha oli 64,68 euroa. Molemmilla sukupuolilla päivärahat ovat pienimpiä kaikkein nuorimmissa eli alle 30-vuotiaiden ikäluokissa. Korkeimpia päivärahat ovat yli 60-vuotiailla, joista suuri osa on työttömyysturvan lisäpäivien saajia tai henkilöitä, jotka voivat siirtyä lisäpäiville ansiopäivärahan enimmäisajan päätyttyä.

Taulukko 1. Työttömyysajan keskimääräiset ansiopäivärahat vuonna 2022 iän ja sukupuolen mukaan. Lähde: Finanssivalvonta.

Ikäluokka	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
	Päivässä	Päivässä	Kuukaudessa	Kuukaudessa
–19	67	49	1 437	1 051
20–24	62	44	1 328	938
25–29	65	51	1 407	1 106
30–34	70	54	1 500	1 155
35–39	72	55	1 555	1 172
40–44	75	54	1 607	1 166

45–49	75	53	1 619	1 138
50–54	74	51	1 584	1 100
55–59	73	52	1 560	1 113
60–	79	62	1 706	1 342

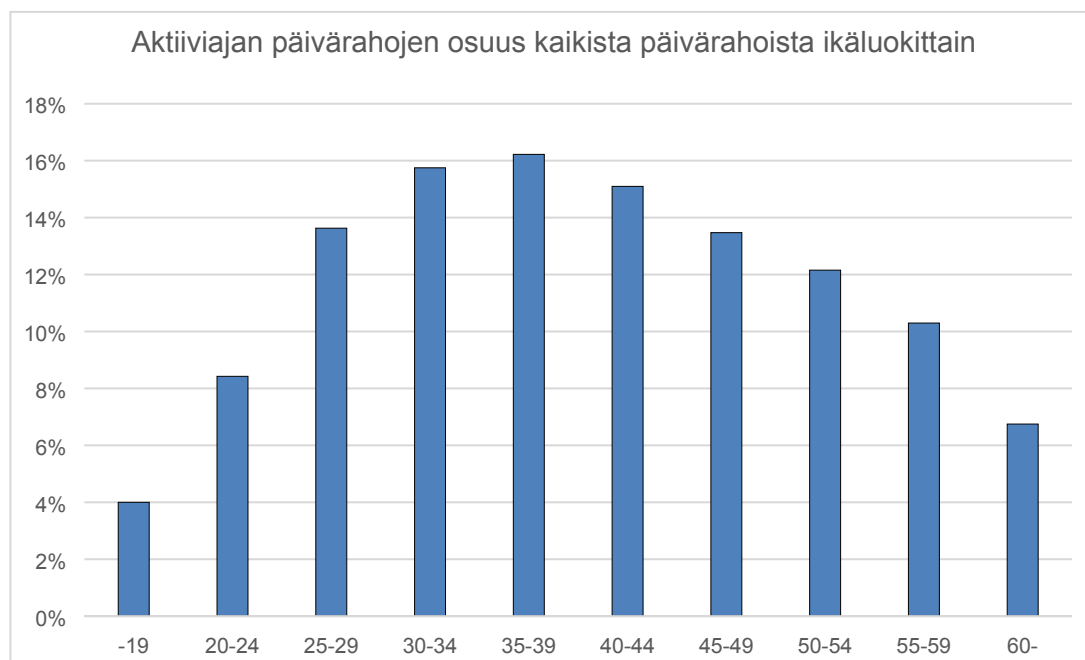
Kuvio 2 esittää ansiopäivärahan saajat vuonna 2022 iän ja sukupuolen mukaan. Kuten kuviosta havaitaan, ansiopäivärahan saajien määrä nousee jyrkästi yli 55- ja etenkin yli 60-vuotiaiden ikäluokissa. Ilmiön taustalla ovat etenkin työttömyysturvan ikäsidonnaiset poikkeussäännöt, mukaan lukien työttömyysturvan lisäpäivät, jotka ovat poistumassa asteittain. Todennäköisesti luvuissa näkyy myös ikääntyneiden vaikeudet työllistyä uudelleen. Naisten osuus ansiopäivärahan saajista kokonaisuudessaan on hieman miehiä suurempi lukuun ottamatta kaikkein nuorimpia ja vanhimpia ikäluokkia. Naisilla työttömyysjaksot ovat kuitenkin keskimäärin lyhyempiä kuin miehillä, joten maksetuissa etuuspäivissä ei ole kovin merkittävää eroa sukupuolten välillä.

Kuvio 2: Ansiopäivärahan saajat vuonna 2022 iän ja sukupuolen mukaan. Lähde: Finanssivalvonta



Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta ansiopäivärahaa sai vuonna 2022 vajaa 32 000 henkilöä eli 12 prosenttia etuuden saajista. Aktiiviajalta maksettujen ansiopäivärahojen osuus kaikista maksupäivistä oli 8,3 prosenttia. Miesten osuus aktiiviajan päivärahoista oli 47 prosenttia ja naisten 53 prosenttia. Aktiiviajalta maksettujen päivärahojen osuus kaikista päivärahoista oli suurin 30–44-vuotiaiden ikäluokissa (yli 15 prosenttia). Nuorimmissa ja vanhimmissa ikäluokissa osuus oli pienin. Kuvio 3 esittää aktiiviajan päivärahojen osuuden ikäluokittain.

Kuvio 3. Aktiivian päivärahojen osuus kaikista päivärahoista ikäluokittain. Lähde: Finanssivalvonta



Taulukko 2 esittää ansiopäivärahan maksupäivät vuosina 2019–2022 palveluittain. Maksettujen päivärahojen määrä niin työttömyys- kuin aktiivijaltakin kasvoi voimakkaasti pandemiavuosina 2020 ja 2021, mutta palasi vuonna 2022 suurin piirtein vuoden 2019 tasolle. Aktiivitoimenpiteiden ajalta ansiopäiväraha maksetaan eniten omaehtoisen opiskelun ja työvoimapolitiittisen koulutuksen ajalta. Keskimääräinen korotettu ansiopäiväraha oli vuonna 2022 84,24 euroa. Palveluihin osallistuneista korkeimmat korotetut ansiopäivärahat olivat omaehtoisessa opiskelussa, jossa keskimääräinen päiväraha oli yli 90 euroa.

Taulukko 2. Ansiopäivärahan maksupäivät vuosina 2019–2022 palveluittain. Lähde: Finanssivalvonta.

	2019	2020	2021	2022
Päivät (tuhatta päivää)				
Ansiopäiväraha työttömyysajalta	24 703	37 431	34 025	2 280
Ansiopäiväraha aktiivitoimenpiteiden ajalta	2 585	2 526	3 039	25 175
Omaehtoinen opiskelu	1 181	1 130	1 359	990
Työvoimapolitiittinen koulutus	922	1 024	1 295	964
Kokeilu	91	173	191	167
Valmennus	91	80	73	56

Kuntouttava työtoiminta	142	119	121	103
Yhteensä	29 873	42 483	40 103	29 735

Taulukossa 3 esitetään ansiopäivärahan saajat vuonna 2022 pääammattiluokan ja keskimääräisen maksetun ansiopäivärahan mukaan. Keskimääräisiin päivärahoihin vaikuttaa huomattavasti se, että esimerkiksi palvelu- ja myyntityöntekijöiden keskuudessa päivärahan maksaminen soviteltuna on erittäin yleistä. Koska maksettuja päivärahoja koskeva tieto sisältää paitsi kokonaan työttömälle täytenä maksetun ansiopäivärahan myös soviteltuna maksetun ansiopäivärahan, sovitellut ansiopäivärahat pienentävät keskimääräistä maksettua ansiopäivärahaa. Toisaalta tällaiseen osa-aikatyöhön perustuva ansiopäiväraha olisi täytenäkin todennäköisesti keskimääräistä matalampi.

Ammattiluokitustietoihin voi liittyä variaatioita sen suhteen, kuinka hyvin maksuaineistoon liitetty tieto ammattiluokasta vastaa henkilön aiempaa työtä tai työttömänä hakemaa työtä.

Taulukko 3. Ansiopäivärahan saajat vuonna 2022 pääammattiluokan ja keskimääräisen maksetun ansiopäivärahan mukaan. Lähde: Finanssivalvonta.

Pääammattiluokka	Etuudet yhteensä	
	Saajat	€/pv
Kaikki	262 871	65,76
Sotilaat	96	80,01
Johtajat, ylimmät virkamiehet ja järjestöjen johtajat	4 551	109,80
Erityisasiantuntijat	35 788	75,05
Asiantuntijat	27 946	69,95
Toimisto- ja asiakaspalvelutyöntekijät	14 697	59,94
Palvelu- ja myyntityöntekijät	58 857	50,55
Maanviljelijät, metsätyöntekijät ym.	6 155	59,09
Rakennus-, korjaus- ja valmistustyöntekijät	41 380	72,24
Prosessi- ja kuljetustyöntekijät	23 828	71,45
Muut työntekijät	18 265	57,79
Ammatteihin luokittelemattomat ryhmät	21 309	76,13
Tunteamaton	9 999	55,34

2.1.4.2 Ansiopäivärahan kesto

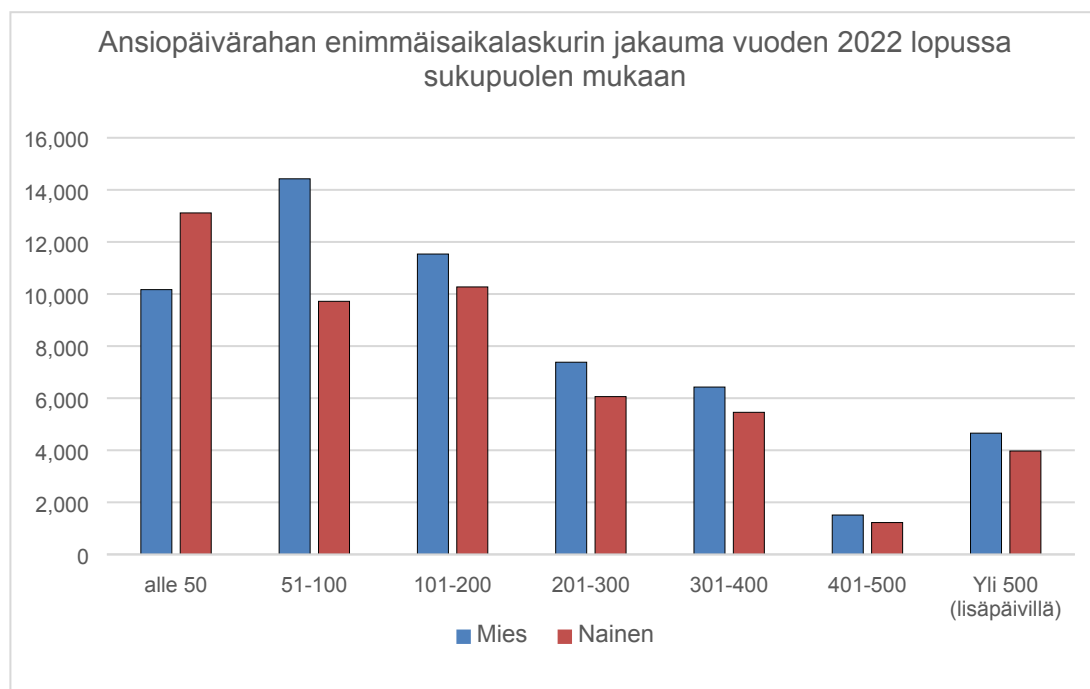
Ansiopäivärahaa vuoden 2022 aikana saaneista reilusta 257 000 henkilöstä 84 000 henkilöllä enimmäisaikalaskurin kertymä oli vuoden 2022 lopussa yli 200 päivää. Näistä noin 15 000 oli ansiopäivärahaa lisäpäiviltä saaneita henkilöitä, joiden laskurikertymä oli yli 500 päivää. Luvuissa on mukana myös henkilöt, jotka eivät saaneet ansiopäivärahaa enää vuoden 2022 lopussa. Osa saajista työllistyy tai siirtyy muutoin pysyvästi pois ansiopäivärahalla, osa palaa myöhemmin takaisin ansiopäivärahalle, jolloin enimmäisaikalaskurin kertymä säilyy, ellei henkilö ole välissä täyttänyt työssäoloa.

Kuvio 4 esittää enimmäisaikakertymän vuoden 2022 lopun poikkileikkaustilanteessa vuoden lopussa ansiopäivärahaa saaneilla henkilöillä. Yhteensä etuudensaajia oli vuoden lopussa noin 107 000. Etuudensaajien määrä pienenee laskurikertymien kasvaessa, mikä on odotettavaa, koska saajia työllistyy etuuden saannin mittaan. Eniten siirtymiä pois ansiopäivärahalla tapahtuu melko pian työttömyyden alkamisen jälkeen, minkä vuoksi alle 100 päivän kertymiä on suhteellisesti selvästi enemmän kuin suurempia kertymiä. Työllistymistodennäköisyys kuitenkin pienenee työttömyyden pitkittyessä, minkä vuoksi saajamäärien ero 200–300 päivän

ja 300–400 päivän kertymien välillä ei ole enää kovin suuri. 500 päivän enimmäisajan saavat vain 58 vuotta täyttäneet, joilla on vähintään 5 vuotta työhistoriaa 20 vuoden aikana, minkä vuoksi 401–500 päivän kertymiä on varsin vähän. Pienet enimmäisaikakertymät painottuivat miehiä enemmän naisiin, kun taas pitkissä kertymissä miehet ovat yliedustettuja. Suuret laskurikertymät yleistyvät jonkin verran iän myötä. Suurimmat kertymät ovat lisäpäiviltä työttömyysetuuksia saavilla, jotka ovat kaikki yli 60-vuotiaita.

Enimmäisaikalaskurin kertymät eivät suoraan kuvasta työttömyysjaksojen pituutta, sillä ansiopäivärahan saaja voi esimerkiksi työllistyä muutamaksi kuukaudeksi työttömyysjaksojen välissä, jolloin enimmäisaikalaskuri ei nollaannu. Finanssivalvonnan tilastojen mukaan 36 prosenttia ansiopäivärahan saajista oli ollut työttömänä vuoden 2022 lopussa enintään 8 viikkoa ja 67 prosenttia enintään puoli vuotta. Yli vuoden yhtäjaksoisesti työttömänä olleita oli noin 18 prosenttia ansiopäivärahan saajista.

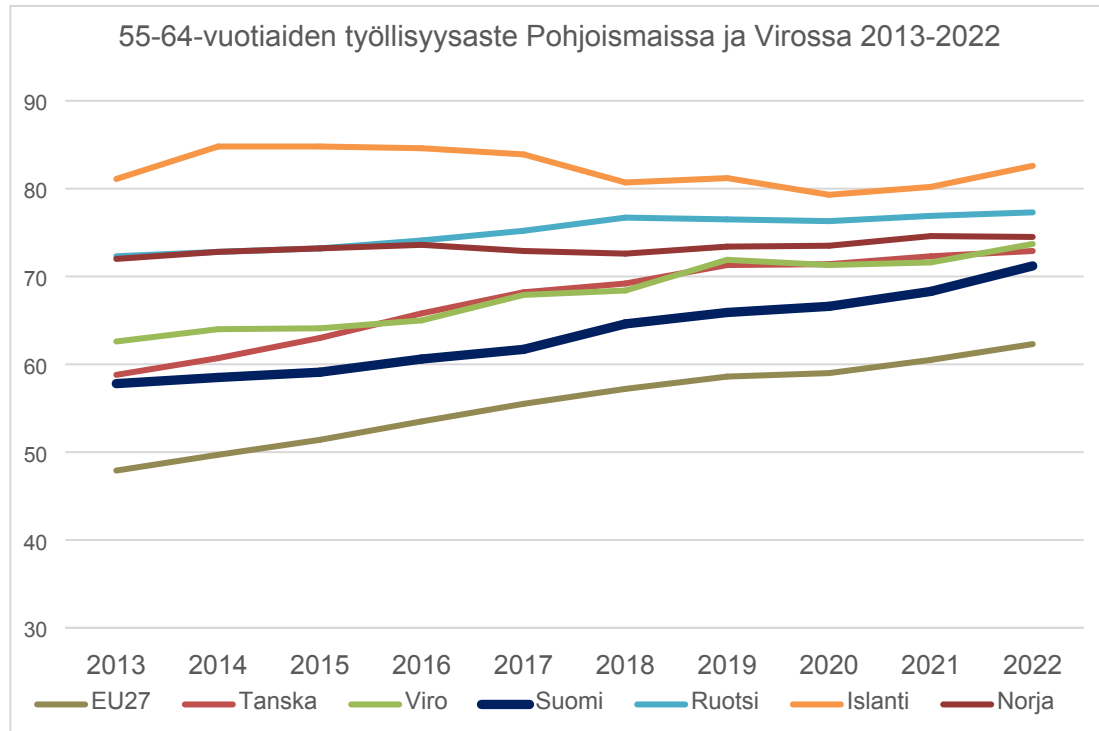
Kuvio 4. Ansiopäivärahan enimmäisaikalaskurin jakauma vuoden 2022 lopussa sukupuolen mukaan jaoteltuna. Lähde: Finanssivalvonta



2.1.4.3 Ikääntyneiden työllisyys

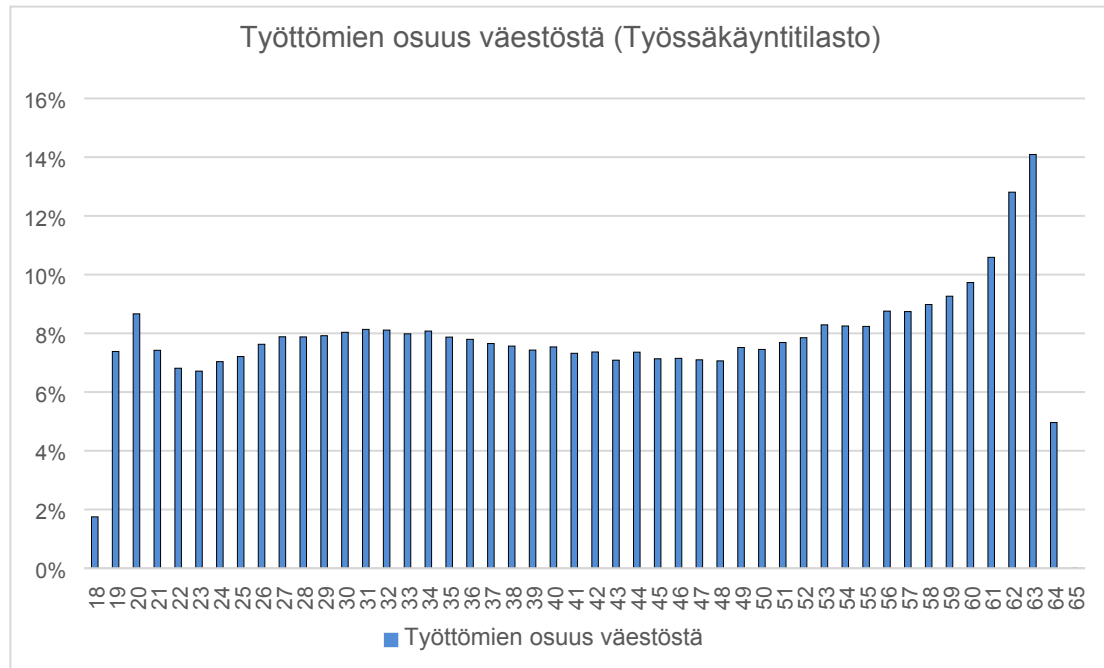
Yli 55-vuotiaiden työllisyysaste on noussut Suomessa voimakkaasti viimeisen vuosikymmenen aikana. Työmarkkinoiden toiminnan lisäksi nousun taustalla on myös sosiaaliturvaratkaisuista syntyviä vaikutuksia (esimerkiksi vanhuuseläkkeen sekä työttömyysturvan lisäpäivien alaikärajoihin tehdyt muutokset). Vuonna 2022 55–64-vuotiaiden työllisyysaste oli Suomessa 71,2 prosenttia. Noususta huolimatta se oli edelleen Pohjoismaiden alhaisin (ks. kuvio 5).

Kuvio 5. 55–64-vuotiaiden työllisyysaste Pohjoismaissa ja Virossa 2013–2022. Lähde: Eurostat



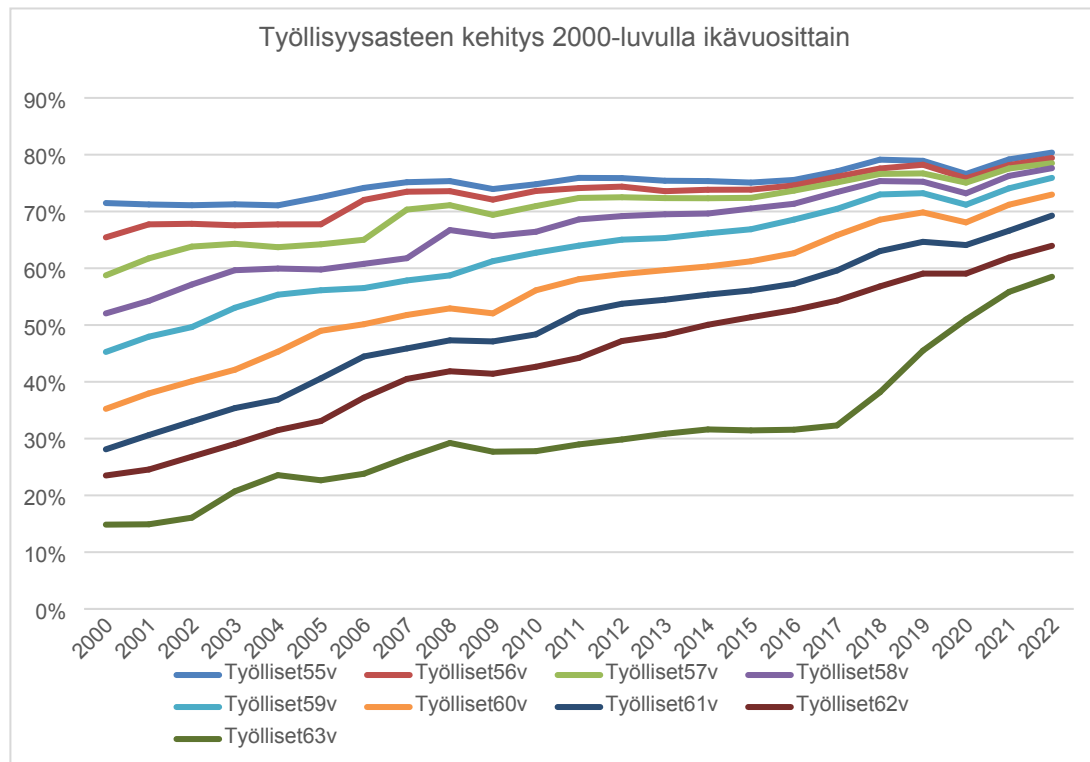
Kuten kuvio 6 selviää, työttömien osuus väestöstä alkaa kasvaa noin 50 ikävuotta ylittävillä. Erityisen voimakkaasti työttömien osuus kuitenkin kasvaa 61–63-vuotiailla. Näillä ikäluokilla on oikeus työttömyysturvan lisäpäiviin normaalin työttömyyspäivärahan enimmäisajan jälkeen. Työttömien määrän odotetaan vähentyvän voimakkaasti yli 61-vuotiaiden ikäluokissa tulevina vuosina, kun työttömyysturvan lisäpäivistä luovutaan asteittain. Valtiovarainministeriö on arvioinut lisäpäivien poistolla olevan noin 7 900 henkilön työllisyysvaikutuksen (HE 62/2022 vp).

Kuvio 6: Työttömien osuus väestöstä iän mukaan vuoden 2022 lopussa. Lähde: Työssäkäyntitilasto



Kuvio 7 esittää työllisten osuuden kehityksen ikävuosittain 2000-luvun alusta lähtien. Kuviosta näkee selkeästi, että esimerkiksi alimman vanhuuseläkeiän nosto vuoden 1954 jälkeen syntyneillä on lisännyt työllisyyttä 63 vuotta täyttäneiden keskuudessa. Myös esimerkiksi vuosien 2005 ja 2017 eläkeuudistuksissa tehdyt muutokset ikääntyneiden työttömyysturvaan erottuvat muutosten kohteina olevissa ikäluokissa. Aiemmillä työttömyysturvaan ja eläkkeisiin tehdyillä muutoksilla on siis ollut selkeitä vaikutuksia muutosten kohteina olevien ikäluokkien työllisyyteen. Lisäpäivien poiston jälkeenkin työttömyysturvassa on kuitenkin edelleen eräitä ikääntyneitä koskevia poikkeussääntöjä, jotka turvaavat ikääntyneiden työttömien toimeentuloa, mutta samalla todennäköisesti lisäävät työttömyyttä. Yhteensä työssäkäyntitilaston mukaisia työttömiä oli 56–64-vuotiaiden ikäluokissa vuoden 2022 lopussa noin 63 000.

Kuvio 7: Työllisten osuus väestöstä 2000-luvulla ikävuosittain. Lähde: Työssäkäyntitilasto



2.1.4.4 Palkansaajan ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleen laskenta ja omavastuuajan asettaminen

Edellä osiossa 2.1.2 kuvatut ansiopäivärahan tai sen perustepalkan suojasäännökset toimivat pääasiassa tavoitteidensa mukaisesti. Säännösten taustalla on pyrkimys kannustaa työn vastaanottamista ansiopäivärahan enimmäismaksuajan aikana. Ne suojaavatkin varsin tehokkaasti saavutettua ansiopäivärahan tasoa erityisesti, kun kyse on ikääntyviä koskevista poikkeussäännöksistä, joissa etuus ei voi lainkaan laskea. Tästä seuraa kuitenkin, että ansiopäiväraha voi eriytyä merkittävästikin siitä tosiasiallisesta tulosta, joka on ansaittu työssäoloehdon aikaisesta työstä.

YTK työttömyyskassan jäseniä koskevien tietojen mukaan 58 vuotta täyttäneiden suojasäännön perusteella ansiopäivärahaa ei ole laskettu uudelleen noin 2 500 tapauksessa vuonna 2023 (vastaava luku vuonna 2022 noin 2 600). YTK työttömyyskassan myöntämiä 500 päivän enimmäismaksuajikoja oli noin 9 500 vuonna 2023 (noin 5 300 vuonna 2022). Jos YTK:n

vuoden 2023 tiedot laajentaa jäsenmäärien perusteella koskemaan koko kassakenttää, myönnettäisiin 500 päivän enimmäismaksuaikojä vuosittain noin 36 000 henkilölle ja 58 vuotta täyttäneiden suojasäännöstä sovellettaisiin noin 9 500 tapaukseen. Toisin sanoen noin 9 500 ikärajaedellytyksen täyttävän eli 58 vuotiaan tai tätä vanhemman ansiopäivärahan saajan kohdalla työssäoloehdon täyttäminen uudelleen olisi käynnistänyt uuden enimmäisajan 500 päivää, mutta ansiopäiväraha perustuisi aiemman työssäoloehdon aikaiseen palkkaan.

Edellä osiossa 2.1.2 on kuvattu nykyisen työssäoloehdon, noin kuusi kuukautta, vuoksi tehtyä poikkeusta ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleen laskentaan ja osiossa 2.1.3 on kuvattu vastaavaa omavastuuajaa koskevaa poikkeusta. Työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaa työssäoloehtovaatimusta on muutettu lailla L 1300/2023 niin, että jos työssäoloehto täyttyy 2.9.2024 jälkeen, palkansaajan työssäoloehto on 12 kuukautta nykyisen 26 kalenteriviikon eli noin kuuden kuukauden sijasta. Kun palkansaajan työssäoloehto pitenee 12 kuukauteen, ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleen määrittelyä ja omavastuuajan asettamista koskevien ns. kerran vuoteen – poikkeussäännösten taustalla olevaa suojan tarvetta ei enää olisi sellaisena kuin sen on tarkoitettu toimivan.

Voimaan jäädessään säännös voisi kuitenkin joissakin tilanteissa jatkossakin lykätä ansiopäivärahan uudelleen määrittelyä ja harventaa omavastuuajan asettamista. Säännös voi jopa harventaa näitä tilanteita nykytilanteeseen verrattuna.

Esimerkki 26 kalenteriviikon eli kuuden kuukauden työssäoloehdolla

1. Työssäoloehto on täynnä 31.3.2025, tehdään ansiopäivärahan määrittely ja omavastuuajaa asetetaan 1.4.–9.4.2025 ja ensimmäinen maksettava päivä on 10.4.2025.
2. Työssäoloehto täyttyy uudelleen ajalla 1.4.2025–30.9.2025. Koska uusi ensimmäinen mahdollinen maksettava päivä voisi olla 1.10., eli vuoden sisällä päivästä 10.4., ei tehdä ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleen laskentaa tai aseteta omavastuuajaa, vaan uusi ensimmäinen maksettava päivä on 1.10.2025.
3. Työssäoloehto täyttyy jälleen ajalla 1.10.2025–31.3.2026, tehdään tässä vaiheessa määrittely ja uusi omavastuuajaa asetetaan 1.4.2026–9.4.2026, joten ensimmäinen maksettava päivä on 10.4.2026.

Esimerkki 12 kuukauden työssäoloehdolla

1. Työssäoloehto on täynnä 31.3.2025, tehdään ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määrittely ja omavastuuajaa asetetaan 1.4–9.4.2025, ensimmäinen maksettava päivä on 10.4.2025.
2. Työssäoloehto täyttyy uudelleen ajalla 1.4.2025–31.3.2026. Koska uusi ensimmäinen mahdollinen maksettava päivä voisi olla 1.4.2026 eli vuoden sisällä päivästä 10.4.2025, ei tehdä ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määrittelyä eikä omavastuuajaa aseteta, vaan uusi ensimmäinen maksettava päivä on 1.4.2026.
3. Työssäoloehto täyttyy jälleen ajalla 1.4.2026–31.3.2027, tehdään tässä vaiheessa määrittely ja uusi omavastuuajaa asetetaan 1.4.2027–9.4.2027

(10.4.27–11.4.2027 ovat lauantai ja sunnuntai), joten ensimmäinen maksettava päivä on 12.4.2027.

Poikkeussäännökset vaikeuttavat toimeenpanoa ja neuvontaa. Valmistelun aikana on arvioitu, että poikkeussäännös vaikuttaa erityisesti jatkuvaa osa-aikatyötä tekevien henkilöiden tilanteeseen.

2.1.4.5 Ansiopäivärahan määrän vaikutus työttömyyden kestoon ja työllistymiseen

Ansiopäivärahan tasolla ja päivärahauden enimmäisajalla on suoria vaikutuksia työttömän kannusteisiin työllistyä. Kannusteilla tarkoitetaan tässä yhteydessä käytettävissä olevien tulojen muutosta työttömästä työlliseksi siirryttäessä.

Taloustieteessä laajasti hyväksytyn etsintäteorian perusteella (ks. Pissarides 2011³) keskeisiä työttömyysjaksojen kestoihin vaikuttavia mekanismeja ovat työnhaun aktiivisuuden kasvu ja työllistymiseen liittyvän kynnyispalkan lasku. Työtön voi edistää omaa työllistymistään etsimällä avoimia työpaikkoja aktiivisemmin tai hyväksymällä palkkatasoltaan matalampia tai muilla tavoin vähemmän houkuttavammaksi arvioimiaan työmahdollisuuksia. Etsintämallien mukaan ansiopäivärahan kesto ja taso voivat vaikuttaa työmarkkinaosapuolten väliseen neuvotteluvoimaan ja palkanmuodostukseen työmarkkinoilla. Syynä on päivärahan keston ja tason vaikutus työvoiman tarjontaan. Rekrytointien onnistuminen ja palkkavaikutukset vaikuttavat yritysten ilmoittamiin avoimiin työpaikkoihin. Päivärahan matalampi taso ja kesto tuottavat mallissa siten korkeamman työllisyysasteen.

Kotimaisissa tutkimuksissa (Uusitalon ja Verhon 2010⁴, Kyyrä ja Pesolan 2017⁵) ansioturvan korkeamman tason on havaittu pidentävän työttömyysjaksojen kestoja. Päivärahauden keston osalta Korpela (2023⁶) tutkimuksessa havaitaan, että vuonna 2017 voimaan tullut ansiosidonnaisen keston lyhentäminen vaikutti työttömyysjaksojen päättymiseen erityisen merkittävästi juuri työttömyyden alussa.

Nykytilassa ansiopäivärahaa maksetaan saman suuruisena ensimmäisestä päivästä lähtien päivärahauden loppuun saakka. Porrastettua aikaprofiilia jossa etuuden tasoa alenee työttömyyden pitkittyessä voi hahmottaa myös useampaan enimmäisaikaan jaksettujen eri tasoisten päivärahausien sarjana. Optimaalisen aikaprofiilin osalta on tutkimusnäyttöä, jonka pohjalta voidaan perustella, että työttömyyden jatkuessa aleneva päivärahan taso edistäisi työllisyyttä muuttumattomaan aikaprofiiliin verrattuna (DellVigna ym. 2017, Tatsiramos ja van Ours 2014). Päivärahan taso on korkeimmillaan hiljattain työttömäksi jääneillä työnhakijoilla, joiden edellytykset uudelleen työllistymiseen kannustimilla on suurempi merkitys (Kolsrud ym. 2018). Optimaalista aikaprofiilia koskevat tutkimustulokset eivät siten ole yksiselitteisiä.

³ Pissarides, C. A. (2011). Equilibrium in the labor market with search frictions. *American Economic Review*, 101(4), 1092–1105.

⁴ Uusitalo, R., & Verho, J. (2010): The effect of unemployment benefits on re-employment rates: evidence from the Finnish unemployment insurance reform. *Labour Economics*, Volume 17, Issue 4, August 2010, p. 643–654.

⁵ Kyyrä, T., & Pesola, H. (2017): The effects of UI benefits on unemployment and subsequent outcomes: evidence from a kinked benefit rule. IZA DP No. 10484.

⁶ Korpela, Heikki (2023): Changing the unemployment insurance duration: heterogeneous effects and an unbudging exit spike Linkki toiselle sivustolle. VATT Working Papers 158.

Kotimaisessa kirjallisuuden perusteella taso ja kesto vaikuttavat työttömyyttä seuraavien työsuhteiden laatuun. Kyyrä ja Pesola (2017) havaitsivat, että korkeampi etuustaso heikentää työsuhteita. Korpelan (2023) tutkimuksessa kuitenkin havaitaan, että etuuden keston viimeisin yleinen lyhentäminen olisi nopeuttanut uudelleentyöllistymistä, mutta sillä ei olisi ollut vaikutuksia työsuhteiden laatuun.

Vuosina 2018 ja 2019 käytössä olleessa aktiivimallissa etuuden tasoa laskettiin 4,65% mikäli henkilö ei täyttänyt aktiivisuusehtoa 65 päivän tarkastelujakson aikana. Aktiivisuusehtoa pystyi täyttämään työskentelemällä tai osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin. Erityisesti ansiosidonnaista saavien työttömyyden aikainen työskentely ja työttömyysturvalta poistuminen lisääntyivät mallin voimassaolon aikana. Koska aktiivimalliin ei sisällynyt luotettavaa tutkimusasetelmaa, ei aktiivimallin vaikutuksia pystytä erotelemaan muista työllisyyteen vaikuttavista tekijöistä. Edellä kuvatusta syystä johtuen mallin vaikutukset jäivät epäselviksi⁷. Uusitalo ja Moisala (2003) arvioivat Suomessa 1980-luvulla voimassa olleen ansioturvan porrastuksen vaikutuksia. Tutkimuksessa havaittiin viitteitä työttömyysjaksojen lyhenemisestä porrastuksen vaikutuksena. Tulos ei ollut tilastollisesti merkitsevä eli vaikutuksen suuruus suhteessa työttömyyden kestojen satunnaisvaihteluun on korkeintaan pieni eikä sattuman osuutta tuloksen selittäjänä ei voida sulkea pois⁸.

2.2 Palkkatuettu työ ja palkansaajan työssäoloehdon kertyminen

2.2.1 Työssäoloehdon kertyminen palkkatuetusta työstä

Palkansaajan työssäoloehdon kertymisestä palkkatuetussa työssä säädetään työttömyysturvalain 5 luvun 4 a §:n 1 momentissa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan palkkatuettu työ ei kerrytä kokonaisuudessaan palkansaajan työssäoloehdosta, vaan siitä huomioidaan 75 prosenttia. Se osa palkkatuetusta työstä, jota ei huomioida työssäoloehdossa, pidentää työssäoloehdon tarkastelujaksoa. Tarkastelujaksoa pidennetään myös esimerkiksi ajalla, jona henkilö on työllistymistä edistävässä palvelussa.

Pääsäännöstä poiketen, jos palkkatuettu työ on järjestetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa (916/2012) tarkoitetun kunnan työllistämismääräyksen perusteella, palkkatuettu työ voidaan huomioida kokonaisuudessaan työssäoloehdossa. Tämän lisäksi työssäoloehdosta luetaan myös sellaiset täydet kalenteriviikot, joihin henkilö on ollut 60 vuotta täytettyään työ- ja elinkeinotoimiston julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin perusteella järjestämässä työllistymistä edistävässä palvelussa. Kyseisen säännöksen mukaan työ- ja elinkeinotoimiston tulee järjestää 60 vuotta täyttäneelle työttömälle työnhakijalle mahdollisuus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön muun kuin kunnan palveluksessa ennen kuin hänen oikeutensa palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan takia. Työllistymistä edistävä palvelu tai palkkatuettu työ on järjestettävä kestoaltaan vähintään sellaisena, että työnhakija täyttää työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon.

Palkkatuetusta työstä puolestaan säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa. Palkkatuetulla työllä tarkoitetaan työtä:

⁷ Kyyrä, T., Naumanen, P., Pesola, H., Uusitalo, R., & Ylikännö, M. (2019). Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan.

⁸ Uusitalo, R., Moisala, J. (2003). Alentaisiko työttömyyskorvausten porrastaminen työttömyyttä? Työpoliittinen aikakauskirja 3/2023.

- a) jossa työnantajalle on myönnetty työntekijän palkkakustannuksiin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 1 §:ssä tarkoitettua palkkatukea;
- b) jossa työnantajalle on myönnetty työntekijän palkkakustannuksiin saman lain 7 a luvussa tarkoitettua 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea;
- c) josta kunnalle maksetaan saman lain 11 luvun 1 §:n 4 momentissa tarkoitettua tukea;
- d) johon valtion virastolle tai laitokselle on osoitettu määrärahaa saman lain 7 luvun 15 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Palkkatuettu työ kestää pääsääntöisesti viisi tai kymmenen kuukautta. Palkkatukijakson päätyttyä henkilö voi työllistyä toiselle työnantajalle välittömästi uuteen palkkatuettuun työhön, jos palkkatuen myöntämisen edellytykset täyttyvät ja työ- ja elinkeinotoimisto katsoo tuen myöntämisen tarkoituksenmukaiseksi. Mikäli ensimmäinen palkkatukijakso on ollut kestoltaan yli kahden kuukauden mittainen, on jälkimmäisen palkkatukijakson kesto viisi kuukautta.

Kun palkansaajan työssäoloehto on ollut 26 kalenteriviikkoa, työssäoloehdon täyttämiseen tarvitaan 35 työssäoloehtoon luettavaa viikkoa palkkatuetussa työssä, mikä vastaa noin kahdeksaa kuukautta. Työssäoloehdon täyttämiseen riittää näin ollen nykyisin kymmenen kuukauden palkkatukijakso, jonka myöntämisen edellytyksenä on vähintään 12 kuukautta viimeisten 14 kuukauden aikana jatkunut työttömyys. Lyhyempi viiden kuukauden mittainen palkkatukijakso ei täytä nykyisin työssäoloehtoa yksinään, vaan työssäoloehdon täyttämiseksi tarvitaan muuta työssäoloehtoon luettavaa työtä.

Kuten edellä on todettu, palkansaajan työssäoloehto pitenee nykyisestä noin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen 2.9.2024 alkaen. Lisäksi työssäoloehto määräytyy jatkossa palkkatyöstä saatujen vakuutuksenalaisten tulojen perusteella. Palkkatuetussa työssä työssäoloehtoon luetaan 75 prosenttia työssäoloehtokuukausista. Tästä seuraa, että kymmenen kuukauden palkkatuettu työ ei enää riitä yksinään täyttämään palkansaajan työssäoloehtoa. Työssäoloehto ei täyty myöskään palkkatuetulla työllä tilanteessa, jossa henkilö työllistyisi kymmenen kuukauden palkkatuetun työn jälkeen toiselle työnantajalle viideksi kuukaudeksi, sillä työssäoloehdon täyttämiseen vaadittaisiin vähintään 16 kuukautta palkkatuettua työtä.⁹

2.2.2 Palkkatuettu työ

2.2.2.1 Palkkatuen myöntämisen edellytykset

Palkkatuki on työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi tarkoitettu tuki, jonka työ- ja elinkeinotoimisto voi myöntää työnantajalle palkkakustannuksiin työvoimapolitiittiseen harkintaan perustuen. Työllistettävällä henkilöllä tai työnantajalla ei ole siis subjektiivista oikeutta palkkatuettuun työhön. Palkkatuetun työn tarkoituksena on parantaa työttömän työnhakijan ammatillista osaamista ja edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Avoimille työmarkkinoille työllistymisellä tarkoitetaan työllistymistä ilman julkisista varoista työnantajalle maksettavaa kompensatiota. Palkkatuella kompensoidaan työnantajalle joko ammatillisen osaamisen puutteista taikka vammasta tai sairaudesta johtuvaa tuottavuuden alenemaa. Lisäksi palkkatuella tuetaan pitkään työttömänä olleiden ikääntyneiden työllistymistä.

⁹ Laki työttömyysturvalain muuttamisesta (1300/2023)

Työllistettävän henkilön tulee kuulua palkkatuen kohderyhmään. Pääsääntöisesti palkkatuen kohderyhmään kuuluvat 15–24-vuotiaat, 50 vuotta täyttäneet, vailla toisen asteen tutkintoa olevat sekä kotoutumissuunnitelmaan oikeutetut työttömät työnhakijat. Lisäksi palkkatuen kohderyhmään kuuluvat kaikki muut työttömät työnhakijat, jotka ovat olleet vailla ansiotyötä viimeisten kuuden kuukauden ajan. Jos tuella palkattava on ollut työttömänä välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä yhtäjaksoisesti alle 12 kuukautta, palkkatuen myöntäminen edellyttää kuitenkin, että henkilön työttömyys työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan ilman palkkatuen myöntämistä todennäköisesti kestäisi yli 12 kuukautta.

Sitova päätös palkkatuen myöntämisestä voidaan tehdä vasta, kun työnantaja hakee palkkatukea ja on selvitetty, että työnantajaan ja työsuhteeseen liittyvät palkkatuen myöntämisen edellytykset täyttyvät. Lisäksi ammatillisen osaamisen puutteita ja niiden parantumisen mahdollisuutta arvioidaan suhteessa työtehtävään, kun palkkatuki myönnetään ammatillisen osaamisen parantamiseen (noin 90 prosenttia palkkatukipäätöksistä).

Palkkatukea voidaan myöntää kunnalle, kuntayhtymälle, hyvinvointialueelle, yhteisölle ja muulle työnantajalle, ei kuitenkaan valtion virastolle tai laitokselle. Luonnolliselle henkilölle palkkatukea voidaan myöntää vain taloudelliseen toimintaan. Taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan tavaroiden tai palveluiden tarjoamista markkinoilla. Palkkatukea saadakseen työnantajan tulee täyttää julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 3 §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset. Edellytyksillä ehkäistään mahdollisuutta korvata tuotannollisista- tai taloudellisista syistä irtisanotut työntekijät palkkatuetulla työvoimalla, kilpailun vääristymistä, palkkatuen myöntämistä palkanmaksu-, vero- tai lakisääteistä maksuvelvoitetta laiminlyöneille työnantajille sekä eräisiin työvoiman väärinkäytöstilanteisiin syyllystyneille työnantajille.

Jos työnantajalle on aiemmin myönnetty palkkatukea tai 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea, saman henkilön työsuhteesta aiheutuviin palkkakustannuksiin palkkatukea tai 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea voidaan myöntää, kun tuen päättymisestä on kulunut vähintään kolme vuotta.

Palkkatuen myöntämisen edellytyksenä on, että työnantaja sitoutuu maksamaan tuella palkattavalle työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, edellytyksenä on, että palkka on tavanomainen ja kohtuullinen palkka kyseisestä työstä.

Palkkatukea koskevat säännökset eivät aseta ehtoja työsuhteen kestolle tai työajalle. Palkkatuki on mahdollista myöntää sekä toistaiseksi voimassa olevaan että määräaikaiseen työsuhteeseen. Se, voiko työnantaja ottaa työntekijän määräaikaiseen työsuhteeseen, määräytyy työsopimuslain (55/2001) säännösten mukaan, eikä palkkatuki ole peruste määräaikaiselle työsopimukselle. Työsopimuslain mukaan työnantaja voi kuitenkin tehdä määräaikaisen työsopimuksen ilman erillistä perustetta, kun palkattava henkilö on ollut työ- ja elinkeinotoimiston ilmoituksen mukaan yhtäjaksoisesti julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettu työtön työnhakija edellisen 12 kuukauden ajan.

Palkkatukea myönnetään osa-aikatyöhön suurin piirtein yhtä usein kuin kokoaikaiseen työhön. Osa-aikatyön osuus palkkatukijaksojen aloituksista on vaihdellut vuosittain noin 45–55 prosentin välillä.

2.2.2.2 Palkkatuen määrä ja kesto pääsääntöisesti

Ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnetyn palkkatuen määrä on työnantajalle tuella palkattavasta aiheutuvista palkkakustannuksista 50 prosenttia. Palkkatuelle on kuitenkin

säädetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 14 §:ssä enimmäismäärä kalenterikuukautta kohden. Enimmäismäärä vaihtelee riippuen tukiprosentista (ks. poikkeukset tuki-intensiteettiin jäljempänä). Enimmäismäärä ei estä palkkatuen myöntämistä korkeisiin palkkakustannuksiin, vaan asettaa näissä tilanteissa kiinteän palkkatuen määrän, joka työnantajalle voidaan maksaa.

Ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnettävän palkkatuen kesto on viisi kuukautta työsuhteen alkamisesta lukien. Jos tuella palkattava on ollut työtön vähintään 12 kuukautta välittömästi palkkatuen myöntämistä edeltäneiden 14 kuukauden aikana, palkkatuki myönnetään kuitenkin 10 kuukaudelle työsuhteen alkamisesta lukien. Tuki myönnetään kuitenkin aina enintään työsuhteen keston ajalle.

Palkkatuella katettavilla palkkakustannuksilla tarkoitetaan työntekijälle työajan tai urakan suorittamisen perusteella maksettavaa ennakonpidätyksen alaista palkkaa. Palkkakustannuksiin ei kuitenkaan lueta lomarahaa, lomakorvausta, kustannusten korvauksia, työsuhte-etuja, lisä- tai ylityökorvauksia, eikä työaikapankin rahakorvausta. Palkkatuella ei myöskään korvata palkkaa siltä ajalta, kun työnantajalla on oikeus saada eräitä etuuksia tai korvauksia tuella palkatun palkkakustannuksiin. Palkkatuella ei korvata myöskään työllistetyn tai työnantajan tulokseen perustuvaa palkanosaa.

2.2.2.3 Yhdistyksille, säätiöille ja rekisteröidyille uskonnollisille yhdyskunnille myönnettävä 100 prosentin palkkatuki

Yhdistys, säätiö tai rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta (järjestö), joka palkkaa vähintään 24 kuukautta palkkatuen myöntämistä välittömästi edeltäneiden 28 kuukauden aikana työttömänä olleen, voi kattaa palkkatuella palkkakustannukset kokonaan enintään 65 prosentin työaikaan alan säännöllisestä enimmäistyöajasta. Jos työaika ylittää 65 prosenttia alan säännöllisestä työajasta, työnantaja maksaa itse palkkakustannukset ylimenevältä osuudelta kokonaan. Työnantajan sivukulujen kattamiseksi 100 prosentin palkkatukea korotetaan kertoimella 1,23. Näin ollen 100 prosentin palkkatuella työnantaja voi kattaa palkkauskustannukset kokonaan tai lähes kokonaan. Järjestöjä koskeva poikkeus tuen määrässä on säädetty siitä syystä, ettei näillä usein ole mahdollisuutta työllistää työntekijöitä edes vähäisellä omavastuuosuudella. Tavoitteena on ollut luoda työttömille enemmän työntekomahdollisuuksia mahdollistamalla myös näille työnantajille työntekijän palkkaamisen, jos työllistettävä on ollut erityisen pitkään työttömänä. Toisaalta 100 prosentin palkkatuella mahdollistetaan, että järjestöt voivat saada työvoimaa, jota nämä eivät muulla rahoituksella pystyisi palkkaamaan. Jos 100 prosentin palkkatuki myönnetään järjestölle elinkeinotoimintaan, on palkkatuki de minimis -tukea.

Jotta yhdistykset ja säätiöt voivat tarjota osa-aikaista työtä useille pitkään työttömänä olleille, on yhdistyksille ja säätiöille säädetty työsopimuslaissa mahdollisuus poiketa osa-aikatyöntekijöitä koskevasta lisätyöntarjoamisvelvollisuudesta palkattaessa henkilö palkkatuella tai 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuella.

2.2.2.4 Palkkatuki 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen työllistymisen edistämiseksi

Palkkatukea voidaan myöntää enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan, jos tuella palkattava on 60 vuotta täyttänyt ja ollut työtön vähintään 12 kuukautta viimeisten 14 kuukauden aikana välittömästi ennen palkkatuen myöntämistä. Näissä tilanteissa palkkatuki voi olla käytännössä pysyvä koko työsuhteen ajan.

Vuosina 2015–2022 työnvälitystilaston tietojen mukaan palkkatukea oli myönnetty yhteensä noin 4 070 kertaa sillä perusteella, että työllistettävä on 60 vuotta täyttänyt pitkäaikaistyötön,

eikä kyseessä ollut kunnan työllistämisvelvoitteen perusteella järjestämä työ. Näistä palkkatukijaksoista 3 389 oli päättynyt vuoden 2022 loppuun mennessä. Päätyneistä jaksoista noin 7 prosenttia oli sellaisia, joissa palkkatuki oli jatkunut yli vuoden. Mahdollisuutta muuta palkkatukea pidempään keston hyödynnetään siis melko vähäisesti.

2.2.2.5 Palkkatuki oppisopimuskoulutukseen

Muusta ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnettävästä palkkatuesta poiketen palkkatuki oppisopimuskoulutukseen voidaan myöntää kenestä tahansa työttömästä työnhakijasta. Oppisopimuskoulutukseen myönnettävän palkkatuen kesto on palkkatukea myönnettäessä mitoitettava koko sille ajalle, jonka työ- ja elinkeinotoimisto arvioi tarkoituksenmukaiseksi, kuitenkin enintään koulutuksen keston ajaksi. Koulutuksen kesto määräytyy henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman mukaisesti. Oppisopimuskoulutuksen kesto voi vaihdella muutamasta viikosta kolmeen vuoteen. Tukiakaa voidaan jatkaa, jos henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman mukainen oppisopimuskoulutuksen kesto muuttuu koulutuksen aikana. Jatkohakemus on toimitettava työ- ja elinkeinotoimistolle ennen myönnetyn tukijakson päättymistä.

2.2.2.6 Palkkatuki alentuneesti työkykyisestä henkilöstä

Ammatillisen osaamisen parantamisen lisäksi palkkatuki voidaan myöntää myös sillä perusteella, että työttömän työnhakijan mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat olennaisesti vähentyneet vamman tai sairauden vuoksi (palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen). Tällöin työnhakijan ammatillisen osaamisen puutteita ei tarvitse arvioida, eikä tämän tarvitse kuulua julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuun kohderyhmään. Palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen myönnetään ensin kymmeneksi kuukaudeksi edeltävän työttömyyden kestosta riippumatta, kuitenkin enintään työsuhteen keston ajaksi.

Työnantajalla on mahdollisuus hakea enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan jatkoa palkkatuelle samasta henkilöstä vamman tai sairauden perusteella, jos työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan tuella palkatun tuottavuus työtehtävässä on työterveyshuollon suosittelemista ja työnantajan tekemistä kohtuullisista mukautuksista huolimatta alentunut vamman tai sairauden johdosta olennaisesti sekä pysyvästi tai pysyväisluonteisesti. Vamman tai sairauden aiheuttamasta olennaisesta tuottavuuden alentumasta on kyse tilanteissa, joissa tuella palkattavan työssä suoriutuminen tarjolla olevassa työtehtävässä on selvästi heikompaa kuin muiden vastaavanlaista työtä tekevien työntekijöiden, eikä työtehtävistä selviytymistä voida saada normaalille tasolle poikkeavilla työjärjestelyillä, työpaikan mukautustoimilla tai toisen työntekijän antamalla avulla. Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) edellyttää työnantajaa tekemään kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa saada työtä, suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla.

Tuen jatkaminen edellyttää edellä kuvatun arvion lisäksi, että työnantaja hakee jatkoa ennen aiemmin myönnetyn tukijakson päättymistä ja tuella palkatun työ- ja toimintakyvystä toimitetaan työ- ja elinkeinotoimistolle palkkatukijakson aikana laadittu lääkärintodistus, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Lisäksi eräiden työnantajaan ja työsuhteeseen liittyvien edellytysten tulee täytyä jatkosta päätettäessä. Jatkohakemusten määrää ei ole rajoitettu, joten palkkatuki alentuneesti työkykyisestä voi olla samalle työnantajalle käytännössä pysyvä tai hyvin pitkäkestoinen.

2.2.2.7 Kuntien rooli palkkatuen myöntäjinä

Palkkatuen myöntää työ- ja elinkeinotoimisto. Työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain (1269/2020) mukaan kyseiseen kokeiluun osallistuva kokeilualueen kunta myöntää kuitenkin kokeilussa kunnan vastuulle siirretyistä asiakkaista työ- ja elinkeinotoimiston sijaan palkkatukea ja 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea. Kokeilualueen kunta ei voi kuitenkaan myöntää palkkatukea tai 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea itselleen eikä toiselle saman tai jonkin muun kokeilualueen kunnalle, vaan palkkatuen ja 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuen myöntää tässä tilanteessa työ- ja elinkeinotoimisto siten kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 ja 7 a luvussa säädetään. Samoin toimitaan myös tilanteessa, jossa palkkatukea tai 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea hakee kuntayhtymä, jossa kokeilualueen tai kokeilualueiden kunnilla on enemmistö äänivallasta tai yhteisö, joka on kokeilualueen, kokeilualueiden kuntien tai sellaisen kuntayhtymän määräysvallassa, jossa kokeilualueen tai kokeilualueiden kunnilla on enemmistö äänivallasta. Työssäoloehdon kertymisen näkökulmasta ei ole merkitystä, perustuuko palkkatuettu työ kokeilualueen kunnan vai työ- ja elinkeinotoimiston tekemään päätökseen. Kokeilu käynnistyi 1.3.2021 ja jatkuu vuoden 2024 loppuun asti. Kokeiluun osallistuu 118 kuntaa, jotka muodostavat 25 kokeilualuetta. Palkkatuen maksamisesta ja takaisinperintään liittyvistä tehtävistä vastaa elinkeino-, liikenne-, ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus).

Vuoden 2025 alusta voimaan tuleva työvoimapalveluiden järjestämisestä annettu laki (380/2023) korvaa nykyisen julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain palkkatukea koskevat säädökset vastaavat nykyisin voimassa olevia palkkatuen säädöksiä, mutta palkkatuen myöntö- ja maksatustehtävät kuuluvat vuoden 2025 alusta työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettujen työvoimaviranomaisten tehtäviksi. Työvoimaviranomaisella tarkoitetaan sitä kunnan tai kuntayhtymän viranomaista, joka vastaa työvoimapalveluiden järjestämisestä sekä viranomaista, jolle on siirretty saman lain mukaisia viranomaistehtäviä.

Vuoden 2025 alusta kunnat rahoittavat työvoimaviranomaisten myöntämän palkkatuen. Kunnille ohjataan valtionosuusjärjestelmän kautta työvoimapalveluiden järjestämistehtävän (ml. palkkatuen myöntäminen) toteuttamiseksi määrärahaa se määrä, joka työvoimapalveluiden järjestämiseksi olisi voimassa olevan kehyspäätöksen mukaan budjetoitu valtion talousarviossa tilanteessa, jossa valtio olisi edelleen vastannut tehtävästä. Määrärahaa ei ole korvamerkitty, joten kunnat voivat halutessaan käyttää rahoitusta laskennallista määrää enemmän tai vähemmän työvoimapalveluiden järjestämiseen tai kohdentaa rahoitusta eri palveluiden välillä nykyisestä poikkeavalla tavalla.

Kuntien toimintaa työvoimapalveluiden järjestäjänä ohjaa kuntien vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta, jota kuvataan myöhemmin luvussa 2.8.

2.2.2.8 Työllistämistuki 55 vuotta täyttäneille

Palkkatuen lisäksi 55 vuotta täyttäneiden pitkään työttömänä olleiden työttömien työnhakijoiden työllistymistä voidaan edistää 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuella, jota koskevat säännökset tulivat voimaan 1.7.2023. Koska tukimuoto on uusi, ei sen käytöstä tai vaikutuksista ole vielä ehtinyt kertyä juurikaan tietoa. Työnvälitystilaston mukaan ensimmäisten kolmen kuukauden aikana työllistämistuella on aloittanut 127 työllistettyä. Tukea koskevaa sääntelyä valmisteltaessa on arvioitu, että työllistämistuki tulee korvaamaan osan aiemmasta kohderyhmän palkkatuella työllistetyistä volyyymista. Tämän lisäksi tuella

tavoitellaan kohderyhmään kuuluvien työllistettyjen määrän kasvua ja sitä kautta työllisyysasteen kasvua.

Työllistämistuki myönnetään ilman viranomaisen harkintaa, jos työllistettävä on täyttänyt 55 vuotta ja ollut työttömänä vähintään 24 kuukautta viimeisten 28 kuukauden aikana ja muut laissa säädetyt edellytykset täytyvät. Palkkatuesta poiketen työnantajalla on näin ollen oikeus tukeen, jos tämä palkkaa edellä kuvatun henkilön ja myös työsuhteeseen ja työnantajaan liittyvät ehdot täytyvät. Työllistämistuen saaminen edellyttää kuitenkin sitä, että tuen myöntämisestä on tehty päätös ennen tuettavan työsuhteen alkamista.

Työllistämistuen myöntäminen edellyttää, että tuella palkattu henkilö työskentelee tuen saajan palveluksessa työsopimuksen mukaan vähintään 25 tuntia viikossa. Jos alan säännöllinen enimmäistyöaika on alle 37,5 tuntia viikossa, edellytyksenä on, että työaika on vähintään 65 prosenttia alan säännöllisestä enimmäistyöajasta. Lisäksi työnantajan tulee sitoutua maksamaan vähintään kyseiseen työsuhteeseen sovellettavan työehtosopimuksen mukaista palkkaa tai, jollei sovellettavaa työehtosopimusta ole, tavanomaisen ja kohtuullisen palkan kyseisestä työstä. Työllistämistuen myöntämiseen sovelletaan samoja työnantajaan liittyviä edellytyksiä kuin palkkatukeen, mutta palkkatuesta poiketen niihin ei liity työvoimapolitiittista harkintaa. Esimerkiksi vähäinen määrä verovelkoja estää työllistämistuen myöntämisen työnantajalle.

Työllistämistuen määrä on 70 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista ja se myönnetään 10 kuukauden ajalle, kuitenkin enintään työsuhteen keston ajaksi. Tuella katettavat palkkauskustannukset ovat samat kuin palkkatuen kohdalla. Työllistämistukeen sovelletaan samaa tuen enimmäismäärää kuin alentuneesti työkykyisestä myönnettyyn palkkatukeen.

2.2.3 Palkkatuettu työ ja työssäoloehdon kertyminen, nykytilan arviointi

2.2.3.1 Työssäoloehdon kertymisen vaikutuksista

Kuten edellä on todettu, palkkatuetusta työstä 75 prosenttia kerryttää nykyisin palkansaajan työssäoloehdot, jos kyse ei ole ikääntyvälle velvoitteen perusteella järjestetystä palkkatuetusta työstä, joissa työ huomioidaan palkansaajan työssäoloehdossa täysimääräisesti. Tämä kertymäsäännös on ollut voimassa vuoden 2017 alusta lukien. Se, mikä osa tuetusta työllistymisestä huomioidaan palkansaajan työssäoloehdossa, on kuitenkin vaihdellut. Nykytilaa edeltävästi, palkkatukea edeltäneen yhdistelmätuen aikana, työssäoloehdoton luettiin alkuun kolmannes yhdistelmätuella tuetusta työstä, kuitenkin enintään 16 kalenteriviikkoa. Tuohon aikaan työssäoloehdon täyttämiseen vaadittiin 43 kalenteriviikkoa. Näin ollen yhdistelmätukityöllä oli mahdollista kerryttää enimmillään noin 37 prosenttia työssäoloehdosta. Työssäoloehdon kertymistä yhdistelmätuella tuetussa työssä muutettiin vuoden 2002 alusta siten, että puolet yhdistelmätuen työssäoloajasta luettiin työssäoloehdoton.

Palkkatuen korvattua yhdistelmätuen vuoden 2006 alusta lukien työssäoloehdotta laskettaessa huomioon otettiin puolet niiden kalenteriviikkojen lukumäärästä, joina tehdyn työn palkkauskustannuksiin työnantaja sai korkeinta korotettua palkkatukea. Vuoden 2014 alusta palkkatuettua työtä koskeva poikkeus kumottiin, minkä seurauksena palkkatuettu työ kerrytti työssäoloehdotta samalla tavalla kuin mikä tahansa työsuhteessa tehty työ.

Aiempien palkkatuetun työn työssäoloehdon kertymistä koskevien muutoksien vaikutuksia ei ole kattavasti arvioitu. Tilastoista¹⁰ voidaan kuitenkin havaita, että palkkatuetun työn määrä kasvoi sekä vuonna 2014, kun työssäoloehdon kertymistä laajennettiin, että vuonna 2017, kun työssäoloehdon kertymistä supistettiin. Vuoden 2014 muutos edelliseen vuoteen verrattuna oli vuotta 2017 suurempi. Molempina vuosina voimaan tuli myös muita palkkatukisääntelyyn tehtyjä muutoksia ja molempina vuosina edelsi voimakkaampi palkkatuetun työn määrän kasvu. Työssäoloehdon kertymiseen tehtyjen muutosten vaikutuksia ei voida erottaa muista palkkatuetun työn määrään vaikuttaneista tekijöistä.

Palkkatuetun työn vaikuttavuutta voidaan arvioida sen perusteella, miten se vaikuttaa työllistetyin työllisyyteen palkkatuetun työn päättymisen jälkeen. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLAn (2018) toteuttaman palkkatuen vaikuttavuutta koskevan VN-TEAS-tutkimuksen¹¹ mukaan yrityksiin kohdistuva palkkatuki nostaa ansioita, lisää työkuukausia ja vähentää työttömyyskuukausia. Muulle yksityiselle sektorille tai julkiselle sektorille kohdistuva palkkatuki ei vaikuta tuloihin tai työllisyyteen. Palkkatukijakson pituudella tai edeltävän työttömyysjakson kestolla ei ole selkeää vaikutusta, vaan vaikutukset ovat samankaltaisia alle tai yli kuuden kuukauden palkkatukijaksoilla sekä alle ja yli vuoden työttömyysjakson jälkeen.

Pellervon taloustutkimus PTT:n toteuttaman työttömyyden laajoja kustannuksia koskevan VN-TEAS-tutkimuksen (tammikuu 2019)¹² mukaan yksityiselle sektorille (yrityksille) myönnetty palkkatuki on oppisopimuskoulutuksen ohella tehokkain työllistymiseen vaikuttava väline. Ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikutukset tulevat viiveellä, ja ovat suhteellisen kalliita. Samankaltaisia tuloksia ovat saaneet myös Aho, Tuomala, Hämäläinen ja Mäkiäho (2018)¹³.

Edellä mainitut tutkimukset ovat linjassa muiden kotimaisissa ja kansainvälisissä tutkimuksissa tehdyn havainnon kanssa siitä, että yksityisen sektorin palkkatuella on positiivisia vaikutuksia palkkatuella työllistettyjen henkilöiden työllisyyteen palkkatuen jälkeen, mutta kunnille myönnettävällä palkkatuella vastaavia työllisyysvaikutuksia ei ole havaittu. Tutkimuksilla ei ole kuitenkaan pystytty täysin poissulkemaan valikoitumisen tuottamaa harhaa. Julkisen sektorin tehtäviin työllistyy keskimäärin haastavammassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä kuin yrityksiin.

Taulukko 4. Työttömänä 3 kk palkkatukijakson päättymisen jälkeen, % päättäneistä palkkatukijaksoista. Lähde: TEM työnvälitystilasto.

Vuosi	Kaikki	Yritykset	Kolmas sektori	Kolmas sektori 100 %	Kolmas sektori 50 %	Muu kolmas sektori	Kunta	Velvoitetöylyttäminen	Muu kunta
2022	46 %	32 %	52 %	57 %	42 %	34 %	56 %	77 %	50 %
2021	48 %	32 %	55 %	61 %	42 %	37 %	59 %	80 %	55 %
2020	53 %	35 %	57 %	62 %	48 %	44 %	66 %	86 %	60 %
2019	48 %	30 %	53 %	57 %	51 %	40 %	63 %	81 %	56 %
2018	48 %	31 %	53 %	60 %	52 %	36 %	62 %	80 %	56 %

¹⁰ Työnvälitystilasto: <https://temtilasto.vyv.fi/> Taulukko 4520. Työllistämisen aloittaneet lajin, ammatin, sektorin, etuuslajin, kertymän ja tukiprosentin mukaan

¹¹ https://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/palkkatuen-vaikutusten-arviointi

¹² <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-645-4>

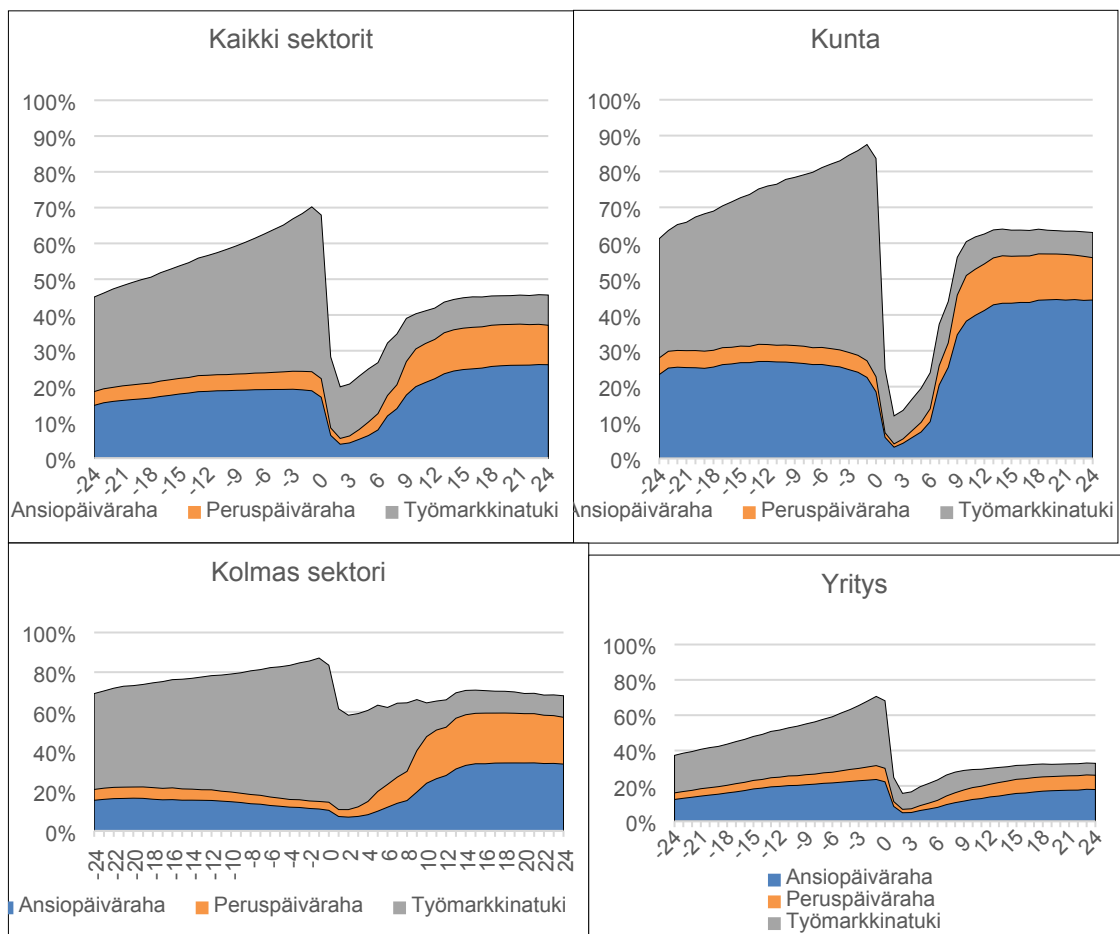
¹³ <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=25004>

2017	52 %	31 %	60 %	65 %	52 %	44 %	67 %	84 %	61 %
2016	54 %	33 %	60 %	64 %	50 %	46 %	67 %	83 %	61 %
2015	51 %	38 %	55 %	58 %	51 %	51 %	63 %	83 %	59 %

Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämästä työnvälitystilastosta voidaan poimia se osuus palkkatuella työllistetyistä, jotka ovat työttömänä kolme kuukautta palkkatukijakson päättymisen jälkeen (ks. taulukko 4). Myös työnvälitystilaston tiedoista on havaittavissa, että yrityksiin palkkatuella työllistetyt ovat harvemmin työttömänä palkkatukijakson jälkeen kuin kuntiin tai kolmannelle sektorille työllistetyt henkilöt. Kunta- ja kolmannen sektorin sisällä on kuitenkin eroja työttömäksi jäävien osuudessa. Työttömäksi jäävien osuus on muihin tilanteisiin nähden korkeampi erityisesti 100 prosentin palkkatuen ja kuntien velvoitetyöllistämisen osalta.

Kuviossa 8 on havainnollistettu eri työttömyysturvaetuuksia saavien osuuksia palkkatuella työllistyneistä ennen- ja jälkeen työllistymisen kuukausitasolla. Ansio- ja peruspäivärahaa saavien osuudet kasvavat palkkatuella työllistymistä seuraavana ajanjaksona. Kaikki työnantajasektorit huomioiden ansiopäivärahaa saa vuoden kuluttua noin 5%-yks. suurempi osuus tuella työllistyneistä, kuin työllistämistä edeltävinä kuukausina. Kunnalle ja kolmannelle sektorille työllistyneiden kohdalla ansiopäivärahaa saavien osuuden kasvu on selvästi keskimääräistä suurempaa. Myös peruspäivärahaa saavien henkilöiden osuudet kasvavat työllistymistä seuraavana ajanjaksoja. Peruspäivärahaa saavien osuuden kasvu heijastuu erityisesti kolmannelle sektorille työllistyneisiin.

Kuvio 8. Työttömyysturvaetuuksia saaneiden osuudet palkkatuella työllistyneistä ennen ja jälkeen työllistymisen kuukausitasolla. Aineistona vuosien 2019–2022 etuustiedot jotka on koottu ja yhdistetty FIVA:n maksuaineistoista (ansiopäiväraha 2019–2020), Kelan etuusrekisteristä (työmarkkinatuki ja peruspäiväraha 2019–2022) ja tulorekisterin etuustiedoista (ansiopäiväraha 2021–2022). Palkkatukijakson aloitus on tunnistettu TEM:n työnvälitystilaston tutkimusaineistosta.



Palkkatuetun työn tarkoituksena on pääsääntöisesti edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Lisäksi palkkatuella tuetulla työllä edistetään alentuneesti työkykyisen sekä 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen mahdollisuuksia saada työtä ja osallistua työelämään. Kunnan työllistämisvelvoitteen perusteella järjestettävällä työllä taataan 57 vuotta täyttäneille henkilöille mahdollisuus työllistyä viimeistään työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyessä. Työssäoloehdon täyttäminen palkkatuetulla työllä ei kannusta työnhakijaa aktiivisesti hakemaan uutta työpaikkaa määräaikaisen palkkatukityön jälkeen. Säännökset mahdollistavat, että sama henkilö voi työllistyä useasti työuransa aikana palkkatuettuun työhön ja olla merkittävän osan työikäisistä vuosistaan ansiopäivärahalla, jonka perusteena on palkkatuettu työ. Mikäli palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloehdot, olisi työnhakijalla voimakkaampi kannustin hakea työtä palkkatukijakson jälkeen.

Aho, Tuomala, Hämäläinen ja Mäkiäho (2018) tarkastelivat tutkimuksessaan työllistymistä edistävien palveluiden toistuvuutta samojen henkilöiden kohdalla. Tarkastellut palvelut olivat ammatillinen koulutus, omaehtoinen opiskelu, muu koulutus, valmennus tai kokeilu, palkkatuki eriteltyinä yritykselle, kunnalle ja kolmannelle sektorille, kuntouttava työtoiminta ja starttiraha. Yrityksiin palkkatuella työllistetyistä hieman yli 20 prosenttia aloitti 12 kuukauden kuluessa palkkatukijakson päättymisestä uudessa palvelussa. Kuntaan työllistettyjen osalta osuus oli reilut 30 prosenttia ja kolmannelle sektorille työllistettyjen osalta reilut 40 prosenttia. Kahden vuoden kuluessa ensimmäisen palkkatukijakson päättymisestä yrityksiin työllistetyistä noin 30

prosenttia, kuntiin työllistetyistä reilut 40 prosenttia ja kolmannelle sektorille työllistetyistä noin 55 prosenttia oli aloittanut uudestaan jossakin tarkastellussa palvelussa. Viiden vuoden kuluessa palkkatukijakson päättymisestä vastaava osuus yrityksiin työllistetyistä oli noin 40 prosenttia, kuntiin työllistetyistä reilut 50 prosenttia ja kolmannelle sektorille työllistetyistä reilut 65 prosenttia.

Viiden vuoden seurantajakson aikana yrityksiin työllistetyistä 10 prosenttia oli työllistettynä palkkatuella uudestaan yritykseen ja muutama prosentti työllistettynä palkkatuella kuntaan tai kolmannelle sektorille. Kuntaan ja kolmannelle sektorille työllistetyistä hieman vajaat 20 prosenttia työllistyi palkkatuella uudestaan samalle sektorille viiden vuoden kuluessa. Lisäksi kolmannelle sektorille työllistetyistä noin 10 prosenttia työllistyi viiden kuluessa palkkatuella muulle sektorille ja kuntaan työllistetyistä noin viisi prosenttia. Edellä kuvatusta on havaittavissa, että palkkatuella työllistyy jossain määrin samoja henkilöitä uudelleen viiden vuoden seurantajakson aikana, mutta valtaosa palkkatuella työllistetyistä ei seurantajakson aikana ole päätenyt uuteen palkkatuettuun työhön. Lisäksi palkkatuetun työn päättymisestä lukien viiden vuoden seurantajakson aikana noin 15–20 prosenttia on aloittanut jossakin työvoimapolitiisessa koulutuksessa.

Osalle palkkatuella työllistetyistä henkilöistä palkkatuettu työ on pysyväluonteinen ratkaisu. Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston perusteella vuonna 2018 työllistettynä olleista noin 130 henkilöä on ollut yhtäjaksoisesti tai lähes yhtäjaksoisesti työllistettynä 8 vuoden ajan. Tätä suuremmalle joukolle palkkatuettu työ on ainut työskentelyn muoto, mutta työllistämisen jaksojen välillä esiintyy katkoksia. Vuonna 2018 palkkatuella työllistetyistä henkilöistä 1 600 on ollut palkkatuella työllistettynä vuonna 2011 eikä näiden vuosien välissä havaita avoimilla työmarkkinoilla työskentelyä.

Suurin osa palkkatuista myönnetään ammatillisen osaamisen parantamiseen, jolloin tavoitteena on kerryttää kokemusta ja oppia työssä sellaisia tietoja ja taitoja, joiden avulla henkilö voisi työllistyä vastaavaa osaamista vaativiin tehtäviin. Osaamista voidaan kehittää jossain määrin vaihtoehtoisesti myös osallistumalla koulutuksiin. Yksilön kannalta kannusteet kerryttää osaamista ovat erilaiset riippuen siitä, onko kyseessä koulutus vai palkkatuettu työ. Palkkatuetun työn ajalta henkilö saa palkkaa, jolloin useimmissa tilanteissa ansiot ovat korkeammat kuin työttömyyden perusteella maksettu etuus tai työvoimakoulutuksen ajalta maksettu korotettu työttömyysetuus kulukorvauksineen. Tulonmuodostusvaikutuksia kuvataan tarkemmin alla luvussa 2.2.3.2. Lisäksi palkkatuetussa työssä voi kerryttää työssäoloa, mutta työvoimakoulutus ei 60 vuotta täyttäneitä koskevaa poikkeusta lukuun ottamatta kerrytä työssäoloa. Työnhakijan kannalta työllistyminen palkkatuettuun työhön voikin näyttäytyä ainakin lyhyellä aikavälillä taloudellisesti kannattavampana kuin koulutukseen hakeutuminen.

Palkkatuen vaikuttavuudessa on eroja riippuen siitä, millaiseen palkkatuettuun työhön henkilö työllistyy. Joissakin tilanteissa koulutus voisi olla pitkällä aikavälillä työttömän työnhakijan työllistymisen ja ansioiden näkökulmasta palkkatuettua työtä parempi vaihtoehto. Jos palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloa olisi ero palkkatuetusta työstä ja työvoimakoulutuksesta lyhyellä aikavälillä saatavan taloudellisen hyödyn ero jonkin verran pienempi.

Vuosina 2017–2022 palkkatuetussa työssä olleiden määrä on vuosittain vaihdellut noin 18 700–25 000 keskimäärin työllistettynä olevan henkilön välillä (pl. vuosi 2020, jolloin COVID-19 pandemian vuoksi myös palkkatuetujen työsuhteiden määrä laski huomattavasti). Työllistettynä olleista noin 33–37 prosenttia on työskennellyt kunnissa tai kuntayhtymissä, noin 24–28 prosenttia kolmannelle sektorilla ja noin 38–40 prosenttia yrityksissä.

Vuosina 2017–2022 noin 60–68 prosenttia alkaneista palkkatukijaksoista on ollut sellaisia, että palkkatukea on edeltänyt vähintään 12 kuukauden työttömyys, eikä henkilöstä ole myönnetty palkkatukea myöskään pääsäännöstä poikkeavan keston ajaksi. Pääsääntöä pidempi palkkatuki on mahdollinen, jos palkkatuki on myönnetty alentuneesti työkykyisestä henkilöstä, oppisopimuskoulutukseen tai 60 vuotta täyttäneestä pitkään työttömänä olleesta henkilöstä. Näiden pääsääntöä pidempikestoisten palkkatukijaksojen osuus kaikista päättyneistä palkkatukijaksoista on vuosina 2017–2022 ollut noin 4–7 prosenttia vuosittain. Palkkatukea myönnetään tätä useammin perusteella, joka mahdollistaisi pääsääntöä pidemmän tukijakson keston, mutta mahdollisuutta ei läheskään kaikissa tapauksissa hyödynnetä. Yli puolet pääsääntöä pidemmistä palkkatukijaksoista on myönnetty oppisopimuskoulutukseen. Noin 15–18 prosenttia vuosina 2017–2022 myönnettyistä palkkatukijaksoista on ollut sellaisia, että työllistymistä edeltävä työttömyys on jatkunut alle 12 kuukautta, eikä henkilöstä ole myönnetty palkkatukea oppisopimuskoulutukseen, eikä vamman tai sairauden perusteella.

Vuosittain oppisopimuskoulutukseen myönnettyjä palkkatukijaksoja alkaa noin 2 200–2 700. Suurin osa oppisopimuskoulutukseen palkkatuella siirtävistä henkilöistä on ollut työttömänä alle vuoden. Esimerkiksi vuonna 2019 noin 67 prosenttia oppisopimuskoulutuksen perusteella tehdyistä palkkatukipäätöksistä oli sellaisia, joissa palkkatuki myönnettiin alle vuoden työttömänä olleen työnhakijan työllistämiseksi. Oppisopimuskoulutukseen myönnetyn palkkatuen jälkeen työllistetyt ovat harvemmin työttömänä kuin muun palkkatuetun työn jälkeen. Vuosina 2016–2022 kolme kuukautta oppisopimuskoulutukseen myönnetyn palkkatuen päättymisen jälkeen työttömänä olleiden osuus on vaihdellut 19–24 prosentin välillä. Muun palkkatuetun työn kohdalla osuus on vaihdellut noin 50–56 prosentin välillä. Oppisopimuskoulutukseen myönnetyn palkkatukijakson jälkeen työllistetyt palaavat siis muihin palkkatuen muotoihin verrattuna harvemmin työttömiksi, joten tosiasiaa se, että palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloa, ei vaikuttaisi niin suureen osuuteen työllistettyjä kuin muun palkkatuetun työn kohdalla. Oppisopimuskoulutukseen myönnettävä palkkatuki tähtää erityisen voimakkaasti osaamisen parantamiseen ja työnantajalla on myös usein voimakkaampi intressi työllistää palkkatuella työllistetty tukijakson päättymisen jälkeen.

Vuosittain vamman tai sairauden perusteella aloitetaan noin 2 000–3 200 palkkatukijaksoa. Vuonna 2022 palkkatuetussa työssä, johon oli myönnetty palkkatukea vamman tai sairauden perusteella, oli keskimääräisenä päivänä noin 3 800 henkilöä. Mahdollisuutta pitkäkestoiseen tukeen alentuneesti työkykyisestä henkilöstä ei ole hyödynnetty erityisen laajasti. Vuosina 2017–2022 päättyneistä vamman tai sairauden perusteella myönnettyistä palkkatukijaksoista noin 16–22 prosenttia oli kestänyt yli 12 kuukautta. Nykyisin alentuneesti työkykyisestä myönnettävä palkkatuki myönnetään ensimmäisellä kerralla 10 kuukauden ajaksi ilman arviota vamman tai sairauden aiheuttamasta tuottavuuden alenemasta työtehtävässä. Tämän jälkeen tuen jatkaminen edellyttää, että työnantaja on tehnyt kohtuulliset mukautustoimet ja näistä riippumatta työllistettävän tuottavuus on alentunut verrattuna muihin työntekijöihin, jolloin palkkatuen myöntäminen on perusteltua.

Työssäoloehdon pidentäminen nykyisestä kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen (L 1300/2023) johtaa siihen, että palkkatuettu työ ei useimmissa tilanteissa riitä yksinään täyttämään palkansaajan työssäoloa, vaan henkilöllä tulisi työssäoloehdon tarkastelujaksolla olla myös jotakin muuta työssäoloeseen luettavaa työtä työssäoloehdon täyttämiseksi. Muutos voi kohdentaa palkkatuetta työtä jossain määrin niihin työttömiin työnhakijoihin, joilla on jo ennen palkkatuetun työn alkamista työssäoloeseen luettavaa työtä, jolloin palkkatuettu työ riittäisi täyttämään työssäoloehdon. Palkkatukea ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista kohdentaa erityisesti sellaisten työnhakijoiden työllistämiseen, joilla on viimeaikaista työhistoriaa, koska tämän kohderyhmän voidaan olettaa työllistyvän pidempään työttömänä olevia todennäköisemmin ilman palkkakustannusten kompensointia.

2.2.3.2 Palkkatuella työllistettyjen tulojen muodostuminen

Palkkatuella työllistyvien tulojen muodostumisesta ei ole saatavilla kaikkia tuloja kattavaa tilastotietoa. Tunnistamalla palkkatuella työllistettävät työnvälitystilaston aineistosta ja yhdistämällä tulorekisterin, Kelan rekisteriaineistojen (yleinen asumistuki, perustoimeentulotuki, työttömyysturva) ja Finanssivalvonnan maksuaineiston tietoja on mahdollista muodostaa suuntaa antava kuvaus palkkatuelle työllistyvien henkilöiden palkka- ja etuustuloista. Kotitaloudelle maksettu perustoimeentulotuki ja yleinen asumistuki on puolitettu kotitalouteen kuuluvien puolisoitten kesken. Etuudet on kuvattu bruttomääräisinä vuoden 2023 hintatasossa¹⁴.

Taulukossa 5 kuvatut keskiarvot kuvaavat henkilöille kuukausittain maksettuja palkkoja ja etuuksia ryhmäkohtaisina (ennen palkkatukea, palkkatuen aikana, palkkatuen jälkeen) keskiarvoina. Vuoden 2019 aikana palkkatuella aloittaneilla tai palkkatuen päättäneillä oli palkkatukea edeltäneillä kuukausilla keskimäärin noin 1 580 euron kuukausitulot, jotka koostuvat palkoista, työttömyysturvaetuuksista ja täydentävistä etuuksista. Niiden kuukausina, jolloin henkilö ollut vähintään yhden päivän palkkatuetussa työssä, vastaavat tulot ovat keskimäärin noin 2 000 euroa kuukaudessa. Palkkatukijaksoa seuraavina kuukausina vastaavat tulot ovat noin 1 670 euroa kuukaudessa.

Taulukko 5. Palkkatuetuun työhön osallistuneiden henkilöiden kuukausittaiset maksetut palkat ja etuudet ryhmäkohtaisina keskiarvoina.

	Ennen tukea	Tuen aikana	Tuen jälkeen
Palkka	890	1 687	1 027
Ansiopäiväraha	213	66	350
Peruspäiväraha	29	12	78
Työmarkkinatuki	300	125	96
Yleinen asumistuki	101	83	84
Toimeentulotuki	45	21	38
YHTEENSÄ	1 579	1 994	1 673

Taulukossa 6 tarkastellaan ansiopäivärahaa saavien ja palkkatuella aloittaneiden tulomuodostusta aloittamisvuoden kuukausilta ennen työllistämistä. Palkkatulottomilta kuukausilta maksettiin ansiopäivärahaa keskimäärin noin 1 560 euroa kuukaudessa. Jos kuukauden aikana maksettiin myös palkkatuloa, keskimääräinen ansiopäiväraha oli noin 1 150 euroa. Ansiopäivärahan saajat saivat keskimäärin palkka- ja etuustuloja noin 1 840 euroa kuukaudessa ennen palkkatukijaksoa. Ansiopäivärahalta palkkatuelle työllistyvien osalta

¹⁴ Tarkastelu on suuntaa antava, koska siinä ei huomioida henkilöille maksettavia muita tulonsiirtoja kuten sairausvakuutuslain mukaisia päivärahaetuuksia. Tämän vuoksi ja siksi, että tarkastelussa ei huomioida verotusta tai sosiaalivakuutusmaksuja, tarkastelun perusteella ei ole mahdollista muodostaa tarkkaa kuvaa henkilöiden käytettävissä olevista tuloista. Lisäksi on huomioitava, että maksukuukauteen perustuvassa tarkastelussa henkilöiden viimeinen palkka voidaan maksaa, kun palkkatuettu työsuhde on jo päättynyt.

täydentävien tulonsiirtojen merkitys on keskimäärin noin 50 euroa kuukaudessa tilanteessa ennen tuella työllistymistä. Toimeentulotukea noin 4 % kohderyhmän henkilöiden kotitalouksista ja asumistukea noin 18 %.

Taulukko 6. Ansiopäivärahaa saavien ja palkkatuella aloittaneiden tulomuodostus palkkatuella aloittamisvuoden kuukausilta ennen työllistämistä.

Ansiopäivärahan saajan tulomuodostus ennen palkkatukea	Palkkatuloja	Palkkatuloja = EI	Palkkatuloja = KYLLÄ
Palkka	227	-	1 252
Ansiopäiväraha	1 564	1 655	1 154
Yleinen asumistuki	40	38	47
Toimeentulotuki	12	13	8
YHTEENSÄ	1 843	1 707	2 460

Taulukossa 7 esitetään edellä kuvatun mukaisesti työmarkkinatuella palkkatuella siirtyvien henkilöiden tulomuodostusta. Työmarkkinatuella palkkatuella siirtyvät henkilöt saavat palkka- ja etuustuloja tukea edeltäneiltä kuukausilta keskimäärin noin 1 300 euroa kuukaudessa. Työmarkkinatuella työllistyvien kohdalla täydentävien tulonsiirtojen määrä on keskimäärin 250 euroa kuukaudessa, mikä on selvästi enemmän kuin ansiopäivärahalla palkkatuella siirtyvät. Henkilöistä noin 50 % asui kotitaloudessa, johon maksettiin asumistukea, ja noin 25 % sai toimeentulotukea.

Taulukko 7. Työmarkkinatuella palkkatuella siirtyvien henkilöiden tulomuodostus.

Työmarkkinatuen saajan tulomuodostus ennen palkkatukea	Palkkatuloja	Palkkatuloja = EI	Palkkatuloja = KYLLÄ
Palkka	176	0	1 103
Työmarkkinatuki	868	929	544
Yleinen asumistuki	171	177	138
Perustoimeentulotuki	78	89	21
YHTEENSÄ	1 294	1 194	1 806

2.3 Kunnan työllistämiselvoite ja tuki työllistämiselvoitteen perusteella järjestettyyn työhön

2.3.1 Työ- ja elinkeinotoimiston velvoite järjestää palvelua tai palkkatuettua työtä muun kuin kunnan palveluksessa

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työttömälle työnhakijalle turvataan mahdollisuus työllistymistä edistävään kuntoutukseen tai työvoimakoulutukseen, jos hänen oikeutensa palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan johdosta hänen täytettyään 57 vuotta, mutta ennen kuin hän täyttää 60 vuotta. 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimiston tulee järjestää 60 vuotta täyttäneelle työttömälle työnhakijalle mahdollisuus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön muun kuin kunnan palveluksessa ennen kuin hänen oikeutensa palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan takia. Työllisyyden edistämisen kuntakokeiluun osallistuvalla kunnalla on työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §:n 1 ja 2 momentin perusteella vastaavat tehtävät

asiakkaidensa osalta kuin työ- ja elinkeinotoimistolla on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 1 ja 2 momentin perusteella.

Tässä tarkoitetun veloitteen perusteella järjestettävä työllistymistä edistävä palvelu tai palkkatuettu työ on järjestettävä kestoalta vähintään sellaisena, että työnhakija täyttää työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon. Jos palkkatuettu työ on järjestetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n nojalla, 2.9.2024 alkaen työssäoloehtoon luetaan kaikki työssäoloehtokuukaudet, ja palkansaajan työssäoloehtoon luetaan kaikki sellaiset täydet kalenteriviikot, joina henkilö on ollut 60 vuotta täytettyään työ- ja elinkeinotoimiston julkisesta työvoima- ja yritys-palvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin perusteella järjestämässä työllistymistä edistävässä palvelussa.¹⁵

2.3.2 Kunnan työllistämismelvoite

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan, jos työtön työnhakija ei työllisty avoimille työmarkkinoille eikä hänelle voida järjestää soveltuvaa työttömyysturvalaissa tarkoitettua työllistymistä edistävää palvelua, kuntoutusta tai palkkatuettua työtä muun kuin kunnan palveluksessa, hänen kotikuntansa on työ- ja elinkeinotoimiston osoituksesta järjestettävä hänelle työntekomahdollisuus (työllistämismelvoite). Kunnan on järjestettävä työntekomahdollisuus siten, että työllistettävä voi aloittaa työn työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyessä. Työllisyyden edistäminen kuntakokeiluissa mukana oleva kokeilualueen kunta vastaa työntekomahdollisuuden järjestämisestä asiakkaidensa osalta vastaavasti kuin muut kunnat.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan työllistämismelvoitteen kesto on kuusi kuukautta. Työttömyysturvalaissa säädetyn työssäoloehdon tarkastelujakson kuluessa tehty työssäoloehtoon luettava työ ja osallistuminen työssäoloehtoon luettavaan työllistymistä edistävään palveluun vähentävät kuitenkin kuuden kuukauden työllistämismelvoitetta vastaavasti. Sääntelyn tavoitteena on, että henkilö täyttää palkansaajan työssäoloehdon työllistyessään kunnan veloitetyöhön. Henkilöllä on halutessaan oikeus luopua melvoiteoikeudestaan ilman työttömyysturvaseuraamuksia.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (73/2023 vp) esitettiin, että työllistämismelvoitteen perusteella järjestettävän työn tulee olla kestoalta sellainen, että työnhakija täyttää työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon työn päättyessä. Muutos liittyy palkansaajan työssäoloehdon pidentämiseen, minkä johdosta kuuden kuukauden kestoinen melvoitetyö ei riitä täyttämään työssäoloehtoa. Siirtymäsäännöksen perusteella tilanteessa, jossa kunnan velvollisuus järjestää palkkatuettua työtä palkansaajan työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymisen johdosta on alkanut viimeistään 1 päivänä syyskuuta 2024, työllistämismelvoitteen keston sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä melvoitetyöllistämisen kestoalta ja työssäoloehdon pituudesta.¹⁶ Muutos on tullut voimaan 1.1.2024.

Työllistämismelvoitteen perusteella järjestettävän työn tulee olla alan säännöllisen työajan mukaista kokoaikatyötä. Työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalle järjestetään hänen

¹⁵ Laki työttömyysturvalain muuttamisesta (1300/2023). 1.9.2024 saakka työssäoloehdossa huomioidaan kalenteriviikkoja.

¹⁶ Laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta (1306/2023)

työkykyään vastaavaa työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon täyttävää osa-aikatyötä.

Jos henkilö on jättämällä hakematta työttömyyspäivärahaa tai muutoin saanut aikaan sen, ettei työttömyyspäivärahan enimmäisaika ole täytynyt ennen 57 vuoden ikää, ei kunnalle synny työllistämisvelvoitetta. Työllistämisvelvoite lakkaa, jos:

1) työntekomahdollisuuden oikeutettu ilman työttömyysturvalain 2 a luvussa tarkoitettua pätevää syytä kieltäytyy hänelle osoitetusta työkykyyn nähden sopivasta työllistämisvelvoitteen nojalla järjestetystä työstä;

2) työ, johon työnhakija on osoitettu, keskeytyy työnhakijasta johtuvasta syystä; tai

3) työnhakijalle ei voida työnhaun voimassaolon lakattua järjestää työtä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun työllistämisvelvoite on tullut voimaan.

Kunnalla on oikeus saada valtiolta tukea työllistämisvelvoitteen perusteella järjestettyyn työhön 50 prosenttia työllistetyistä aiheutuvista palkkakustannuksista. Vuoden 2025 alusta tukeen budjetoitu määräraha siirtyy osaksi kuntien valtionosuuksia. Vuoden 2025 kehityksessä tarkoitukseen budjetoitu laskennallinen määräraha valtionosuusrahoituksen sisällä on 18,65 miljoonaa euroa. Kuntien osuus velvoitetyöllistämisen kustannuksista on puolet palkkakustannuksista sekä työnantajan sivukulut, joiden määrä on keskimäärin noin 23 prosenttia palkkakustannuksista. Lisäksi kunta vastaa muista työnantajalle kuuluvista vastuista (esim. työvälitteet, työpiste, työterveys jne.)

Yhteensä kuntien kustannuksiksi velvoitetyöllistämistä vuonna 2025 arvioidaan noin 50 miljoonaa euroa, josta 18,65 miljoonaa euroa on valtionosuusjärjestelmän kautta kunnille tehtävän hoitamiseen tarkoitettua rahoitusta. Kuntien nettomenot velvoitetyöllistämistä ovat siis mittaluokaltaan arviolta noin 30 miljoonaa euroa vuonna 2025.

Työttömyysturvalain 5 luvun 4 a §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan jos palkkatuettu työ on järjestetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitettun kunnan velvoitteen nojalla, työssäoloehtoon luetaan kaikki työssäoloehdon täyttävät kalenteriviikot.

2.3.3 Velvoitetyö ja velvoitteen perusteella järjestetty palvelu ja nykytilan arviointi

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvussa tarkoitettun työllistämisvelvoitteen taustalla on nyttemmin kumottuun työllisyyslakiin (275/1987) vuoden 1997 alusta tehty muutos. Kyseinen työllisyyslain muutos puolestaan liittyi kumotun työttömyysturvalain (602/1984) muutokseen, jossa lailla 666/1996 palkansaajan työttömyyspäivärahan (perus- ja ansiopäiväraha) niin kutsutun lisäpäiväoikeuden ikärajaa korotettiin.

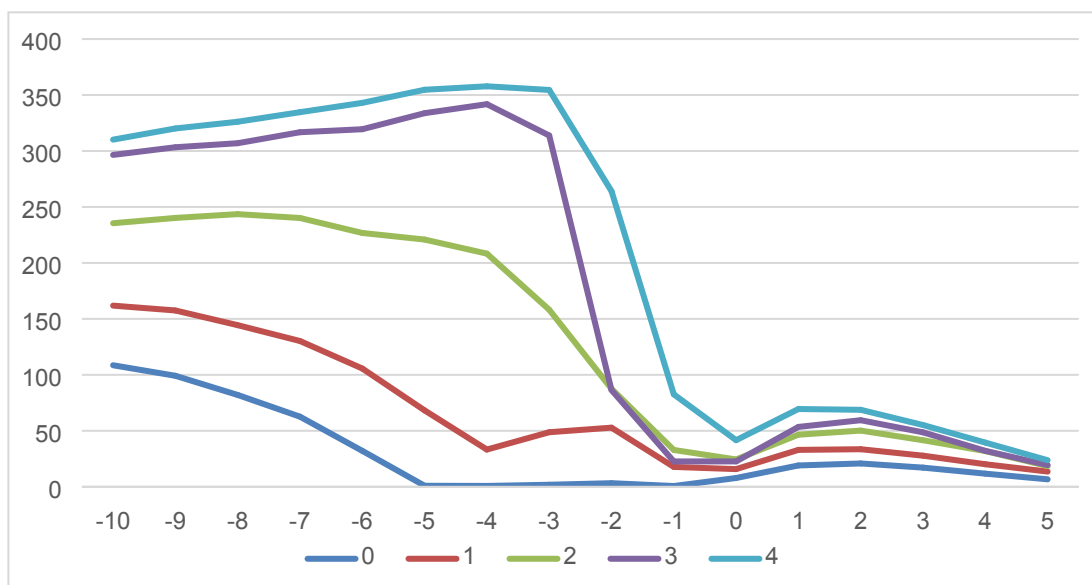
Työllisyyslain muutoksilla (L 1329/1996) haluttiin turvata lisäpäiväoikeuden menettäville yli 55-vuotiaille pitkäaikaistyöttömille mahdollisuus sellaiseen koulutukseen, kuntoutukseen tai tuettuun työllistymiseen, jolla palkansaajan työssäoloehto olisi mahdollista täyttää uudelleen. Hallituksen esityksen HE 210/1996 vp mukaan tämän 55 vuotta täyttäneille kohdistetun 10 kuukauden työntekomahdollisuuden avulla henkilö voisi uudelleen täyttää työttömyyspäivärahan saamisedellytykset ja näin päästä 57 vuotta täytettyään lisäpäiväoikeuden piiriin. Ehdotettujen työvoimapoliittisten toimenpiteiden tarkoituksena oli näin ollen viime kädessä turvata 500 päivää työttömänä olleelle pitkäaikaistyöttömälle, jonka

mahdollisuudet sijoittua avoimille työmarkkinoille ovat heikot, toimeentulo työttömyyspäivärahajärjestelmän piirissä 60 ikävuoteen saakka. Mahdollisuus koski ainoastaan perus- tai ansiopäivärahaa saavia, jolloin samaan ikäluokkaan kuuluvat työnhakijat, jotka jo aiemmin olivat siirtyneet työmarkkinatuen saajiksi, eivät kuuluneet työllistymismahdollisuuden kohderyhmään.

Velvoitetyöstä säätämisen jälkeen sen ikärajaa on korotettu. Myös työttömyyspäivärahan lisäpäivien ikärajaa on nostettu useaan otteeseen. Velvoitetyöllistämisen kesto on lisäksi muutettu työssäoloehdon kertymiseen vaadittavaa työssäoloehto vastavasti, kun työssäoloehto on muutettu. Tavoite järjestelmän taustalla ei kuitenkaan ole muuttunut. Koska velvoitetyöllistämisen jälkeen huomattava osa työllistetyistä jää työttömiksi työnhakijoiksi, on velvoitetyöllistäminen käytännössä toiminut tarkoituksensa mukaisesti, eli työssäoloehto on täyttynyt ja päivärahaoikeus on turvattu.

Kuviossa 9 on tarkasteltu 2012 jälkeen ensimmäistä kertaa velvoitetyössä aloittaneiden vuosittaisia työpäiviä avoimilla työmarkkinoilla. Henkilöt on luokiteltu viiteen ryhmään velvoitetyössä aloittamista edeltäneiden viiden vuoden keskimääräisten työpäivien perusteella. Tarkastelun perusteella noin 2/5 velvoitetyössä aloittaneista on ollut vahvasti työmarkkinoille kiinnittyneitä ennen työllistämistä edeltävän työttömyysjakson alkua. Viidennes velvoitetyössä aloittaneista ei ole työskennellyt avoimilla työmarkkinoilla lainkaan edellisen 5 vuoden aikana. Kuvion mukaisen ryhmittelyn henkilöillä, joiden avoimilla työmarkkinoilla työskentely velvoitetyötä edeltävinä vuosina on ollut harvinaista, velvoitetyötä edeltävä päivärahaoikeus perustuu useissa tapauksissa palkkatuettuun työhön.

Kuvio 9. Vuoden 2012 jälkeen ensimmäistä kertaa velvoitetyössä aloittaneiden vuosittaiset työpäivät avoimilla työmarkkinoilla. Lähde: TEM-työnvälitystilasto, Tilastokeskuksen työssäkäyntitilasto

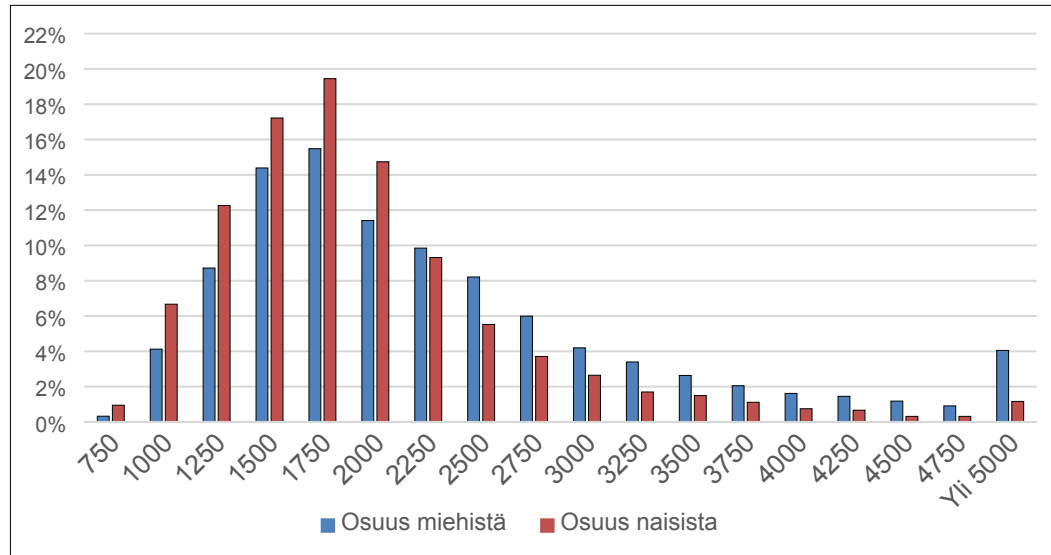


Vuosina 2016–2019 kunnan velvoitetyössä on aloittanut vuosittain noin 3 000–3 800 eri henkilöä. Edellä mainitulla aikavälillä 60 vuotta täyttäneiden osuus velvoitetyöllistetyistä on kasvanut noin 6 prosentista noin 33 prosenttiin. Työttömyyspäivärahan lisäpäivien asteittainen poistuminen vaikuttaa vuodesta 2025 alkaen siten, että työllistämiselvelvoitteen piiriin tulisi aiempaa enemmän henkilöitä työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymisen myötä. Se, että henkilöt, joiden päivärahan enimmäisaika täyttyy, voivat edelleen palauttaa ansiopäiväraha-oikeutensa velvoitetyöllä, kumoaa lisäpäivien poistamisen tavoiteltuja työllisyysvaikutuksia. Velvoitetyöllistämisen kustannusten arvioidaan kasvavan asteittain vuosina 2025–2029 lisäpäiväoikeuden poistumisen vaikutuksesta. Kun myös palkansaajan työssäoloaika pitenee 2.9.2024 alkaen kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen, ja kun samasta ajankohdasta lukien työllistämiselvelvoitteen perusteella järjestettävän työn tulee olla kestoltaan sellainen, että työnhakija täyttää työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon työn päättyessä, velvoitetyöllistämisen kesto kaksinkertaistuu nykyiseen verrattuna. Tämä tarkoittaisi kuntien kustannusten kaksinkertaistumista.

Velvoitetyöllistämisen kustannusten arvioidaan olevan vuoden 2025 tasossa ilman työssäoloehdon pidentämisen vaikutusta noin 50 miljoonaa euroa vuodessa. Tästä summasta 18,65 miljoonaa euroa on laskennallista valtionosuutta tehtävän hoitamiseen, mikä vastaa laskennallisesti nykyistä 50 prosentin suuruista tukea palkkakustannuksiin velvoitteen ajalta. Kunta vastaa 50 prosentista palkkakustannuksista sekä täysimääräisesti työnantajan sivukuluista ja muista työntekijästä aiheutuvista kustannuksista (työvälineet, työterveys, jne.). Lisäpäivien poistumisen johdosta pitkällä aikavälillä velvoitetyöllistämisen kustannusten arvioidaan kasvavan noin 71 miljoonaa euroon vuodessa. Työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen kaksinkertaistaisi velvoitetyöllistämisen kustannukset.

Työllistämiselvelvoitteen perusteella työllistetyin yleisin ansiopäivärahan perustepalkka oli vuonna 2019 noin 1 500–2 000 euroa kuukaudessa (kuva 10). Noin viidenneksellä miehistä ja kymmenesosalla naisista työllistämistä edeltävä vakuutusmaksu oli yli 3 000 euroa. Yksittäisten etuuksien saajien kohdalla voidaan havaita erittäin korkeita perustepalkkoja.

Kuvio 10. Työllistämismääräysten perusteella työllistettyjen henkilöiden ansiopäivärahan perustelupalkat vuonna 2019. Lähde: Finanssivalvonnan maksuaineisto, TEM työnvälitystilasto



Työnvälitystilaston ja Finanssivalvonnan maksuaineiston tietoja yhdistämällä voidaan tarkastella velvoitetyöhön osallistuneille maksettuja ansiopäivärahoja. Taulukkoon 8 on poimittu vuoden 2019 aikana ansioturvaa saaneet joiden päivärahan saamista on edeltänyt osallistuminen työllistämismääräysten perusteella järjestettyyn työhön.

Taulukko 8. Velvoitetyöhön osallistuneille maksetut ansiopäivärahat työttömyyskassoittain vuonna 2019. Lähde: Finanssivalvonnan maksuaineisto 2019, TEM työnvälitystilasto.

Työttömyyskassa	Korvatut päivät	Osuus korvatuista päivistä	Päiväraha	Päiväraha suhteessa velvoitetaustaisten keskiarvoon
Rakennusalan	112 594	4.9 %	62	100 %
Sähköalojen	20 885	0.9 %	69	111 %
Paperityöväen	36 767	1.6 %	71	115 %
Teollisuuden	332 952	14.5 %	59	95 %
Julkisten ja hyvinvointialojen	322 192	14.0 %	55	89 %
Palvelualojen	200 700	8.7 %	52	84 %
Työttömyyskassa Pro	54 188	6.7 %	68	110 %
Suomen Elintarviketyöläisten	29 159	1.3 %	61	98 %
Kuljetusalan	44 750	2.0 %	65	105 %
Posti- ja logistiikka-alan	17 939	0.8 %	59	95 %
Työttömyyskassa Finka	34 538	1.5 %	80	129 %
IAET-kassa (nyk. KOKO-kassa)	117 475	5,1 %	89	144 %
Super	26 394	1.2 %	57	92 %
Terveystieteiden alan	16 480	0,7 %	61	98 %

Opettajien	35 195	1.5 %	73	118 %
Erytysalojen	42 500	1.9 %	61	98 %
Julkis- ja yksityisalojen	77 062	3.4 %	58	94
Työttömyyskassa Statia	22 074	1.0 %	58	94 %
Myynnin ja markkinoinnin	29 330	1.3 %	85	137 %
JATTK-työttömyyskassa	47 355	2.1 %	65	105 %
Lakimiesten	1 999	0.1 %	96	155 %
Erytyiskoulutettujen tk Erko	35 166	1.5 %	72	116 %
Yleinen työttömyyskassa YTK	537 083	23.4 %	63	102 %

Vuosittain noin 1 500–2 000 57–60 -vuotiasta työtöntä työnhakijaa aloittaa työvoimakoulutuksen. Määrä vastaa noin 2–3 prosenttia kaikista kyseisen ikäryhmän työhaussa vuoden aikana tapahtuvista muutoksista. Ei ole tiedossa, kuinka moni koulutuksen aloittaneista on aloittanut koulutuksen työ- ja elinkeinotoimiston velvoitteen vuoksi ja kuinka moni olisi aloittanut koulutuksen velvoitteesta huolimatta. Vuosittain noin 5 000–9 000 60 vuotta täyttänyt työtöntä työnhakijaa on aloittanut työllistymistä edistävässä palvelussa. Lisäksi vuosittain noin 1 000–2 000 ikäryhmään kuuluvaa henkilöä on aloittanut palkkatuetussa työssä muun kuin kunnan palveluksessa. Määrä on vastannut noin 5–12 prosenttia kaikista ikäryhmän työhaun muutoksista.

Ei ole tiedossa, kuinka moni näistä 57–60-vuotiaista palvelussa tai palkkatuetussa työssä aloittaneista on aloittanut palvelun tai palkkatuetun työn edellä kuvatun velvoitteen vuoksi ja kuinka moni olisi aloittanut palvelun tai palkkatuetun työn velvoitteesta huolimatta. Edellä kuvatut palvelun aloittaneiden määrät ovat vähäisiä suhteessa muihin ikäryhmän työhaussa tapahtuviin muutoksiin, joten velvoite ei ole ainakaan merkittävässä määrin turvannut pääsyä työllistymistä edistäviin palveluihin tai palkkatuetuun työhön muun kuin kunnan palveluksessa. Koska velvoitteen perusteella palvelun aloittaneista ei ole tietoa, ei ole mahdollista arvioida, poikkeako velvoitteen perusteella järjestettyjen palveluiden työllisyysvaikutus kaikkien palveluiden keskimääräisestä vaikuttavuudesta. Ruotsista saatujen kokemusten valossa voidaan kuitenkin todeta, että palveluiden käyttäminen työssäoloehdon kerryttämisen tarkoituksessa vaikuttaa työttömyyttä pitkittävästi ja lisää riippuvuutta etuuksista.¹⁷

Taulukossa 9 on kuvattu työllistämivelvoitteen perusteella 2019 työllistetyille maksettuja ansiopäivärahan maksupäiviä työllistämistä edeltävänä vuotena. Maksetuista päivistä noin 93% oli passiivisen ajalta eli henkilö ei ollut työllistymistä edistävässä palvelussa. Yleisimpiä palveluita olivat työvoimakoulutus (noin 1/3 aktivointipäivistä) sekä työkokeilu (noin 1/4 aktivointipäivistä).

¹⁷ Sianesi 2008. Ruotsissa kaikki palvelut kerryttivät työssäoloehdotta vuoteen 2001 saakka.
<https://econpapers.repec.org/RePEc:eee:labeco:v:15:y:2008:i:3:p:370-399>

Taulukko 9. Työllistämismääräytteen perusteella vuonna 2019 työllistettyjen ansiopäivärahan maksupäivät työllistymistä edeltävänä vuotena. Lähde: Finanssivalvonnan maksuaineisto 2019, TEM työnvälitystilasto.

	Päivät	% päivistä	% palvelun aikaisista päivistä
Ei työllistymistä edistävässä palvelussa	394 075	92.7 %	
Työvoimakoulutus	9 749	2.3 %	31 %
Omaehtoinen opiskelu	3 687	0.9 %	12 %
Kokeilu	8 181	1.9 %	26 %
Valmennus	4 276	1.0 %	14 %
Kuntouttava työtoiminta	5 118	1.2 %	17 %

2.3.4 Velvoitetyöllistettyjen tulonmuodostus

Velvoitetyöllistettyjen tulonmuodostusta kuvataan taulukossa 10. Taulukon laskelmat on muodostettu vastaavalla tavalla kuin palkkatuella työllistettyjen kohdalla (ks. 2.2.1.1 Palkkatuella työllistettyjen tulojen muodostuminen). Velvoitetyöllistettyjen palkka ja etuustulot ovat noin 1 400 euroa kuukaudessa ennen ja jälkeen palkkatuella työllistymisen ja nousevat noin 1 900 euroon työllistämisen aikana¹⁸. Velvoitetyöllistämiseen osallistuneiden henkilöiden kotitalouksista perustoimeentulotukea maksettiin noin 4 %:lle ja yleistä asumistukea 17 %:lle.

Taulukko 10. Velvoitetyöllistettyjen tulonmuodostus. Lähde: Finanssivalvonta, TEM työnvälitystilasto, Tulorekisteri, Kelan etuusrekisteri.

	Ennen tukea	Tuen aikana	Tuen jälkeen
Palkka	603	1 685	321
Ansiopäiväraha	672	137	993
Peruspäiväraha	38	6	26
Työmarkkinatuki	76	75	21
Yleinen asumistuki	34	28	29
Perustoimeentulotuki	15	8	14
YHTEENSÄ	1 438	1 939	1 404

2.4 Valtionhallintoon työllistäminen

Valtion virastolle tai laitokselle voidaan osoittaa määrärahaa työttömän työnhakijan palkkaamisesta aiheutuviin palkkauskustannuksiin. Määrärahan osoittamisessa noudatetaan pääosin palkkatukea koskevia säännöksiä. Määrärahasta voidaan kuitenkin maksaa palkkauskustannukset kokonaisuudessaan valtion talousarvion mukaiseen enimmäismäärään

¹⁸ Tarkastelu on suuntaa antava koska siinä ei huomioida henkilöille maksettavia muita tulonsiirtoja kuten sairausvakuutuslain mukaisia päivärahaetuuksia. Tämän vuoksi ja siksi, että tarkastelussa ei huomioida verotusta tai sosiaalivakuutusmaksuja, tarkastelun perusteella ei ole mahdollista muodostaa tarkkaa kuvaa henkilöiden käytettävissä olevista tuloista. Lisäksi on huomioitava, että maksukuukauteen perustuvassa tarkastelussa henkilöiden viimeinen palkka voidaan maksaa, kun palkkatuettu työsuhde on jo päättynyt.

saakka. Enimmäismäärä on 3 410 euroa kuukaudessa. Valtionhallintoon työllistäminen on kiintiöity talousarviossa 250 henkilötyövuoteen. Työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa ei ole säännöksiä valtionhallintoon työllistämistä, eikä palkkatukea voida myöntää valtion virastoille tai laitoksille. Valtion vuoden 2024 talousarvioesityksessä ehdotetaan, että valtion vuoden 2024 talousarvion määrärahaa voitaisiin käyttää valtion virastolle tai laitokselle työttömän työnhakijan palkkaamisesta 30.9.2024 mennessä aiheutuviin palkkauskustannuksiin eli valtionhallintoon työllistäminen päättyisi syyskuun 2024 loppuun mennessä.

2.5 Työttömyysturvaseuraamukset ja palkkatuetun työn huomioon ottaminen

Työnhakijalle asetetaan työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:n perusteella työssäolovelvoite, jos hän on vuoden kuluessa laiminlyönyt työnhakuun ja palveluihin osallistumiseen liittyviä velvollisuuksiaan vähintään neljä kertaa. Työssäolovelvoite tarkoittaa työttömyysturva-oikeuden menettämistä toistaiseksi. Koulutusta vailla oleva alle 25 vuotias nuori menettää vastaavasti oikeutensa työttömyysetuuteen toistaiseksi, jos hän on jättänyt hakematta ammatillisia valmiuksia antavaan koulutukseen, eronnut koulutuksesta tai laiminlyönyt toteuttaa työllistymissuunnitelmansa siltä osin, kun siinä on sovittu koulutukseen hakemista korvaavista toimenpiteistä. Tästä säädetään työttömyysturvalain 2 luvun 13 ja 14 §:ssä.

Työssäolovelvoitteen voimassaolo lakkaa muun muassa silloin, kun henkilö on ollut vähintään 12 kalenteriviikkoa työssäoloehtoon luettavassa työssä. Koulutusta vailla olevien nuorten osalta edellytetään vähintään 21 kalenteriviikon työssäoloa. Jos henkilö on ollut palkkatuetussa työssä, työ otetaan huomioon vain siltä osin, kuin se luetaan myös työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaan työssäoloehtoon. Työssäoloehtoon luettavan työn lisäksi seuraamusten lakkaamisessa työnhakijan hyväksi luetaan myös muun muassa aikaa, jona hän on osallistunut työttömyysturvalaissa määriteltyihin työllistymistä edistäviin palveluihin.

Jos työssäolovelvoitteen ja koulutusta vailla oleville nuorille asetettavan seuraamuksen lakkaamista koskevat säännökset säilytetään ennallaan, työttömyysturva-oikeuden palauttaminen vaikeutuisi, koska palkkatuetta työtä ei enää otettaisi huomioon. Lopputulos ei välttämättä olisi tarkoituksenmukainen, koska etuus-oikeuden voisi tällöin palauttaa palkkatuetta työtä selvästi kevyemmällä osallistumisella työllistymistä edistäviin palveluihin.

2.6 Työmarkkinatuen odotusaika

Työmarkkinatukijärjestelmän yhtenä keskeisenä tavoitteena on tehostaa ammatilliseen koulutukseen hakeutumista. Tämän vuoksi työmarkkinatukea ei makseta välittömästi työnhaun alkaessa ammatillista koulutusta vailla olevalle työnhakijalle, vaan työmarkkinatukeen sovelletaan 21 viikon mittaista odotusaikaa, josta säädetään työttömyysturvalain 7 luvun 2 §:ssä. Nuorten koulutukseen hakeutumista koskevasta velvoitteesta poiketen odotusaikaa asetettaessa työnhakijan iällä ei ole merkitystä. Iästä riippumatta odotusaika koskee sellaista ammatillista koulutusta vailla olevaa henkilöä, joka ei työmarkkinatuen hakemista edeltävästi ole saanut työttömyyspäivärahaa enimmäisajalta.

Odotusaika estää työmarkkinatuen maksamisen työttömyysajalta, mutta toisaalta työnhakijalla on kuitenkin odotusajan estämättä oikeus työmarkkinatukeen siltä ajalta, kun hän osallistuu työllistymistä edistävään palveluun. Tällä kannustetaan työmarkkinatuen hakijoita edistämään työllistymismahdollisuuksiaan osallistumalla niin kutsuttuihin aktiivipalveluihin.

Pykälän 3 momentissa säädetään kausista, joka vähennetään odotusajasta. Tällaista aikaa ovat täydet kalenteriviikot, joina henkilö on ollut ollut palkkatyössä, joka luetaan hänen

työssäoloehtoonsa, työllistynyt yrittäjänä, ja työskentely luetaan hänen työssäoloehtoonsa ja lisäksi kalenteriviikot, joilta henkilö odotusajan alkamista lähinnä edeltävän kahden vuoden aikana on saanut työttömyysetuutta taikka joilta hänelle ei ole maksettu työmarkkinatukea odotusajan, työmarkkinatuen tarveharkinnan taikka sen omavastuuajan takia.

Jos työmarkkinatuen odotusaikaa koskeva säännös säilytetään ennallaan, työttömyysturva-aoikeuden palauttaminen vaikeutuisi, koska palkkatuetta työtä ei enää otettaisi huomioon. Lopputulos ei välttämättä olisi tarkoituksenmukainen, koska se ei kannustaisi työmarkkinatuen hakijaa hakeutumaan palkkatuetuun työhön, vaikka se olisi ajankohtainen, avoimille työmarkkinoille tai ammatillisiin opintoihin tukeva palvelu.

2.7 Työttömyysetuuksien rahoitus

2.7.1 Ansiopäivärahan ja peruspäivärahan rahoitus

Työttömyysetuuksien rahoituksesta säädetään työttömyysturvalaissa, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa ja työttömyyskassalaissa.

Työttömyyspäivärahan rahoituksesta vastaavat valtio, työnantajat ja palkansaajat pakollisilla työttömyysvakuutusmaksuilla sekä työttömyyskassat jäsenmaksuilla. Palkansaajien ja työnantajien työttömyysvakuutusmaksut tilitetään Työllisyysrahastoon. Työllisyysrahasto vastaa palkansaajan ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoituksesta siltä osin kuin valtio ja yksittäiset työttömyyskassat eivät ole siitä vastuussa. Työttömyyskassojen maksamista ansiosidonnaisista työttömyyspäivärahoista valtio kustantaa peruspäivärahaa vastaavan osuuden. Valtio ei osallistu lomautusajalta, sääesteen ajalta eikä lisäpäiviltä maksettujen etuuksien rahoitukseen. Työllisyysrahasto rahoittaa kokonaan korotetun ansio-osan. Palkansaajia vakuuttavien työttömyyskassojen osuus kustakin ansioon suhteutetusta päivärahasta on 5,5 prosenttia.

Yrittäjän ansiopäivärahan rahoitukseen ei käytetä työttömyysvakuutusmaksujen tuottoa, vaan työttömyyskassaan kuuluvat yrittäjät rahoittavat työttömyyskassan jäsenmaksulla sen osan ansiopäivärahasta, joka ylittää perusosan.

Peruspäiväraha rahoitetaan palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun tuotoilla, palkansaajan ja työnantajan rahoitusosuuksista tilitettävällä 50 300 000 euron erällä ja, jos nämä tilitykset eivät riitä kattamaan peruspäivärahamenoa, valtion rahoitusosuudella. Palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun kertymästä Kansaneläkelaitokselle tilitettävä määrä vastaa keskimäärin työttömyyskassoihin kuulumattomien työntekijöiden palkansaajan työttömyysvakuutusmaksuista kertyvää määrää. Tämän lisäksi Kansaneläkelaitokselle tilitetään peruspäivärahan rahoitukseen vuosittain 50 300 000 euroa. Jos edellä mainittujen tilitysten yhteismäärä on suurempi kuin peruspäivärahameno, tilitettävä yhteismäärä on kuitenkin enintään peruspäivärahamenon verran.

Valtio rahoittaa kulukorvaukset kokonaan sekä perus- että ansiopäivärahan osalta.

2.7.2 Työmarkkinatuen rahoitus

Työmarkkinatuen rahoitusvastuu jakaantuu valtion ja kuntien kesken. Valtio rahoittaa työmarkkinatuen kokonaan sen maksuerän loppuun, jonka aikana henkilölle on maksettu työmarkkinatukea työttömyyden perusteella yhteensä 300 päivää. Sen jälkeen valtio ja työmarkkinatuen saajan kotikunta rahoittavat työttömyyden ajalta maksetun työmarkkinatuen

puoliksi sen maksuerän loppuun, jonka aikana henkilölle on maksettu työmarkkinatukea 1 000 päivää. Sen jälkeen kotikunnan rahoitusosuus suurenee 70 prosenttiin.

Työmarkkinatuen 300 maksupäivän laskeminen alkaa uudelleen alusta sen jälkeen, kun henkilö on tullut työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymisen jälkeen uudelleen oikeutetuksi työmarkkinatukeen. Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettu työmarkkinatuki sekä siihen liittyvä lapsikorotus ja korotusosa rahoitetaan aina valtion varoista, eikä niiden ajalta maksettua työmarkkinatukea lasketa mukaan työmarkkinatuen 300 maksupäivään.

Kustannusvastuun jako ei koske työllistymistä edistävän palvelun ajalta maksettavaa työmarkkinatukea ja lapsikorotusta eikä palvelun ajalta maksettavaa korotusosaa. Palvelun ajalta maksettavaa etuutta ei myöskään lueta työmarkkinatuen maksupäiviin, joiden perusteella kunnan rahoitusvastuu määräytyy.

2.7.3 Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun uudistus

Kunnan vastuu työttömyysetuuksien rahoituksesta laajenee vuoden 2025 alusta lukien. Työmarkkinatuen rahoituksen lisäksi kunnalle tulee vastuu peruspäivärahan ja ansiopäivärahan perusosan rahoituksesta. Ansio-osan ja korotetun ansio-osan rahoitus säilyy ennallaan.

Rahoitusvastuu koskee vuodesta 2025 alkaen myös palvelun ajalta maksettavaa työttömyysetuutta.

Rahoitusvastuun perusteena oleva etuuspäivien kertymä nollautuu työnhakijan täyttäessä työttömyysturvalaissa tarkoitetun työssäoloehdon. Vuodesta 2025 alkaen kunnan rahoitusvastuu alkaa työnhakijan 101. työttömyysetuuspäivästä. Kunnan rahoitusosuus on 200 maksupäivään saakka kymmenen prosenttia työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan määrästä. Työnhakijan etuuspäivien kertymän ollessa 201–300 päivää, kunnan rahoitusosuus on 20 prosenttia, 301–400 etuuspäivän ajalta 30 prosenttia, 401–700 etuuspäivältä 40 prosenttia ja 701 maksupäivästä eteenpäin 50 prosenttia. Korkein, 50 prosentin rahoitusosuus, ei koskisi peruspäivärahaa tai ansiopäivärahan perusosaa, koska työttömyyspäivärahan enimmäisaika on 500 päivää. Jos etuudensaaja enimmäisajan täyttymisen vuoksi siirtyy perus- tai ansiopäivärahalta työmarkkinatuella, nämä työttömyyspäivärahapäivät luetaan mukaan henkilön työttömyysetuuden saannin keston.

2.7.4 Nykytilan arviointi

Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun uudistaminen vuoden 2025 alusta lukien on keskeinen ohjausväline vuoden 2025 alussa tapahtuvassa muutoksessa, jossa julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen järjestämisvastuu siirtyy valtiolta kunnille. Järjestämisvastuun uudistamisen lähtökohta on, että vastuu työnhakijoille ja yrityksille ja muille työnantajille tarjottavista työvoimapalveluista siirretään pääosin kuntien vastuulle. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtyessä kunnille, kunnilla on nykyistä paremmat mahdollisuudet vaikuttaa työttömyysetuuksista syntyvään rahoitusvastuuseen järjestämällä työttömille palveluja, jotka johtavat työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Työvoimapalveluiden järjestäminen ja muut työvoimapalveluihin liittyvät lakisääteiset tehtävät muodostavat kunnille uuden valtionosuustehtävän.

Työttömyysetuuksien rahoitusvastuun uudistamisella kannustetaan kuntaa huolehtimaan alueen työllisyydestä sekä järjestämään työttömille työnhakijoille mahdollisimman tehokkaasti palveluja, jotka – kuten edellä todetaan – johtavat työllistymiseen avoimille työmarkkinoille.

Portaittain nouseva rahoitusvastuu kannustaa kuntia ehkäisemään pitkäaikaistyöttömyyden syntymistä ja kohdentamaan resursseja myös pidempään työttömänä olleisiin. Rahoitusvastuun laajentamisella peruspäivärahaan ja ansiopäivärahaan kannustetaan kuntia huolehtimaan myös näitä etuuksia saavien työllisyyden edistämisestä, ja sen laajentamisella palveluiden ajalta maksettavien työttömyysetuuksien rahoitukseen kannustetaan kuntia siihen, että työllistymistä edistäviä palveluita käytetään siinä tarkoituksessa, että ne edistävät työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Hallituksen esityksessä HE 207/2022 vp todetaan, että rahoitusmallin kannustavuus on tarkoitettu toimimaan ohjauksena, joka palkitsee tehtäviä tehokkaasti toteuttavia kuntia, mikä voisi näkyä pitkällä aikavälillä kunnan taloudellisessa asemassa.

Aiempien selvitysten perusteella voitiin kuitenkin arvioida, että rahoitusvastuu ja tavoite nollata sanottu vastuu voivat ohjata sitä, miten työllisyyden hoitoon tarkoitettuja palveluita käytetään. Tästä esimerkkinä on ETLAn tutkimus¹⁹, jossa havaittiin, että kuntasektorilla noin 20 prosenttia palkkatukijaksoista oli vuonna 2017 kestoaltaan kahdeksan kuukauden mittaisia, eli tukijakso riitti täyttämään työssäoloehdon vaikka karttuma oltiin alennettu 75 prosenttiin työssäoloehdot lähtökohtaisesti kerryttävistä kalenteriviikoista, kun aiemmin kahdeksan kuukauden mittaisen palkkatukijaksojen osuus kunnissa oli lähellä nollaa prosenttia. Yksityisen sektorin osalta vastaavaa muutosta ei ollut havaittavissa. Kun kuntien rahoitusvastuu koski vuonna 2017 vähintään 300 päivää työmarkkinatuella olleita henkilöitä, tutkimuksessa tehdyn havainnon perusteella voidaan olettaa, että työttömyysetuuksien rahoitusvastuu ohjaa jossain määrin kuntien kiinnostusta järjestää palkkatuetta työtä. Tämän ei odoteta muuttuvan kuntien rahoitusvastuun uudistumisen myötä, vaikka rahoitusvastuu laajentuukin myös ansiopäivärahan perusosaan. Tämä johtuu siitä, että kunnan rahoitusvastuun rakenteen vuoksi työssäoloehdon täytyminen joka tapauksessa nollaisi kunnan rahoitusvastuun, ja rahoitusvastuussa huomioitavien työttömyysetuuspäivien laskeminen alkaisi alusta.

Edellä todetusta seuraa, että työnhakijoita ei välttämättä ohjata ainoastaan sellaisiin palkkatukipaikkoihin, joiden voidaan arvioida edistävän työllistymistä avoimille työmarkkinoille, vaan myös palkkatukipaikkoihin, joissa on tavoitteena työssäoloehdon kerryttäminen. Tämä voi heikentää palkkatuen vaikuttavuutta. Samoin mahdollisuus vaikuttaa kunnan rahoitusvastuuseen voi johtaa palkkatukityön valintaan muiden työllistymistä edistävien palveluiden sijasta.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman osion 4.3, Työhön kannustava sosiaaliturva, linjausten mukaisesti yksinkertaistaa työttömyysturvajärjestelmää ja lisätä työllisyyttä parantamalla työllistymiseen liittyviä kannustimia. Tässä esityksessä ehdotetuilla muutoksilla työttömyysetuusmenon tavoitellaan vähentyvän noin 373 miljoonalla eurolla, ja julkisen talouden vahvistuvan nettomääräisesti noin 276 miljoonalla eurolla. Julkisen talouden tavoitellaan vahvistuvan myös työllisyysvaikutuksen kautta. Tässä esityksessä ehdotettujen muutosten arvioitu työllisyysvaikutus on noin 18 700 henkilöä, minkä arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 458 miljoonalla eurolla. Yhteensä julkisen talouden arvioidaan vahvistuvan noin 734 miljoonalla eurolla.

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus uudistaa palkkatukea ja kohdistaa sitä erityisesti yksityiselle ja kolmannelle sektorille. Edelleen hallitusohjelman

¹⁹ https://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/palkkatuen-vaikutusten-arviointi

mukaan sadan prosentin palkkatuen käyttö mahdollistetaan jatkossakin myös suurimmille taloudellista toimintaa harjoittaville kolmannen sektorin toimijoille.

Tässä hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta muutettavaksi palkkatukea koskevia säännöksiä. Sen sijaan veloitetyötä ja muuta palkkatuetta työtä ja palkansaajan työssäoloehdon kertymistä koskevalla ehdotuksella tavoitellaan erityisesti avoimille työmarkkinoille työllistymiseen liittyvien kannustimien parantamista. Muutoksilla halutaan myös ehkäistä kierre, jossa julkisista varoista tuetulla työllistämällä uudistetaan oikeus työttömyyspäivärahaan, jonka enimmäisajan täyttymistä seuraa työssäoloehdon uudelleen täyttäminen julkisista varoista tuetulla työllistämällä. Lisäksi palkkatuettu työ rinnastuisi voimakkaammin muihin julkiseen työvoimapaalveluiden järjestämistehtävään sisältyviin palveluihin, joihin osallistuminen ei kerrytä työssäoloehtoa.

Esitys toteuttaa myös Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilariaa koskevan toimintasuunnitelman (Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle (SWC(2021) 46 final), mukaista tavoitetta työllisyysasteen nostamiseksi. Yksi toimintasuunnitelman kolmesta tavoitteesta, joihin EU pyrkii vuoteen 2030 mennessä, on 78 prosentin työllisyysaste 20–64 vuotiaiden osalta vuoteen 2030 mennessä.

Esitykseen sisältyvät ehdotukset ovat merkityksellisiä myös toimintasuunnitelman mukaisen köyhyyden vähentämistä koskevan tavoitteen kannalta. Tavoitteen mukaan köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa olevien määrää olisi pienennettävä vähintään 15 miljoonalla vuoteen 2030 mennessä. Niistä 15 miljoonasta ihmisestä, jotka pyritään nostamaan pois köyhyydestä tai sosiaalisesta syrjäytymisestä, vähintään viiden miljoonan olisi oltava lapsia.

Julkisen talouden ja työllisyyden vahvistumiseen liittyvien ehdotusten lisäksi esityksessä ehdotetaan tehtäväksi eräitä muutoksia, joiden tavoitteena on tukea hallituksen esityksessä HE 73/2023 vp ehdotettujen ja lailla L 1300/2023 vahvistettujen muutosten toimeenpanoa joko yksinkertaistamalla tai täsmentämällä kyseisessä esityksessä tehtyjä ehdotuksia ja niiden vaikutuksia. Näistä ehdotuksista keskeisin koskee ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleen määrittelyä ja omavastuuajan asettamista koskevien poikkeusten kumoamista. Koska palkansaajan työssäoloehto pitenee 12 kuukauteen, näiden poikkeussäännösten tavoite, tiheästi toistuvien uudelleen määrittelyjen ja omavastuuajien asettamisen estäminen, ei enää ole tarpeen. Lisäksi esityksessä ehdotetaan korjattavaksi kyseisen hallituksen esityksen HE 73/2023 vp perusteella vahvistetun työttömyysturvan muuttamisesta annetun lain (L 1300/2023) voimaantulo- ja siirtymäsäännöstä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Ansiopäivärahan määrä

4.1.1.1 Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna

Esityksessä ehdotetaan, että ansiopäivärahan määrää koskevaan sääntelyyn lisättäisiin kaksi porrasta, jotka alentaisivat ansiopäivärahaa. Ansiopäivärahan maksamisesta alennettuna säädettäisiin työttömyysturvalain 6 lukuun lisättävässä 3 a §:ssä.

Esityksen mukaan ansiopäivärahan määrä säilyisi nykyisen suuruisena 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 määrästä.

Ansiopäivärahan määrän alentaminen koskisi sekä palkansaajan että yrittäjän ansiopäivärahaa. Se koskisi ansiopäivärahaa riippumatta sen maksamisen perusteesta. Tästä seuraisi, että ansiopäivärahaa alennettaisiin myös maksettaessa soviteltua ansiopäivärahaa tai ansiopäivärahaa kausiluonteisen tai muutoin tyypillisesti määräaikaisen työn jälkeen (esimerkiksi asfalttityö, puutarha-alan työt ja opetusala) sekä silloin, jos ansiopäivärahaa maksetaan lomautuksen tai asteittain poistumassa olevien lisäpäivien ajalta.

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.

Ansiopäiväraha tai korotetun ansio-osan sisältävä ansiopäiväraha olisi aina kuitenkin vähintään peruspäivärahan tai – työllistymistä edistävään palveluun osallistuvan kohdalla – peruspäivärahan ja korotusosan suuruinen.

Ansiopäivärahan alentuminen huomioitaisiin myös etuuden sovittelussa. Jos ansiopäivärahaa tulisi työttömyyspäivien kertymän perusteella alentaa tai sitä olisi jo alennettu, soviteltu ansiopäiväraha laskettaisiin niin, että alennettu ansiopäiväraha ja huomioitava tulo voisivat sovittelejaksen aikana yhteensä nousta määrään, joka alennettuna ansiopäivärahana muutoin voitaisiin maksaa. Voimassa olevaan työttömyysturvalain 4 luvun 5 §:n 1 momenttiin ei tarvitse tehdä tämän johdosta muutosta. Sovittelun, alennetun ansiopäivärahan määrässä sovellettaisiin niin ikään voimassa olevaa 4 luvun 5 §:n säännöstä ansiopäivärahan perusteena olevan palkan niin kutsutusta kattosäännöstä. Säännöksen mukaan soviteltu ansiopäiväraha ja tulo sovittelejaksen aikana voivat yhteensä olla enintään ansiopäivärahan perusteena olevan palkan suuruinen, kuitenkin vähintään niin paljon kuin henkilöllä olisi oikeus saada peruspäivärahana. Myöskään kyseiseen säännökseen ei tarvitse tehdä ansiopäivärahan alentamista koskevan esityksen vuoksi muutosta.

Soviteltona työttömyyspäivärahana maksettu alennettu ansiopäiväraha huomioitaisiin uuden 3 a §:n mukaisissa työttömyyspäivissä ja luvun 6 luvun 7 §:ssä tarkoitetussa päivärahakauden enimmäisajassa niin, että soviteltuna, alennettuna ansiopäivärahana maksettu määrä muunnettaisiin täysiksi alennetuiksi ansiopäivärahapäiviksi. Ansiopäivärahan alentaminen ei toisin sanoen pidentäisi enimmäisaikaa.

Ansiopäivärahan määrään vaikuttavien työttömyysetuuspäivien seuranta alkaisi alusta, kun työnhakija täyttää uudelleen työssäoloehdon ja ansiopäivärahan enimmäisaika 300, 400 tai 500 päivää alkaa alusta.

4.1.1.2 Ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleenlaskeminen ja omavastuu aika

Voimassa olevan työttömyysturvalain mukaan, jos työnhakijan työssäoloehto on täyttynyt työssä, johon hänet on työllistetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 1 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. Nämä ovat työttömyysturvan ikäsidonnoisia poikkeuksia.

Käytännössä nämä poikkeussäännökset merkitsevät sitä, että työssäoloehdon uudelleen täytyminen johtaa ansiopäivärahan määrän uudelleen laskentaan vain silloin, jos päivärahan perusteena huomioitava palkka nousisi aiempaan määrittelyyn verrattuna.

Esityksessä ehdotetaan, että näistä ikäsidonnoisista, päivärahan perusteena olevan palkan uudelleenlaskentaa koskevasta kahdesta poikkeussäännöksestä luovuttaisiin.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalain 5 luvun 13 §:n 2 momentti ja lain 6 luvun 8 §:n 2 momentti kumottaisiin. Muutos merkitsisi sitä, että omavastuu-aika asetettaisiin ja ansiopäivärahan perusteena oleva palkka laskettaisiin uudelleen, kun työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (1300/2023) mukainen 12 kuukauden mittainen palkansaajan työssäoloehto täyttyisi.

4.1.2 Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen

Esityksessä ehdotetaan, että palkkatuettu työ ei jatkossa kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdotusta. Muutoksen vuoksi työttömyysturvalain 5 luvun 4 a § kumottaisiin. Muutos vahvistaisi palkkatuetun työn luonnetta työllistymistä tukevana palveluna, jonka tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille. 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 tai 9 §:n perusteella tai työvoimapolitiikan järjestämisestä annetun lain 87 §:n tai 89 §:n perusteella alentuneesti työkykyisen tai 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen palkkaamiseen. Näissä tilanteissa palkkatuettu työ kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdotusta 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.

Nykytilassa se osa palkkatuettua työsuhdetta, joka ei kerrytä työssäoloehdotusta, on hyväksyttävä syy pidentää työssäoloehdon tarkastelujaksoa. Esityksen mukaan palkkatuettu työsuhde pidentäisi työssäoloehdon tarkastelujaksoa siltä osin kuin sitä ei poikkeussäännöksen perusteella huomioitaisi palkansaajan työssäoloehdossa. Palkkatuetun työn huomioimisesta palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujaksossa säädettäisiin työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n 4 momentissa.

Vaikka palkkatuettu työ ei jatkossa pääsääntöisesti kerryttäisi työssäoloehdotusta, se otettaisiin kuitenkin huomioon laskettaessa, onko työnhakija täyttänyt hänelle asetetun työssäoloelvelvoitteen 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.

4.1.3 Eräät työttömyysturvan ikäsidonnoiset poikkeukset

Työttömyysturvan ikäsidonnoisten poikkeusten osalta esityksessä ehdotetaan edellä kohdassa 4.1.1.2 todetun lisäksi, että palkansaajan työssäoloehdotusta 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. Koska lisäpäiväoikeuden aikana ei seurata työssäoloehdon kertymistä, alennettun ansiopäivärahan maksaminen jatkuisi lisäpäiväoikeuden päättymiseen saakka.²⁰

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 työssäoloehdotusta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksessä ehdotettujen muutosten on arvioitu vähentävän etuusmenoa siten, että esityksestä seuraisi julkiselle taloudelle arviolta noin 276 miljoonan euron nettomääräinen säästö. Arvioissa on otettu huomioon työttömyysetuusmenojen muutoksen lisäksi täydentävien etuuksien maksamisen lisääntyminen sekä verokertymän pieneneminen. Työllistymisen kannustimien paranemisesta on arvioitu syntyvän noin 18 700 henkilön työllisyyskasvu, minkä arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 458 miljoonalla eurolla. Yhteensä julkisen talouden arvioidaan vahvistuvan noin 734 miljoonalla eurolla.

Vaikutusten osalta on syytä huomioda, että osa muutosten vaikutuksista toteutuisi vähitellen. Tämän vuoksi vuonna 2024 muutokset eivät vielä toteudu edellä arvioidun mukaisina. Vuonna 2024 ansiopäivärahan tason porrastuksen ja työssäoloehdon muutosten vaikutukset ovat melko vähäiset, vuonna 2025 vaikutuksista toteutuu suurin osa, ja vuonna 2026 vaikutukset toteutuvat käytännössä täysimääräisesti. Tämä johtuu siitä, että muutoksia ehdotetaan sovellettavaksi vasta syyskuun alusta 2024 alkaen.

Tämän hallituksen esityksen vaikutuksia on arvioitu sosiaali- ja terveysministeriössä, valtiovarainministeriössä ja Kansaneläkelaitoksessa. Arviot koskevat vain tässä hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia. Tässä esityksessä ehdotettujen muutosten vaikutusten arvioinnissa on kuitenkin pyritty huomioimaan hallituksen vuonna 2023 antamiin esityksiin

²⁰ Työttömyysturvalain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ennen vuotta 1965 syntyneelle työnhakijalle työttömyysetuus myönnetään enintään sen kalenterikuukauden loppuun, jona työnhakija täyttää 65 vuotta. Vuonna 1965 tai sen jälkeen syntyneelle työnhakijalle työttömyysetuus myönnetään enintään sen kalenterikuukauden loppuun, jona hän täyttää työntekijän eläkelain (395/2006) 11 §:ssä tarkoitettua alimman vanhuuseläkeiän.

perustuvat ja jo vahvistetut muutokset, kuten hallituksen esityksessä HE 73/2023 vp esitetyt ja lailla L 1300/2023 vahvistetut työssäoloehdon pidentämistä koskeva muutos sekä työttömyysturvan lapsikorotusten poisto.

Sosiaali- ja terveysministeriö valmisteli eduskunnalle annettavien hallituksen esitysten kotitalouksia koskevista yhteisvaikutuksista erillismuistion, joka julkaistiin 9.10.2023 (Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi, https://stm.fi/documents/1271139/148062577/V+2024+sosiaaliturvamuutosten+yhteisvaikutukset_muistio.pdf/24e8c11e-78cb-bf3e-6018-ad80359fb45a/V+2024+sosiaaliturvamuutosten+yhteisvaikutukset_muistio.pdf?t=1696842353098). Ansiopäivärahan tason porrastus huomioitiin kyseisessä erillismuistiossa.

Muutosten vaikutuksia kuntiin kuvataan Kuntatalousohjelmassa (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165187/VM_2023_70.pdf?sequence=1&isAllowed=y) ja vaikutuksia julkiseen talouteen laajemmin julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024–2027 (https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165189/VM_2023_64.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Lisäksi työllisyystavoitteiden seuranta varten on julkaistu hallitusohjelman rakennepoliittisten toimien työllisyystavoitteiden seuranta (<https://vm.fi/tyollisyystavoitteiden-seuranta?s=03>).

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Tässä osiossa kuvataan esitettyjen muutosten vaikutuksia muutoskohtaisesti. Vaikutusten arvioimisessa käytetyt aineistot on kuvattu taulukossa 11.

Taulukko 11. Vaikutusten arvioimisessa käytetyt aineistot.

Muutos	Tärkeimmät käytetyt aineistot
Ansiopäivärahan tason porrastus	Finanssivalvonnan maksuaineistot, SISU-mikrosimulointimalli
Velvoitetöiden lakkauttaminen	Finanssivalvonnan maksuaineistot, URA-rekisteri
58-vuotiaiden suoja säännön kumoaminen	Finanssivalvonnan maksuaineistot, Tulorekisterin tulotiedot
Työssäoloehdon kertymisen lakkauttaminen palkkatuetusta työstä	Finanssivalvonnan maksuaineistot, Tulorekisterin tulo- ja etuustiedot, URA-rekisteri
Työssäoloehdon kertymisen lopettaminen palveluista	Finanssivalvonnan maksuaineistot, URA-rekisteri

Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna

Ansiopäivärahan alentamisen vaikutuksia kotitalouksiin on arvioitu Finanssivalvonnan maksuaineiston sekä SISU-mikrosimulaatiomallin avulla. Alla esitetyt arviot kuvaavat ns. staattisia vaikutuksia, eli niissä on oletettu, että kenenkään käyttäytyminen ei muuttuisi muutosten seurauksena. Ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan kuitenkin myös noin 19 000 henkilön työllisyyttä lisäävä vaikutus, minkä vuoksi staattiset arviot yliarvioivat merkittävästi

vaikutuksia kohderyhmien toimeentuloon. Työllisyysvaikutusten kohdentumista eri kohderyhmiin ei kuitenkaan pystytä arvioimaan aineiston perusteella. Kasvavan työllisyyden vaikutuksia kotitalouksiin arvioidaan tämän osion lopussa.

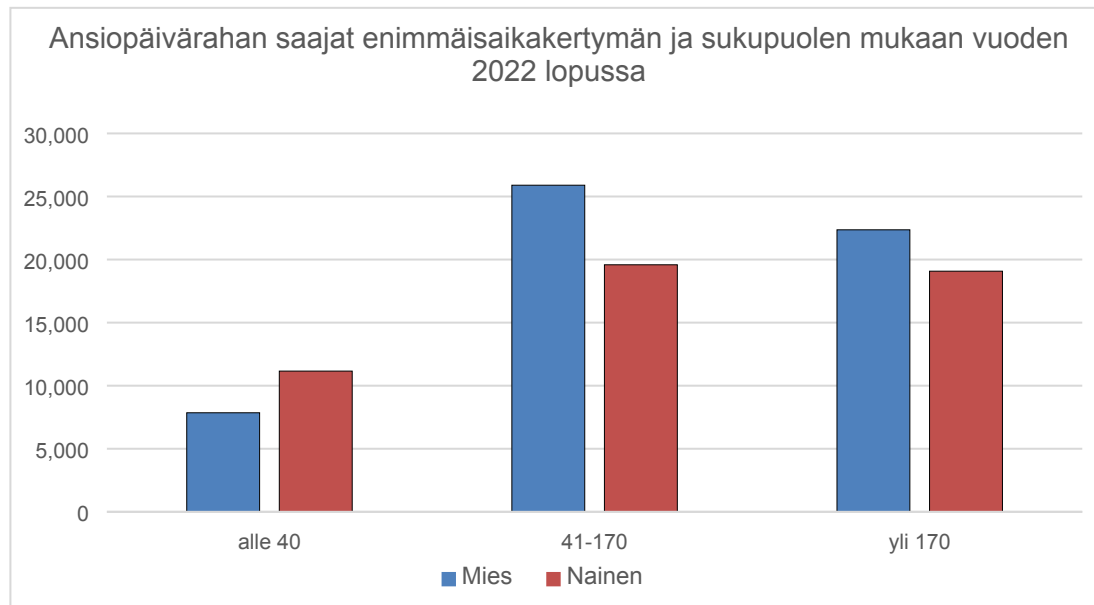
Ansiopäivärahaa sai vuoden 2022 lopussa noin 108 000 henkilöä, joista noin 45 000 henkilöllä ansiopäivärahan enimmäisaikalaskuriin oli kertynyt 41–170 päivää ja yli 170 päivää oli kertynyt noin 41 000 henkilöllä. Yli 170 päivältä ansiopäivärahaa saaneista noin 7 800 oli kuitenkin lisäpäivien ajalta etuutta saaneita.

Työssäoloehdon pidentämisen arvioidaan kuitenkin vähentävän ansiopäivärahan saajien määrää noin 17 prosentilla, minkä perusteella voidaan arvioida, että ansiopäivärahan taso pienenesi 20 prosenttia noin 38 000 ja 25 prosenttia noin 28 000 henkilöllä vuoden 2022 lopun kaltaisessa työttömyystilanteessa. Koska työssäoloehdon pidentäminen hidastaa työssäoloehdon uudelleen täyttämistä se todennäköisesti myös nostaa enimmäisaikalaskurin keskimääräisiä kertymiä, jolloin vaikutusten kohteena olevien henkilöiden määrä vuoden aikana olisi todennäköisesti hieman edellä mainittua suurempi.

Keskimäärin, vuoden 2022 lopun kaltaisessa työttömyystilanteessa, ansiopäivärahaa arvioidaan vuositasolla maksettavan alennettuna noin 80 000 henkilölle, joista noin 45 000 etuudensaajan ansiopäivärahaa alennettaisiin 20 prosenttia ja noin 35 000 etuudensaajan ansio-päivärahaa alennettaisiin 25 prosenttia.

Kuvio 11 esittää ansiopäivärahan saajat porrastuksen perusteena olevien laskurikertymien mukaan vuoden 2022 lopussa sukupuolen mukaan. Porrastus vaikuttaisi jonkin verran enemmän miehiin kuin naisiin, sillä miehet ovat keskimäärin naisia pidempään ansiopäivärahalla kokonaan työttöminä. Naisilla osa-aikatöiden tekeminen etuuden saannin ohessa on miehiä yleisempää, mikä osaltaan lieventää vaikutusta naisiin sekä kohdejoukon koon että euromääräisen vaikutuksen kautta.

Kuvio 11. Ansiopäivärahan saajat enimmäisaikakertymän ja sukupuolen mukaan vuoden 2022 lopussa. Lähde: Finanssivalvonta

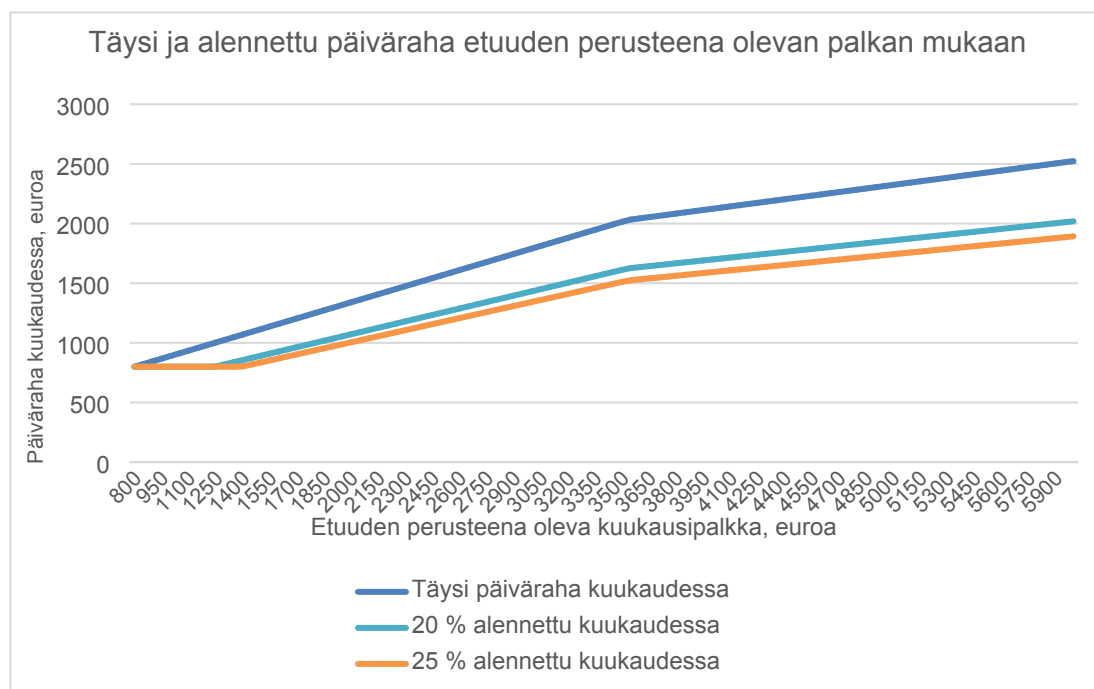


20 prosentin porrastus pienentäisi keskimääräistä täyttä päivärahaa noin 14 euroa päivässä eli noin 300 euroa kuukaudessa, ja 25 prosentin porrastus pienentäisi keskimääräistä täyttä päivärahaa noin 15,5 euroa päivässä eli noin 330 euroa kuukaudessa. Yli 170 päivää ansiopäivärahaa saaneilla päiväraha on keskimäärin pienempi kuin 41–170 päivää saaneilla. Tähän on todennäköisesti syynä ainakin se, että yli 170 päivärahaa saaneet ovat keskimäärin heikommassa työmarkkina-asemassa kuin alle 170 päivää päivärahaa saaneet, mikä näkyy myös henkilöiden etuutta edeltävässä palkkatasossa.

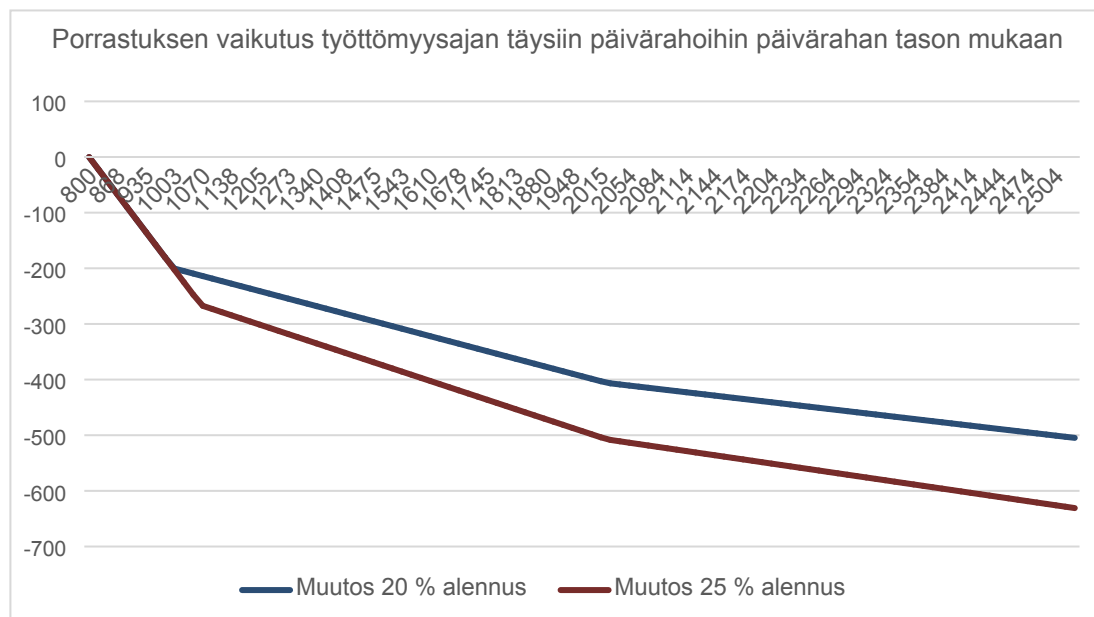
Ansiopäivärahan määrän alentamisen vaikutus kasvaisi euromääräisesti henkilön päivärahan tason mukaan. Kuvio 12 a havainnollistaa alennetun ja täyden päivärahan tasoa etuuden perusteena olevan palkan mukaan. Kuten kuvioista havaitaan, työttömällä työnhakijalla jonka ansiopäivärahan perusteena oleva palkka on matala, ansiopäivärahan tasoa suojaa se, että ansiopäiväraha on maksettava vähintään peruspäivärahan suuruisena.

Kuvio 12 b havainnollistaa päivärahan muutosta täyden työttömyysajan päivärahan tason mukaan. Sovitelluilla päivärahoilla vaikutus olisi kuviossa esitettyä pienempi, ja valtaosassa tapauksia suorassa suhteessa siihen, kuinka suuri soviteltu päiväraha olisi suhteessa täyteen päivärahaan. Euromääräinen vaikutus ei välttämättä kuvaa suoraan vaikutuksia etuudensaajien toimeentuloon. Pientä päivärahaa saavilla vaikutukset voivat olla suhteellisesti voimakkaampia kuin suurempaa päivärahaa saavilla. Toisaalta pientä päivärahaa saavat todennäköisesti yleistä asumistukea ja toimeentulotukea yleisemmin kuin muut ansiopäivärahan saajat.

Kuvio 12 a. Täysi ja alennettu ansiopäiväraha etuuden perusteena olevan palkan mukaan.



Kuvio 12 b. Porrastuksen vaikutus työttömyysajan täysiin päivärahoihin päivärahan tason mukaan.

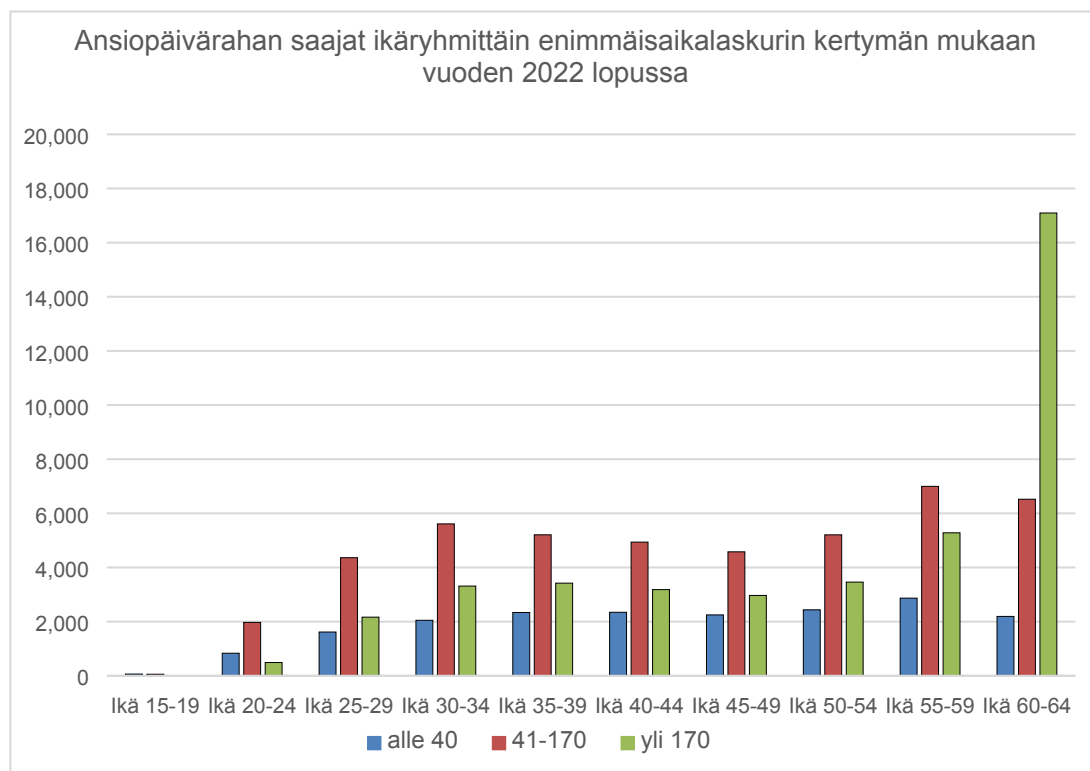


Arviolta reilulla kolmella prosentilla ansiopäivärahan saajista eli poikkileikkaustarkastelussa reilulla 3000 henkilöllä ansiopäivärahan taso tippuisi porrastuksen myötä peruspäivärahan suuruiseksi. Koska peruspäivärahan taso toimisi rajoitteena, näillä henkilöillä vaikutus olisi euromääräisesti pienempi kuin muilla ansiopäivärahan saajalla, ja alennusprosentti olisi pienempi kuin 20 tai 25 prosenttia.

Peruspäivärahan indeksitarkistukset on jäädytetty vuosina 2024–2027 siten, että vuonna 2027 peruspäivärahan ostovoima on 10,2 prosenttia pienempi kuin 2023, mikäli indeksijäädytys toteutuu enimmäismääräisenä. Indeksijäädytys vaikuttaa edellä todettuun suojasäännökseen. Ilman indeksijäädytystä peruspäiväraha voisi olla noin 90 euroa indeksijäädytettyä peruspäivärahaa suurempi vuonna 2027, eli noin 890 euroa 800 euron sijaan. Indeksijäädytys voi olla arvioitua pienempi, mikäli yleisen hintatason muutos on vuoteen 2027 mennessä pienempi kuin valtiovarainministeriön ennusteessa keväällä 2023. Indeksijäädytyksen vuoksi myöskään ansiopäivärahan vähimmäistaso ei nousisi vuosina 2024–2027 yleisen hintatason mukana.

Kuvio 13 esittää enimmäisaikalaskurin kertymiä vuoden 2022 lopussa ikäryhmittäin. Yli 170 päivän kertymät keskittyvät vahvasti yli 60-vuotiaiden ikäryhmään, mikä selittyy suurelta osin, muttei kokonaan työttömyysturvan lisäpäivistä.

Kuvio 13. Ansiopäivärahan saajat vuoden 2022 lopussa enimmäisaikalaskurien kertymän ja ikäryhmän mukaan. Lähde: Finanssivalvonnan maksuaineisto

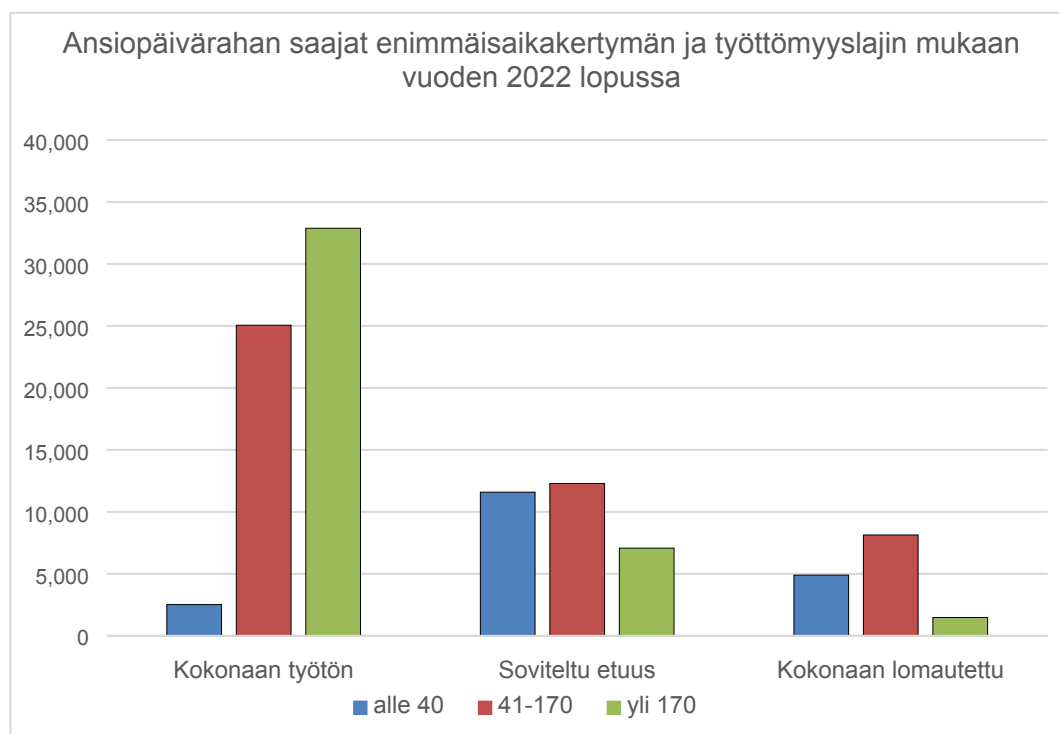


Muissa ikäluokissa yli 170 päivän kertymien osuus on pienempi ja melko tasainen, joskin nousee myös niissä jossain määrin iän myötä. Tason alennus 20 prosentilla kohdistuisi siis todennäköisesti erityisesti iäkkäisiin ansiopäivärahan saajiin. Kyseiseen kohderyhmään kuitenkin vaikuttavat myös erityisesti työttömyysturvan lisäpäivien poisto sekä tässä esityksessä ehdotettu kuntien työllistämismäärärahan lopettaminen. Nämä muutokset vähentävät merkittävästi yli 58-vuotiaiden ansiopäivärahan saajien määrää, minkä vuoksi porrastuksen vaikutukset kohdistuisivat arvion mukaan selvästi kuviossa 13 esitettyä pienempään ansiopäivärahan saajien joukkoon. Kuten myöhemmin tässä osiossa kuvataan, niillä ikäluokilla, joilla lisäpäiväoikeus on jatkumoa 12 kuukauden työssäoloehdon perusteella

alkaneeseen ansiopäivärahan enimmäisaikaan, ansiopäiväraha maksettaisiin alennettuna myös lisäpäivien aikana.

Kuvio 14 esittää edellä mainitun ryhmän luokiteltuna työttömyyslajin mukaan kokonaan työttömiin, soviteltua etuutta saaneisiin sekä kokonaan lomautettuihin. Suuria laskurikertymiä on suhteellisesti selvästi eniten kokonaan työttömillä, joita on muutoinkin selvä enemmistö ansiopäivärahan saajista. Soviteltua etuutta saavilla sekä lomautetuilla kertymät painottuvat jakauman alapäähän. Tämä johtunee toisaalta siitä, että lomautetuilla ja sovitellun saajilla on olemassa oleva työpaikka, ja toisaalta siitä, että sovitellun työttömyyspäivärahan saajilla työssäoloehto voi täytyä uudelleen ja enimmäisaikalaskuri nollaantua etuuden saannin aikana. Ansiopäivärahan porrastaminen kohdentuisi siis erityisesti kokonaan työttömiin ansiopäivärahan saajiin, ja vaikutukset lomautettuihin ja soviteltua etuutta saaviin olisivat suhteellisesti pienemmät. Osa lomautetuista kuitenkin irtisanotaan lomautuksen jälkeen tai he irtisanoutuvat itse lomautuksen kestätyä 200 päivää, joten poikkileikkaustilanteen lomautetuista voi tulla myöhemmin kokonaan työttömiä.

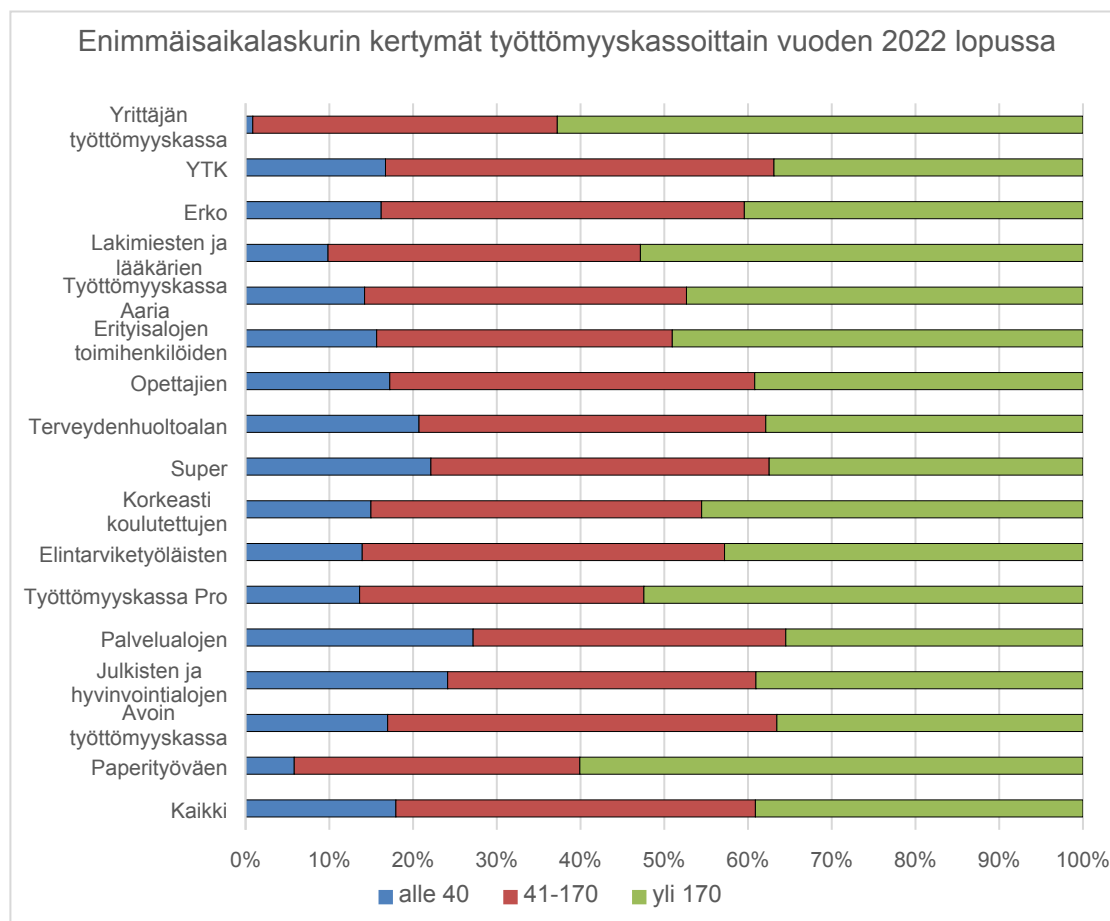
Kuvio 14. Ansiopäivärahan saajat vuoden 2022 lopussa enimmäisaikakertymän ja työttömyyslajin mukaan. Lähde: Finanssivalvonnan maksuaineisto



Kuviossa 15 on tarkasteltu enimmäisaikakertymiä myös työttömyyskassoittain. Tarkastelu antaa suuntaa antavaa kuvaa siitä, miten enimmäisajan kertyminen kohdistuu eri aloihin. Osuudet on esitetty suhteellisina, koska etuudensaajien määrissä on suuria eroja eri kassojen välillä. Esimerkiksi Palvelualojen ja Terveystieteiden työttömyyskassoissa sekä Super työttömyyskassassa enimmäisaikakertymät ovat keskimäärin muita työttömyyskassoja pienempiä, ja esimerkiksi Työttömyyskassa Aariassa, Työttömyyskassa Prossa ja

Paperityöväen kassassa muita suurempia. Kertymät ovat tyypillisesti pienempiä työttömyyskassoissa, joissa sovitellun työttömyysetuuden saanti on yleistä.

Kuvio 15. Enimmäisaikalaskurin kertymät työttömyyskassoittain vuoden 2022 lopussa. Lähde: Finanssivalvonta



Muutos lisäsi yleisen asumistuen ja toimeentulotuen saantia pitkittyneesti ansiopäivärahaa saavilla. Vaikutuksen lukumääräistä muutosta on vaikea arvioida tarkasti. Suurin osa ansiopäivärahan saajista ei saa nykyisin täydentäviä etuuksia. Karkeana mittaluokka-arviona voidaan arvioida täydentävien etuuksien saannin lisääntyvän noin 10 prosenttia suhteessa

työttömyysetuussäästöön. Tällöin täydentävien etuuksien saanti kasvaisi noin 24 miljoonaa euroa.

Muutos parantaisi työnteon kannustimia ja valtiovarainministeriön arvion mukaan työllisyys kasvaisi 12 700 henkilöllä, kun otetaan huomioon ikäsidonnaisten poikkeusten poisto kohderyhmän kokoa pienentävänä tekijänä. Tällä joukolla tulotaso paranisi heikkenemisen sijaan. Vaikutus riippuisi työllistyvän henkilön päivärahasta sekä työllistymispalkasta. Valtiovarainministeriön arvion mukaan ansiopäivärahasta työllistyvän henkilön käytettävissä olevat vuositulot paranevat keskimäärin noin 12 500 euroa nykyolinsäädännöllä. Mikäli ansiopäiväraha olisi alennettu 20 tai 25 prosentilla, työllistymisen vaikutus tuloihin olisi vielä suurempi.

Erityisesti lisäpäiviltä maksettavan ansiopäivärahan maksamisesta alennettuna

Siirtymäsäännöksen mukaan porrastusta sovellettaisiin enimmäisaikoihin, jotka alkavat 2.9.2024 tai sen jälkeen. Työttömyysturvan porrastaminen voi kohdentua siirtymäsäännöksen myötä lisäpäiviin oikeutetuille henkilöille ikäluokissa 1961–1964. Vuonna 1961 syntyneiden ikäluokassa kyse on käytännössä varsin pienestä joukosta, koska kyseisessä ikäluokassa saavutetaan useimmiten työttömyysturvan saannin 65 vuoden yläikäraja²¹ ennen 2.9.2024 tai sen jälkeen alkaneen enimmäisajan kuluessa. Ilman käyttäytymisvaikutuksia ikäluokkien 1962–1964 kohdalla porrastus kohdistuisi tuhansiin ansiopäivärahaa lisäpäiviltä saaneisiin henkilöihin. Vaikutus kohdistuisi vuosille 2026–2029, kun 2.9.2024 tai sen jälkeen enimmäisaikansa aloittaneet henkilöt saisivat etuutta lisäpäiviltä.

Alla olevassa taulukossa on kuvattu lisäpäiväoikeuden ja enimmäiskeston alkamisen suhdetta ikäluokittain. Käytännössä joillain henkilöillä lisäpäiville johtava enimmäiskesto voi alkaa jo taulukossa mainittua aiemmin, mikäli henkilö on poissa työmarkkinoilta hyväksyttävistä syistä (esim. työkyvyttömyysetuuden saanti) tai saa soviteltua päivärahaa, jolloin enimmäisaika kuluu hitaammin.

Käytännössä ehdotettu siirtymäsäännös merkitsisi, että ikäluokista 1961–1963 osaan sovellettaisiin porrastusta lisäpäivillä, ja osaan ei. 1964 syntyneiden ikäluokassa käytännössä kaikkien lisäpäiville päätyvien enimmäisaika alkaisi vasta 2.9.2024 jälkeen, joten kyseisessä ikäluokassa porrastusta sovellettaisiin kaikkiin lisäpäiviltä etuutta saaviin. 1960 ja aiemmin syntyneisiin lisäpäiviltä etuutta saaviin porrastusta ei sovellettaisi. Taulukossa 12 on kuvattu ikäluokkakohtaisesti lisäpäiväoikeuteen mahdollisesti johtavan työttömyyden alkamisajankohtaa ja sen suhdetta siihen, että etuutta maksettaisiin alennettuna.

²¹ 1965 ja sen jälkeen syntyneillä työttömyysturvan yläikäraja on sidottu vanhuuseläkkeen alaikärajaan.

Taulukko 12. Lisäpäivät ja etuuden maksaminen alennettuna ikäluokittain.

Ikäluokka	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Lisäpäiväoikeus alkaa, ikä	61	62	62	63	64	Ei lisäpäiväoikeutta
Enimmäiskesto alkaa, ikä	59	60	60	61	62	Ei lisäpäiväoikeutta
Vuoden lopussa syntyneen ikä porrastamisen soveltamisen voimaantullessa	63,7	62,7	61,7	60,7	59,7	Ei lisäpäiväoikeutta
Alin vanhuuseläkeikä	64,5	64,75	65	65	65	Kytkeyty elinajan odotteeseen
Lisäpäiville 2.9.2024 lähtien alkavalla enimmäisajalla?	Ei	Ei/Kyllä*	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei lisäpäiväoikeutta
Kuinka monta vuotta enintään lisäpäivillä	4	3	3	2	1	0
Kuinka monta vuotta enintään lisäpäivillä 2.9.2024 jälkeen alkaneen enimmäisajan perusteella?	0	0,3	1,3	2	1	0

*Kyllä, jos on syntynyt loppuvuodesta

Lisäpäiviltä ansiopäivärahaa sai vuonna 2022 reilut 13 400 henkilöä, ja vuoden lopussa vajaa 8 000 henkilöä. Määrä laskee tulevina vuosina, koska lisäpäivien alaikäraja nousee asteittain ennen lisäpäivien poistumista kokonaan. Vuonna 1959 syntyneiden ikäluokasta ansiopäivärahaa sai lisäpäiviltä vuonna 2022 reilut 4 000 henkilöä.

Kuten edellä on todettu, mahdollinen ansiopäivärahan porrastaminen lisäpäivien aikana voisi koskea henkilöitä ikäluokissa 1961–1964. Vuonna 1959 syntyneet täyttävät ansiopäivärahan

saannin ylimmän ikärajan 65 vuotta²² vuonna 2024 ja vuonna 1960 syntyneet vuonna 2025, mikä merkitsee sitä, ettei näinä vuosina syntyneiden olisi enää mahdollista siirtyä lisäpäiville vuonna 2024 alkavan ansiopäivärahan enimmäismaksuajan perusteella. Sen sijaan vuosina 1961–1964 syntyneiden kohdalla, jos enimmäismaksuaika olisi alkanut 2.9.2024 jälkeen, lisäpäiville siirtyneellä ansiopäivärahan saajalla ei olisi mahdollisuutta palata täydelle, uuteen perustepalkkaan perustuvalla ansiopäivärahalla. Tämä johtuu siitä, että lisäpäivien aikana ei sovelleta työttömyysturvalain 6 luvun 8 §:ää jolloin työssäoloehdot ei lisäpäiviltä ansiopäivärahaa saavan kohdalla seurata eikä hän voi täyttää uudelleen palkansaajan työssäoloehdot.

Se, kuinka montaa vuosina 1961–1964 syntynyttä työttömyysetuuden saajaa vaikutus koskisi, on riippuvainen ikäluokkiin kuuluvien työttömyyden alkavuudesta ja siitä, milloin työssäoloehdon täyttämiseen perustuva enimmäisaika alkaa paitsi suhteessa ansiopäivärahan alentamista koskevan säännöksen soveltamiseen myös siihen, tuleeko enimmäismaksuajan täyttymisen ja vanhuuseläkkeelle siirtymisen välissä ylipäättään maksettavaksi ansiopäivärahaa lisäpäiviltä. Kohderyhmän koon arviointi sisältää runsaasti epävarmuuksia.

Tarkastelu SISU-mikrosimulaatiomallilla

Ansiopäivärahan porrastuksen vaikutusta on arvioitu maksuaineiston lisäksi SISU-mikrosimulaatiomallilla. SISU-mikrosimulaatiomallilla tapahtuvassa tarkastelussa arvioinnin kohteena on ansiopäivärahan porrastuksen vaikutus etuuden saajan kotitalouden käytettävissä oleviin vuosituloihin. Vaikutuksen suuruuteen vaikuttaa työttömyyden kesto kalenterivuoden aikana sekä ansiopäivärahan osuus kotitalouden tulonmuodostuksessa. Tarkastelu ottaa huomioon ansiopäivärahan supistumisen seurauksena tapahtuvat muutokset maksetuissa veroissa sekä mahdollisten tulovähenteisten etuuksien (esim. yleinen asumistuki) kasvun, jos tulovähenteisen etuuden suuruuteen vaikuttava päiväraha supistuu. Nämä tekijät vähentävät porrastuksen vaikutusta kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. Tuloksia arvioidessa on huomattava vuositason tarkastelun ero erilaisissa esimerkkitarkasteluissa yleensä käytettävään kuukausitason tarkasteluun.

Tarkastelun asetelmassa verrattiin tilannetta, jossa vuodelle 2024 ehdotetut muut sosiaaliturvan muutokset toteutuisivat ilman porrastusta tilanteeseen, jossa ne toteutuisivat porrastuksen kanssa (ks. <https://stm.fi/-/sosiaaliturvamuuuosten-yhteisvaikutusten-arviointi-on-valmistunut>). Koska mikrosimulaatiomallilla tehty arviointi ei mahdollista velvoitetöiden ja -palvelun lakkauttamista koskevan ehdotuksen ja ehdotuksen, jonka mukaan palkkatuettu työ ei kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdot huomioimista, näiden ehdotusten vaikutukset eivät tule täysin huomioiduksi yhteisvaikutusten arvioinnissa.²³ Myös ansiopäivärahan porrastuksen kohdalla arvioissa on epävarmuuksia, joiden vuoksi arviota on pidettävä suuntaa-antavana. Esitetyt vaikutukset ovat staattisia, eli ne eivät ota huomioon käyttäytymisvaikutuksia, esimerkiksi työllisyysvaikutuksia. Jos työllisyysvaikutukset otettaisiin huomioon, vaikutukset olisivat tässä esitettyjä pienempiä.

Taulukossa 13 on esitetty muutoksen arvioituja vaikutuksia tulonjakoon eri mittareilla. Gini-kerrointa muutos kasvattaisi 0,04 prosenttiyksikköä, ja pienituloisuusastetta (rajana 60 % mediaanitulosta) 0,05 prosenttiyksikköä. Alemmilla pienituloisuusasteen rajoilla vaikutus olisi

²² Ikäraja ei koske lomautustilanteita.

²³ Esimerkiksi velvoitetöyöllistettyinä työssäoloehdon täyttäneet muuntuvat työssäoloehdon pidentämisen simuloinnissa usein työmarkkinatuen saajiksi, koska näillä henkilöillä on rekisteriaineistossa usein juuri kuuden kuukauden työskentelyä vastaava määrä työpäiviä.

erittäin pieni johtuen siitä, että ansiopäivärahan saajat eivät porrastuksen jälkeenkään kuuluisi aivan pienituloisimpien henkilöiden joukkoon.

Taulukossa esitetyt luvut ovat sekä nykytilan että reformin osalta simuloituja arvoja. Ne siis kuvaavat muutosten mittaluokkaa, eikä nykytilan ja reformin lukuarvoja voi verrata sellaisinaan tulojakotilaston lukuihin.

Taulukko 13: Tulonjakoindeksit²⁴.

	Nykytila	Reformi	Muutos
Gini-kerroin %	28,03	28,07	0,04
Pienituloisuusaste %, pienituloisuusraja 60 % mediaanitulosta	15,61	15,66	0,05
Pienituloisuusaste %, pienituloisuusraja 50 % mediaanitulosta	7,37	7,38	0,01
Pienituloisuusaste %, pienituloisuusraja 40 % mediaanitulosta	2,66	2,66	0,00
Lasten pienituloisuusaste %, pienituloisuusraja 60 %	15,18	15,22	0,04
Lasten pienituloisuusaste %, pienituloisuusraja 50 %	6,26	6,27	0,01
Lasten pienituloisuusaste %, pienituloisuusraja 40 %	2,08	2,08	0,00

Ansiopäivärahan porrastus aiheuttaisi harvoin kotitalouden käytettävissä olevissa tuloissa todella suuria yli 10 prosentin tulonmenetyksiä. Kaikkiaan tällaisiin kotitalouksiin kuuluisi noin 10 000 henkilöä. Puolet näistä henkilöistä olisi yksin asuvien 35–64 -vuotiaiden muodostamia kotitalouksia. Hieman pienemmät 5–10 prosentin tulonmenetykset olisivat selvästi yleisimpiä. Tällaisiin kotitalouksiin kuuluisi vajaat 39 000 henkilöä. Pienempiä 1–5 prosentin tulonmenetyksiä kokeviin kotitalouksiin kuuluisi noin 153 000 henkilöä. Tulonmenetyksiä kokevien lukumäärät eivät ole merkittävästi suurempia tarkastelussa, jossa SISU-mallin laskennallista toimeentulotukea ei lasketa mukaan käytettävissä oleviin tuloihin. Porrastuksen käyttöönotto lisää mallitarkastelussa laskennallista toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrää hyvin vähän, arviolta vain noin 3 000 taloudella. Näihin kotitalouksiin kuuluisi noin 5 000 henkilöä.

Edellä esitetyt lukumäärätiedot ovat karkeita arvioita vuositason tulonmuutoksista (tulonmenetyksiä kokeviin kotitalouksiin kuuluvat henkilöt) eikä niitä tule verrata tulojen

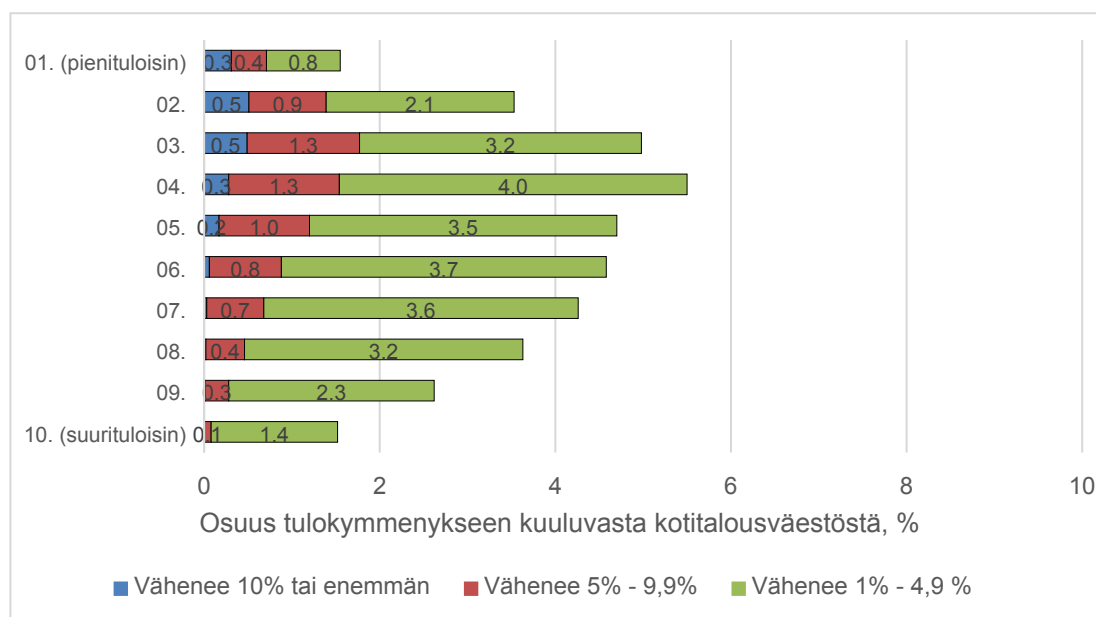
²⁴ Pienituloisuusaste = Pienituloisuusrajan alittaviin kotitalouksiin kuuluva osuus väestöstä

Lasten pienituloisuusaste = Pienituloisuusrajan alittaviin kotitalouksiin kuuluva osuus lapsista (alle 18-vuotiaat).

muutoksiin tietyllä etuusjaksolla tai etuutta saaneiden henkilöiden lukumääriin. Lähinnä ne kuvaavat vuositulojen suhteellisten muutosten suuruusjakaumaa.

Valtaosaan kotitalouksista ansiopäivärahan porrastus ei vaikuta ja osalla muutoksen vaikutus jäisi vähäiseksi. Jotta vaikutusten kohdentumista olisi helpompi arvioida, tässä osiossa kuvioissa on esitetty vain niiden kotitalouksien väestöosuus, joiden käytettävissä olevat tulot supistuvat merkittävämmiin (kotitalouden käytettävissä olevat tulot supistuvat yli yhdellä prosentilla). Kuviossa 16 on esitetty merkittävämpiä suhteellisia tulonmenetyksiä kokevien väestöosuus eri tulokymmenyksissä. Vaikutukset olisivat suurimmat kolmanneksi ja neljänneksi alimmissa tulokymmenyksissä, eli muutokset eivät kohdistuisi voimakkaimmin aivan pienituloisiin kotitalouksiin.

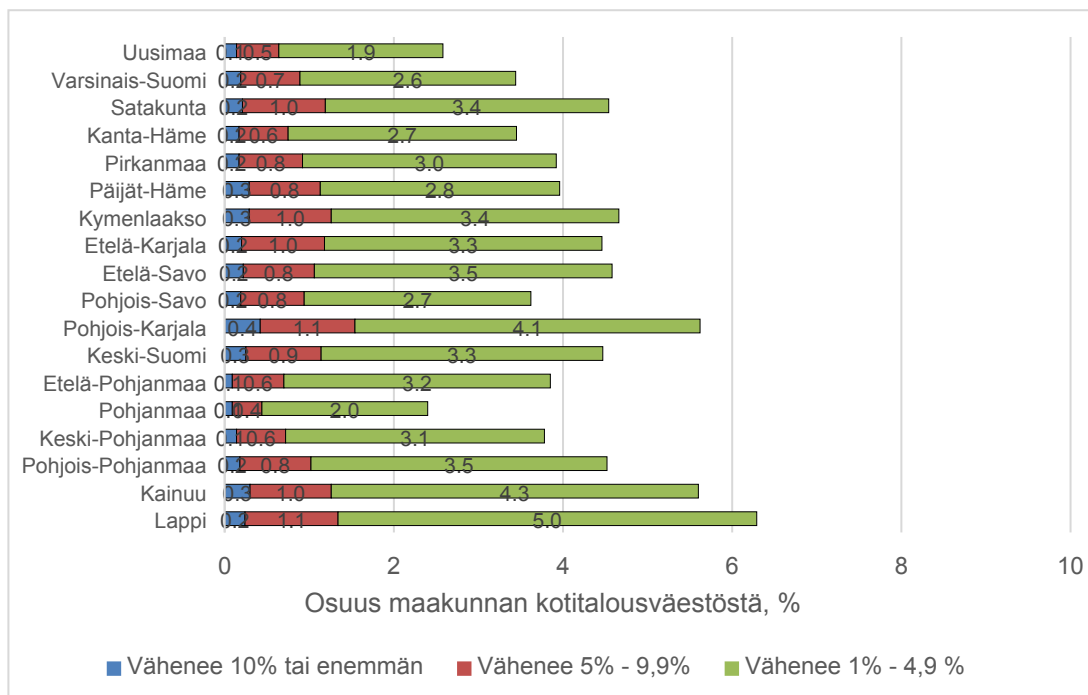
Kuvio 16. Merkittävämpiä suhteellisia tulonmenetyksiä kokevien väestöosuus eri tulokymmenyksissä, %²⁵.



Maakunnittain tarkasteltuna suurimmat vaikutukset osuvat sinne, missä on eniten pitkäaikaistyöttömyyttä. Vaikutukset heijastelevat pitkälti työttömyysastetta, mutta esimerkiksi Uudellamaalla vaikutus on selvästi pienempi kuin työttömyysasteen perusteella voisi odottaa.

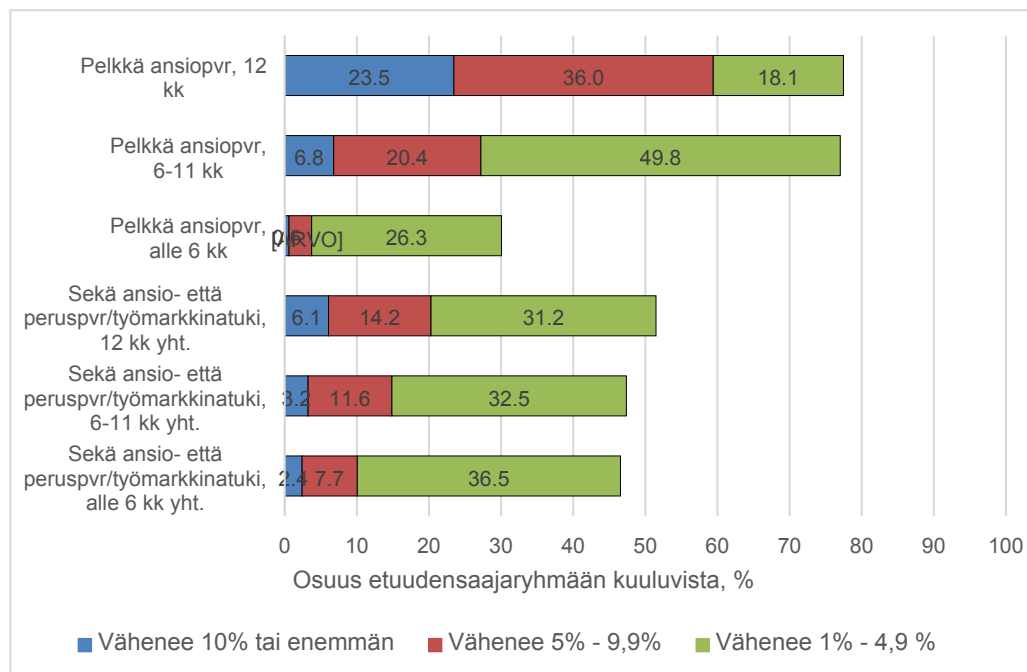
²⁵ Kuvioissa 16–19 kuvataan kotitalouden käytettävissä olevien vuositulojen suhteellista muutosta

Kuvio 17. Merkittävämpiä suhteellisia tulonmenetyksiä kokevien väestöosuus maakunnittain, %.



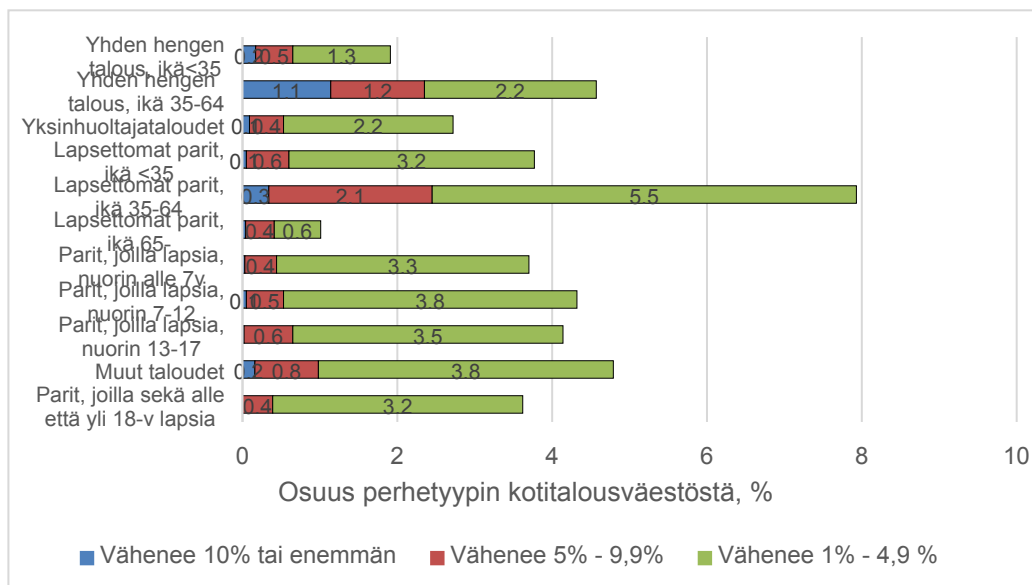
Ansiöpäivärahan porrastuksen vaikutukset tulevat korostetummin esiin, jos tarkastelu rajataan ansiöpäivärahaa vuoden aikana saaneisiin. Vaikutukset olisivat voimakkaimpia ansiöpäivärahaa koko vuoden ajan saavien henkilöiden kotitalouksiin.

Kuvio 18. Merkittävämpiä suhteellisia tulonmenetyksiä kokevien osuus ansiopäivärahaa saaneilla, %.



Suhteellisesti suurimmat vaikutukset kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin olisivat yli 35–64 -vuotiaiden talouksissa. Lapsiperheissä merkittävämmät menetykset olisivat harvinaisempia.

Kuvio 19. Merkittävämpiä suhteellisia tulonmenetyksiä kokevien väestöosuus eri perhetyypeissä, %..



Palkkatuettu työ ja työssäoloehdon kertyminen

Sillä, että palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloehdotusta, on työnhakijoiden kannalta suoria, työttömyysetuusoikeuteen liittyviä vaikutuksia, jotka vaikuttavat myös kotitalouksiin. Käytännössä esitys merkitsee sitä, että palkkatuettuun työhön työllistyminen olisi jatkossakin pääsääntöisesti taloudellisesti kannattavaa, sillä pääsääntöisesti työjakson ajalta saatava palkkatulo olisi korkeampi kuin työttömyysetuus.

Palkkatuetun työn päätyttyä esityksen vaikutus työllistyneen tilanteeseen riippuisi kuitenkin siitä, johtaako palkkatuettu työ sille asetetun tavoitteen mukaisesti työllistymiseen vai ei. Jos palkkatuettu työ johtaisi työllistymiseen, henkilölle ei syntyisi ansionmenetystä ehdotetun muutoksen johdosta. Jos se ei kuitenkaan johtaisi työllistymiseen, ja henkilö palaisi takaisin työttömyyteen, muutoksen vaikutus on riippuvainen siitä, onko henkilöllä palkkatukijaksoa edeltävältä ajalta sellaista työssäoloehdotusta luettavaa työtä, joka oikeuttaisi työttömyyspäivärahaan. Mikäli näin ei ole, henkilö siirtyisi tai palaisi työmarkkinatuella. Näissä tilanteissa vaikutus työnhakijan työttömyysetuuteen olisi palkkatuetusta työstä nykyisin karttuvan ansiopäivärahan määrän ja työmarkkinatuen määrän välinen erotus, ja palkkatuetun työn jälkeen työttömäksi jääneiden työttömyysetuus olisi keskimäärin alhaisempi nykytilaan verrattuna. Tämä alentaisi työnhakijan käytettävissä olevia tuloja ja voi lisätä joissakin tilanteissa muiden etuuksien tarvetta. Toisaalta matalampi työttömyysetuus parantaisi työnhaun kannustimia ja kasvattaisi uudelleentyöllistymisen todennäköisyyttä, mikä puolestaan parantaisi työnhakijan taloudellista asemaa.

Työnhakijan näkökulmasta hakeutuminen palkkatuettuun työhön voisikin olla nykyistä kannattamattomampaa työttömyysetuusoikeuden kannalta tarkasteltuna. Riski alhaisemmasta etuudesta palkkatukijakson jälkeen voi jossain määrin vähentää työttömien työnhakijoiden halukkuutta hakeutua palkkatuettuun työhön, mikä voi jossain määrin pitkittää työttömyyttä. Toisaalta palkkatuettu työ olisi edelleen houkutteleva vaihtoehto, jos työllistymisen voidaan olettaa jatkuvan myös palkkatukijakson jälkeen. Työnhakijoiden voi olla kuitenkin haastavaa tunnistaa etukäteen, miten hyvin työllistyminen tiettyyn työpaikkaan voi edistää työllistymistä pitkällä aikavälillä.

Vaikutus palkkatuettuun työhön hakeutumiseen riippuukin siitä, kuinka merkittävänä työnhakijat kokevat sen, että työssäoloehto ei kerry palkkatuetussa työssä. Nykyisinkin palkkatuettu työ kerryttää työssäoloehto muuta työllistymistä vähemmän. Taloudellisten seikkojen lisäksi työnhakijat voisivat kokea palkkatuetun työsuhteen vähempiarvoisena työnä, jos palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloehto. Tällainen kokemus voi myös vähentää halukkuutta hakeutua palkkatuettuun työhön tai alentaa oman arvon tuntoa palkkatuetussa työssä työskennellessä.

Työssäoloehdon kertymiseen esitetty muutos ei kuitenkaan merkitse sitä, että palkkatuetulla työllä ei jatkossa olisi merkitystä työnhakijan tulevan työllistymisen kannalta. Useimmissa tilanteissa palkkatuen tarkoituksena on edistää ammatillista osaamista ja sitä kautta mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille ilman tukea. Työllistyminen edes lyhytkestoiseen palkkatuettuun työhön määräaikaiseen työsuhteeseen voi edistää pidemmällä aikavälillä työllistymistä työttömyydessä pysymistä enemmän. Lisäksi työnhakijan mahdollisuudet työpaikan valintaan voivat olla vähäiset, jolloin työsuhteen aikaisen toimeentulon vuoksi kannustin vastaanottaa palkkatuettu työ voisi olla edelleen voimakas, vaikka palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloehto. Lisäksi, mikäli henkilö jää tai on jäämässä palkkatuetun työn jälkeen työttömäksi työnhakijaksi nykyistä alhaisemmalla työttömyysetuudella, olisi työnhakijalla nykyistä voimakkaampi kannustin hakea uutta työtä heti palkkatuetun työn päättymisen jälkeen ja sen aikana.

Palkkatuettuun työhön osallistumisen lyhyen aikavälin taloudelliset hyödyt etuuden saajalle olisivat muutoksenkin jälkeen useimmissa tapauksissa korkeammat kuin työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumisesta. Ehdotetut muutokset toisivat palkkatuetun työn työssäoloehdon näkökulmasta saman arvoiseksi työllistymistä edistävien palveluiden kanssa. Koska palkkatuettu työ ja työllistymistä edistävät palvelut ovat keskenään vaihtoehtoisia toimenpiteitä edistää työnhakijan työllistymistä voivat eri vaihtoehtoihin liittyvät kannusteet vaikuttaa palkkatuetun työn ja muiden työllistymistä edistävien palveluiden väliseen kysyntään. Ehdotettujen muutosten yhteisvaikutusten näkökulmasta on huomioitavaa, että ansiosidonnaisen porrastaminen vaikuttaa ansiopäivärahan saajien palveluiden aikaiseen etuuden tasoon ja siten heikentää palveluihin osallistumisen kannusteita suhteessa palkkatuettuun työhön.

Alentuneesti työkykyisen ja 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen henkilön työllistämiseen myönnettävä palkkatuki kerryttäisi työssäoloehto nykyistä vastaavasti siltä osin kuin palkkatuelle myönnetään jatkoa samaan työsuhteeseen ensimmäisten 10 kuukauden jälkeen. Alentuneesti työkykyisten osalta poikkeus koskisi niitä palkkatuettuun työhön työllistyneitä, joiden vamman tai sairauden arvioidaan alentavan tuottavuutta työnantajan tekemistä kohtuullisista mukautustoimista huolimatta tehtävässä, johon heidät on työllistetty. Myöskään tämän ryhmän osalta työssäoloehto ei kuitenkaan kertyisi ensimmäisten 10 kuukauden ajalta palkkatuetusta työstä, joten palkkatuetun työn tulisi kestää nykyistä pidempään, jotta työssäoloehto täytyisi pelkällä palkkatuetulla työllä. Työssäoloehto ei kertyisi myöskään tilanteissa, joissa henkilö työllistyisi palkkatuella useilla eri työnantajilla kullakin enintään 10 kuukauden ajan, mutta nämä palkkatukijaksot yhteensä olisivat yli 10 kuukauden mittaisia. Työssäoloehto ei kertyisi myöskään heti työsuhteen alusta tilanteessa, jossa henkilöstä myönnetään uudestaan palkkatukea samalle työnantajalle, jolla tämä on aiemmin työskennellyt vähintään 10 kuukautta, vaan tällainen palkkatuettu työ vertautuisi tilanteeseen, jossa henkilö ei ole työskennellyt aiemmin kyseisellä työnantajalla. Palkkatuki 60 vuotta täyttäneestä pitkään työttömänä olleesta henkilöstä voidaan myöntää enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan ja tukea voidaan tämän jälkeen jatkaa samaan työsuhteeseen enintään 24 kuukautta kerrallaan. Näin ollen 60 vuotta täyttäneellä pitkään työttömänä olleella on mahdollisuus palkkatuettuun työhön työllistyttyään työskennellä vanhuuseläkkeelle siirtymiseen asti palkkatuetussa työssä, mikäli

työsuhde jatkuu tämän ajan ja palkkatukea myöntävä viranomais myöntää tälle ajalle palkkatukea. Siltä osin kuin palkkatuettu työ kohderyhmän osalta kestäisi alle 10 kuukautta, ei työssäoloehto kertyisi ja henkilöt olisivat vastaavassa asemassa kuin muut palkkatuetussa työssä olevat, joiden palkkatuki kestä enintään 10 kuukautta. Työssäoloehto kertyisi kuitenkin näiden henkilöiden kohdalla 10 kuukautta ylittävältä osalta palkkatuettua työsuhdetta. Mikäli palkkatuettu työ jatkuu vanhuuseläkkeelle asti, ei työssäoloehdon kertymisellä tältä ajalta olisi vaikutusta henkilön tuloihin. Mikäli palkkatuettu työsuhde kuitenkin päättyisi ennen vanhuuseläkkeelle siirtymistä, olisi työssäoloehtoon luettavilla palkkatuetussa työssäolokuukausilla mahdollisesti vaikutusta henkilön saaman työttömyysetuuden määrään.

Vuodesta 2025 alkaen palkkatuen myöntää työvoimaviranomainen, joka voi olla työllisyysalueen ainoa kunta, työllisyysalueella työvoimapalveluiden järjestämisestä vastaava vastuukunta tai kuntayhtymä. Kunnalla on erilainen kannustin hakea ja myöntää palkkatukea riippuen siitä, onko tuen hakija ja myöntäjä sama kunta, saman työllisyysalueen työvoimaviranomaisesta erillinen kunta vai toisen alueen kunta. Näillä kunnan kannustimilla on välillinen vaikutus työttömään työnhakijaan, sillä kannustimet vaikuttavat siihen, haluaako kunta palkata työttömän työnhakijan nimenomaan palkkatuettuun työhön vai haluaako kunta palkata henkilön ilman palkkatukea. Välillinen vaikutus koskee sitä, voidaanko työ huomioida palkansaajan työssäoloehdossa.

Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmästä ilmenevien tietojen perustella vuosittain arviolta noin 500 työnhakijaa täyttää työssäolovelvoitteen tai koulutusta vailla olevia nuoria koskevan seuraamuksen palkkatuetulla työllä. Näistä työnhakijoista arviolta noin 75 prosenttia hakee työmarkkinatukea, arviolta noin 15 prosenttia peruspäivärahaa ja arviolta noin 10 prosenttia ansiopäivärahaa.

Edellä mainituista arviolta noin 500 työnhakijasta 57 vuotta täyttäneitä oli vuotta 2022 koskevien tietojen perusteella arviolta noin viisi prosenttia. Näiden henkilöiden kohdalla on oletettavaa, että palkkatuettu työ on luettu kokonaisuudessaan hyväksi työssäolovelvoitetta täytettäessä ja esitetty muutos tarkoittaisi nykytilan säilyttämistä.

Arviolta noin 40 prosenttia kyseessä olevista työnhakijoista oli alle 25 vuotiaita. He hyötyisivät muutoksesta eniten riippuen palkkatuetun työn kestosta, koska työttömyysturva-oikeuden palautumiseen edellytetty työssäolovaatimus on 21 kalenteriviikkoa. 25–56 vuotiaita puolestaan oli vuonna 2022 arviolta noin 55 prosenttia kohdejoukosta. Heidän edellytetään olevan esimerkiksi työssä seuraamusten lakkaamiseksi vähintään 12 kalenteriviikkoa.

Edellä mainittuihin arvioihin liittyy epävarmuuksia. Esimerkiksi sitä ei ole voitu käytettävissä olevien tietojen perusteella arvioida, kuinka monen työnhakijan kohdalla palkkatuettua työtä otettiin huomioon työttömyysturvaseuraamusten lakkaamisessa, mutta seuraamuksen voimassaolo lakkasi kuitenkin vasta paljonkin myöhemmin.

Työllistämistä ja palvelun järjestämistä koskevien velvoitteiden kumoaminen

Velvoitetöyllistämisen jälkeen huomattava osuus työllistetyistä palaa työttömäksi. Velvoitteiden perusteella järjestettyjä palveluita koskeva tieto on puutteellista, mutta voidaan kuitenkin olettaa, että myös tällaisten palveluiden päätyttyä henkilöt palaavat useimmiten työttömiksi. Näiden velvoitteiden tarkoitus ei kuitenkaan ole varsinaisesti edistää henkilön kykyä toimia työmarkkinoilla, vaan täyttää henkilön työssäoloehto tavalla, joka mahdollistaa työttömyysturvan tason säilymisen vanhuuseläkkeelle siirtymiseen asti. Säännösten

kumoamisella olisikin todennäköisesti vain vähäisiä negatiivisia vaikutuksia henkilöiden pitkän aikavälin työllisyyteen.²⁶ Ehdotuksella olisi kuitenkin vaikutusta henkilöiden toimeentuloon.

Kuten edellä nykytilan kuvauksessa on todettu, velvoitetyön ja velvoitteen perusteella järjestetyn palvelun tarkoitus on turvata oikeus ansiopäivärahaan. Kun lisäpäiväoikeus asteittain poistuu, velvoitetyön ja -palvelun säilyttäminen laissa ja se, että niistä kertyisi työssäoloehdot, työnhakijat saattaisivat eläkeiän nousun vuoksi olla säännöksen piirissä jopa kymmenen vuoden ajan. Näin ollen velvoitesääntelyn kumoamisella ehkäistäisiin tilanteita, joissa kunnan tulisi työllistää useita kertoja sama henkilö. Sääntelyn kumoamisen myötä tällaisille henkilöille voitaisiin tarjota vaihtoehtoisia palveluita avoimille työmarkkinoille työllistymisen edistämiseksi. Koska palvelut tai mahdollinen palkkatuettu työ eivät kerryttäisi työssäoloehdot, olisi henkilöllä voimakkaampi kannustin hakea työtä avoimilta työmarkkinoilta toisin kuin nykyisessä passivoivassa ansiopäivärahan uusimisen takaavassa mallissa.

Esityksen mukaan 60 vuotta täyttäneillä pitkään työttömänä olleilla henkilöillä olisi kuitenkin edelleen mahdollisuus täyttää palkansaajan työssäoloehdot palkkatuetulla työllä, jos palkkatuettu työsuhde jatkuu yli 10 kuukauden ajan ja 10 kuukautta ylittävien palkkatuetuttujen työssäoloehdot luettavien kuukausien määrä riittää työssäoloehdon täyttämiseen. Poikkeus koskisi myös niitä 60 vuotta täyttäneitä henkilöitä, jotka siirtyvät palkkatuettuun työhön työmarkkinatuella. Nykyisin velvoitetyöllistämistä koskeva sääntely on koskenut vain niitä henkilöitä, jotka saavat 57 vuotta täytettyään työttömyyspäivärahaa.

Ehdotuksella olisi vaikutusta 57 vuotta täyttäneiden toimeentuloon siltä osin kuin he siirtyisivät työmarkkinatuella työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyttyä, mitä velvoitetyöllistämällä on pyritty ehkäisemään. Velvoitetyöllistämisen ajalta maksettava palkka on voinut alhaisempi kuin velvoitetyöllistämistä edeltävän ansiopäivärahan perusteena ollut palkka. Velvoitteen piirissä olleiden 58 vuotta täyttäneiden ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleenlaskentaa koskevan poikkeuksen kumoaminen alentaisi päivärahaa niiden työttömäksi jäävien 58 vuotta täyttäneiden osalta, joiden uuden päivärahan perusteena oleva palkka olisi alhaisempi kuin aiemmin, mikäli työllistämismallit jatkuisi nykyisen kaltaisena. Lisäksi, kun velvoitteen poistamisesta syntyvän käyttäytymisvaikutuksen myötä 58 vuotta täyttäneet aiempaa useammin työllistyisivät avoimille työmarkkinoille ja täyttäisivät näin uudelleen työssäoloehdon, päivärahan perusteena olevan palkan suoja sääntönsä kumoaminen merkitsisi sitä, että etuus oikeus voi perustua aiempaa matalampaan palkkaan.

Nykytilan arvioinnissa tarkemmin kuvattujen YTK työttömyyskassan tietojen perusteella 58 vuotta täyttäneiden ansiopäivärahan määrään vaikuttavan poikkeuksen kumoaminen koskisi vuosittain karkeasti arvioiden noin 9 500 henkilöä.

Vaikutukset muihin etuuksiin

Ansiopäivärahan tason porrastus ei suoraan vaikuta eläkekertymään, koska määrän porrastus koskee etuutta, ei perustepalkkaa. Jäljempänä kuvataan ansiopäivärahan porrastuksen vaikutusta sairausvakuutuslain mukaisiin etuuksiin, ja välillisesti, sairausvakuutuslain mukaisten etuuksien kautta, porrastus voisi vaikuttaa myös eläkekertymään.

²⁶ Lisäksi, kuten aiemmin on todettu, palveluiden käyttämistä työssäoloehdon täyttämiseen on arvioitu Ruotsista tehtyjen havaintojen perusteella. Ruotsissa kaikki palvelut kerryttivät työssäoloehdot vuoteen 2001 saakka, ja havainto oli, että kun palveluita käytetään tässä tarkoituksessa, työllisyysvaikutukset ovat negatiivisia.

Velvoitetyön poistaminen sekä työssäoloehdon kertymisen poistaminen palkkatuetusta työstä vaikuttavat eläkekertymiin. Ilman käyttäytymisvaikutuksia muutokset pienentävät eläkekertymiä. Velvoitetyön lopettaminen ja työssäoloehdon kertymisen lakkauttaminen palkkatuetusta työstä vähentäisi ansiopäivärahan saajien määrää, ja ansiopäivärahan sijaan työmarkkinatuella tai työmarkkinoiden ulkopuolelle päätyvien henkilöiden eläkekertymä pienentyisi. Velvoitetyön lopettaminen poistaisi myös eläkekertymän velvoitteeseen perustuvan työsuhteen ajalta, samoin kuin mahdollinen vaikutus palkkatuetun työn määrään pienentäisi vaikutuksia palkkatukijaksojen ajalta.

Lisäksi 58 vuotta täyttäneiden suojasäännön poistaminen pienentäisi etuuden perusteena olevaa palkkaa, mikä myös pienentäisi eläkekertymää, koska eläkettä kertyy 75 prosentista ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa.

Eläkekertymät kasvaisivat niillä henkilöillä, jotka työllistyisivät ehdotettujen muutosten seurauksena. Vaikutus riippuisi siitä, kuinka suuri työllistyvän henkilön palkka olisi suhteessa ansiopäivärahan perusteena olevaan palkkaan, velvoitetyöstä maksettuun palkkaan tai palkkatukityöstä maksettuun palkkaan.

1965 syntyneitä nuorempien ikäluokkien kohdalla ehdotetut muutokset voivat vaikuttaa vanhuuseläkkeelle jäämisen ajankohtaan, koska työttömyysturvan 65 vuoden yläikärajan ja vanhuuseläkkeen alaikärajan välillä on lomittaisuutta. Nykyisin ansiopäivärahaa siis voi saada vielä vanhuuseläkeiän ylittyäänkin 64-vuotiaana. Vuonna 1965 ja sen jälkeen syntyneillä näin ei enää ole, koska heillä työttömyysturvan yläikäraja on sidottu vanhuuseläkkeen alaikärajaan. Ehdotetuilla muutoksilla voi kuitenkin olla vaikutuksia myös tapoihin siirtyä pois työmarkkinoilta ennen alinta vanhuuseläkeikää.

Ansiopäivärahan porrastuksella ja muilla työttömyysturvaan kohdistuvilla muutoksilla on vaikutuksia myös sairausvakuutuslain mukaisiin vanhempainpäivärahoihin ja sairauspäivärahoihin sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain mukaiseen kuntoutusrahaan. Edellä mainitut päivärahat perustuvat pääsääntöisesti etuuden alkua edeltävän 12 kalenterikuukauden tuloihin. Tuloina huomioidaan myös työttömyysetuudet. Etuuksia ei huomioida sellaisenaan, vaan niiden perusteella määritetään laskennallinen etuusperusteinen tulo. Jos 12 kuukauden tarkastelujaksolla maksettujen työttömyysetuuksien määrä jää pienemmäksi, myös etuusperusteinen tulo ja siten myös päivärahan määrä jäävät pienemmiksi. Ansiopäivärahan tason porrastaminen siis pienentää sairausvakuutuslain mukaisia etuuksia, mikäli etuudensaajan tarkastelujaksolle osuu alennettua etuutta. Myös ikäsidonnaisista poikkeussäännöistä ja työssäoloehdon kertymisestä seuraavat muutokset kohderyhmien tuloihin pienentävät myös sairausvakuutuslain mukaisia etuuksia tilanteissa, joissa muutos osuu tarkastelujaksolle. Mikäli henkilö työllistyy muutosten seurauksena, hänen sairausvakuutuslain mukaiset etuutensa voivat myös nousta.

Sairauspäivärahassa muutokset vaikuttaisivat hyvin karkeasti arvioiden noin 12 prosenttiin etuudensaajista. Heillä vaikutus olisi keskimäärin arviolta reilut sata euroa kuukaudessa. Vaikutus maksettuihin sairauspäivärahoihin olisi yhteensä arviolta noin 8 miljoonaa euroa. Vanhempainpäivärahoissa muutos vaikuttaisi noin yhdeksään prosenttiin miehistä ja 13 prosenttiin naisista. Miehillä vaikutus olisi tässä ryhmässä keskimäärin vajaat 100 euroa kuukaudessa ja naisilla vajaat 120 euroa kuukaudessa. Vaikutus maksettuihin vanhempainpäivärahoihin olisi yhteensä arviolta 8 miljoonaa euroa. Julkisen talouden näkökulmasta vaikutukset olisivat melko vähäisiä, sillä pienentyneet sairaus- ja vanhempainpäivärahamenot johtaisivat myös sairausvakuutusmaksujen pienemiseen.

Vaikutukset työttömyysetuuden työvoimapolitiittisiin edellytyksiin

Työttömyysturvalain 2 luvun 5 a §:n mukaan työnhakija säilyttää oikeutensa työttömyysetuuteen yritystoiminnan ja omassa työssä työllistymisen estämättä neljän kuukauden ajan, jos hän aloittaa työttömänä ollessaan yritystoiminnan tai työllistyy omassa työssään. Säännöstä sovelletaan uudelleen, kun henkilö on täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika alkaa alusta.

Työttömyysturvalain 2 luvun 10 b §:ssä puolestaan säädetään lyhytkestoisten opintojen vaikutuksesta työttömyysturva-oikeuteen. Jos työnhakija on saanut työttömyysetuutta säännöksen perusteella, samaa säännöstä sovelletaan uudelleen, kun opinnot ovat päättyneet ja henkilö on sen jälkeen täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika on alkanut alusta, jollei aiempien opintojen kesto ole ollut yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kolme kuukautta.

Jos palkkatuettu työ ei enää kerryttäisi työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaa työssäoloehto- ja edellä tarkoitettua yrittäjiä koskevan säännöksen ja opiskelumahdollisuuden hyödyntämisen uudelleen vaikeutuisi. Tilastotietoja siitä, kuinka montaa työnhakijaa muutos tältä osin koskisi, ei ole käytettävissä.

Työttömyysturvalain 2 a luvun 6 §:n mukaan henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä työstä, jos osa-aikatyöstä maksettava palkka ja hänelle mahdollisesti maksettava työttömyysetuus työmatkakustannusten ja muiden työn vastaanottamisen aiheuttamien kustannusten vähentämisen jälkeen jää pienemmäksi kuin hänelle muutoin maksettava työttömyysetuus. Saman luvun 8 §:ssä tarkoitetun ammattitaitosuojan aikana säännöstä sovelletaan myös koko-aikatyöstä kieltäytymiseen.

Työttömyysturvalain 2 a luvun 6 §:ssä säädetään myös siitä, että työvoimaviranomaisen työnhakijalle tarjoamasta työstä voi kieltäytyä menettämättä oikeutta työttömyysetuuteen, jos työstä maksettava palkka mahdollisten työmatkakustannusten ja muiden työn vastaanottamisen aiheuttamien kustannusten vähentämisen jälkeen jää pienemmäksi kuin hänelle muusta työstä maksettava palkka ja mahdollisesti maksettava työttömyysetuus.

Ansiopäivärahan tason porrastaminen vaikuttaisi myös työttömyysturvalain 2 a luvun 6 §:ssä tarkoitettujen kuluvertailuiden lopputulokseen. Jos mahdollisesta työstä saatavan tulon ja työn vastaanottamisesta aiheutuvien kustannusten oletetaan pysyvän samoina, työnhakijan mahdollisuudet kieltäytyä työstä työttömyysturva-oikeutta menettämättä vähenisivät työttömyyden pitkittyessä ja ansiopäivärahan tason laskiessa. Tilastotietoja siitä, kuinka montaa työnhakijaa muutos tältä osin koskisi, ei ole käytettävissä. Vaikutuksen ei kuitenkaan arvioida olevan merkittävä kuluvertailua edellyttävien tilanteiden oletettavasti vähäisen määrän takia.

4.2.1.2 Kotitalouksiin kohdistuvien yhteisvaikutusten arviointi

Tähän hallituksen esitykseen sisältyvien muutosten lisäksi hallitus esitti vuonna 2023 työttömyysturvaan ja muuhun sosiaaliturvaan useita muita muutoksia. Hallituksen esityksissä HE 73–75/2023 vp. ehdotetut muutokset on vahvistettu ja ne ovat pääosin tulleet voimaan vuoden 2024 alusta, vaikka osittain muutosten soveltamista onkin porrastettu. Näiden vahvistettujen muutosten ja eräiden tähän hallituksen esitykseen sisältyvien muutosehdotusten yhteisvaikutuksia kotitalouksien tulonmuodostukseen arvioitiin sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä valmistellussa Sosiaaliturvamuutosten

yhteisvaikutusarvioinnin yhteenvedo -muistiossa²⁷. Muistiota varten tehdyssä tarkastelussa on lisäksi huomioitu tuloverotukseen esitettyjen muutosten vaikutus. Muistiossa ei ollut mahdollisuutta keskittyä yhteisvaikutuksiin yksittäisen esityksen kohderyhmien kannalta. Arviot perustuvat pääosin Tilastokeskuksen ylläpitämällä SISU-mikrosimulaatiomallilla tehtyihin laskelmiin. Tässä hallituksen esityksessä ehdotetuista muutoksista ansiopäivärahan tason porrastusta koskeva ehdotus on huomioitu kyseisessä yhteisvaikutusten arvioinnissa. Koska mikrosimulaatiomallilla tehty arviointi ei mahdollista velvoitetyön ja -palvelun lakkauttamista koskevan ehdotuksen ja ehdotuksen, jonka mukaan palkkatuettu työ ei kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdotusta huomioimista, näiden ehdotusten vaikutukset eivät tule täysin huomioiduksi kyseisessä yhteisvaikutusten arvioinnissa.²⁸

Yhteisvaikutusten arvioinnin havaintojen mukaan ikäryhmittäisessä tarkastelussa suurimmat vaikutukset kohdistuvat 18–24 vuotiaisiin, ja muita suurempia vaikutuksia havaittiin myös 25–34 vuotiaiden ikäryhmässä.²⁹ Jälkimmäisen kohdalla tämän esityksen ehdotuksista paitsi ansiopäivärahan määrän porrastus myös yhteisvaikutusten arvioinnin ulkopuolella oleva palkkatuettua työtä ja työssäoloehdotusta koskeva ehdotus voivat vaikuttaa työttömän työnhakijan ja hänen kotitaloutensa tilanteeseen.

Myös 55–64 vuotiaiden ikäryhmässä yhteisvaikutukset ovat muita ryhmiä suurempia, mitä arvioiden mukaan selittää sekä ansioturva saavien että pitkäaikaistyöttömien osuus kyseisessä ikäryhmässä. Tässä ikäryhmässä kaikki tässä esityksessä ehdotetut muutokset voivat vaikuttaa työttömän työnhakijan ja hänen kotitaloutensa tilanteeseen. Mikäli ikäsidonnaisia poikkeusääntöjä koskevien poikkeusten lakkauttaminen olisi kyetty ottamaan huomioon yhteisvaikutusten arvioinnissa, olisivat tähän ikäryhmään kohdistuvat vaikutukset olleet arviossa suurempia. Väestöryhmittäisessä yhteisvaikutusten tarkastelussa suurimmat tulomenetykset kohdentuvat työikäisten yhden hengen talouksiin sekä yksinhuoltajiin.

Yhteisvaikutusten arviointia koskevasta muistiosta on syytä huomioida, että siinä esitetyt arviot vaikutuksista kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin ovat staattisia, eli niissä ei ole huomioitu käyttäytymisvaikutuksia, kuten esimerkiksi työllistymistä. Tarkastelu on tehty vertaamalla reformivaihtoehtoa perusvaihtoehtoon, jossa etuudet ja tuloverotus esitetään vuoden 2023 lainsäädännön mukaisena mutta vuoden 2024 tasoisena³⁰.

Tässä esityksessä ehdotetuille muutoksille on tyypillistä, että yksittäisen työnhakijan ja hänen perheensä näkökulmasta usea sekä hallituksen esityksessä HE 73/2023 vp ehdotetuista ja työttömyysturvalain muuttamisesta annetulla lailla (1300/2023) vahvistetuista muutoksista että tässä hallituksen esityksessä ehdotetuista muutoksista voi vaikuttaa samanaikaisesti työnhakijan tilanteeseen. Joissakin tapauksissa lähes kaikki esityksissä ehdotetut muutokset voivat samanaikaisesti koskettaa yksittäistä työnhakijaa sen jälkeen kun esitykseen sisältyvien eri

²⁷ Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi, Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2023.

²⁸ Esimerkiksi velvoitetyöllistettyinä työssäoloehdon täyttäneet muuntuvat työssäoloehdon pidentämisen simuloinnissa työmarkkinatuen saajiksi, koska näillä henkilöillä on rekisteriaineistossa usein juuri kuuden kuukauden työskentelyä vastaava määrä työpäiviä.

²⁹ Ilmiön arvioitiin johtuvan opiskelijoiden osuudesta kyseisissä ikäluokissa.

³⁰ Vuoden 2024 tasolla tarkoitetaan tässä sitä, että etuuksiin oltaisiin tehty normaali indeksitarkistus, mutta vuodelle 2023 eräisiin etuuksiin tehdyt ylimääräiset tasokorotukset eivät vaikuta etuuksien määrään.

elementtien soveltamisen siirtymäaika on päättynyt, eli kun työttömyys alkaa 2.9.2024 tai sen jälkeen.

Alla taulukossa 14 kuvataan tilannetta, jossa useampi kuin yksi esitetyistä muutoksista vaikuttaa työnhakijan työttömyysturvaan.

Työnhakija, jolla on ajalla 1.9.2024–31.7.2025 voimassa oleva kokoaikainen palkkatyö. Kaikki palkkaerät maksettu työskentelykuukausien aikana, kuukauden 15. päivä. Vuosilomaa ei pidetty työsuhteen aikana, ja lomakorvaus maksetaan työsuhteen päättyessä 31.7.2025. Vähintään yksi huollettava lapsi. Aloittaa osa-aikatyön 1.9.2025, työaika 18 tuntia viikko, palkka 13 euroa tunti. Palkka maksetaan työntekokuukauden aikana. Tämän jälkeen työttömänä niin pitkään, että enimmäisaika täyttyy. Työllistyy palkkatuettuun työhön, mistä palaa työttömäksi työnhakijaksi. Työllistyy uudelleen avoimille työmarkkinoille, jossa täyttää työssäoloehdon ja ehtii täyttää 58 vuotta ennen työssäoloehdon täyttymistä.

Taulukko 14. Koonti vuonna 2024 voimaan tulevista työttömyysturvamuutoksista.

	Työttömyysturvalaki ennen L 1300/2023 vahvistettuja muutoksia	L 1300/2023 vahvistetut muutokset ja hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset
1.9.2024–31.7.2025 voimassa oleva kokoaikainen palkkatyö ja työssäoloehdon kertyminen	<p>Työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on työskennellyt tarkastelujaksolla (28 kuukautta) yhteensä vähintään 26 sellaista kalenteriviikkoa (eli noin kuusi kuukautta), jossa työaika on 18 tuntia tai enemmän kalenteriviikkoa kohden.</p> <p>Työssäoloehto täyttyisi, ja työnhakijalle syntyisi oikeus perus- tai ansiopäivärahaan 1.8. alkavan omavastuuajan jälkeen 8.8.2025 alkaen.</p>	<p>Koska määräaikaisesta työsuhteesta kertyy vain 11 työssäolohtokuukautta, työssäoloehto ei täyty määräaikaisesta työsuhteesta, ja aiemman työskentelyn puuttuessa ei voida huomioida myöskään 28 kuukauden tarkastelujaksolle mahdollisesti mahtuvia aiempia työsuhteita.</p> <p>Ei oikeutta perus- tai ansiopäivärahaan ennen kuin työnhakija työllistyy niin, että tarkastelujaksolle ajoittuu vähintään yksi työssäolohtoa kerryttävä kuukausi päättyneestä työsuhteesta kertyneiden 11 kuukauden lisäksi.</p> <p>Työnhakijalla oikeus työmarkkinatukeen, jonka alkuun vaikuttaa omavastuuaikaa ja sen pidentämistä sekä lomakorvauksen</p>

		jaksottamista koskevat esitykset.
Omavastuu aika	Omavastuu aika on viittä täyttä työttömyyspäivää vastaava aika eli 1.8.–7.8.2025 (viikonloppua ei huomioida omavastuuajassa).	Omavastuu aika on seitsemää täyttä työttömyyspäivää vastaava aika. Omavastuu aika alkaa kulua vasta sen jälkeen kun lomakorvauksen jaksotuksen kattama aika on kulunut.
Lomakorvaus	Lomakorvaus ei vaikuttaisi työttömyysetuuteen.	Lomakorvaus jaksotetaan, eli se estää määrääjältä työttömyysetuuden maksamisen.
Lapsikorotus	Lapsikorotus yhdestä, kahdesta tai kolmesta taikka useammasta huollettavasta.	Ei lapsikorotusta
Osa-aikatyö 1.9.2025 alkaen	<p>Työttömyysetuus sovitellaan, ja sovittelussa noudatetaan suojaosaa (300 euroa kuukaudessa). Vasta tämän ylittävä palkka huomioidaan, ja tästä ylittävästä palkasta 50 %:ia pienentää kuukaudelta maksettavaa täyttä perus- tai ansiopäivärahaa.</p> <p>Palkka on kuukaudessa $18 \cdot 13/5 \cdot 21,5 = 1\,006,20$ euroa, mistä seuraa, että palkasta $(1\,006,20 - 300)/2 = 353,10$ euroa pienentää kuukaudelta maksettavaa täyttä työttömyyspäivärahaa.</p> <p>Koska työaika on 18 tuntia kalenteriviikossa, työ kerryttää uutta työssäoloehto.</p>	<p>Työttömyysetuus sovitellaan, ja 50 %:ia palkasta pienentää kuukaudelta maksettavaa työttömyysetuutta.</p> <p>Työnhakija ei ole täyttänyt työssäoloehto 1.9. mennessä, joten hänelle maksetaan työmarkkinatukea. Koska palkka on kuukaudessa $18 \cdot 13/5 \cdot 21,5 = 1\,006,20$ euroa, palkasta $1\,006,20/2 = 503,10$ euroa pienentää kuukaudelta maksettavaa täyttä työmarkkinatukea syyskuun ajalta.</p> <p>Koska palkka ylittää työssäoloehdon kertymiseksi edellytetyn rajan, syyskuusta muodostuu täysi työssäoloehtokuukausi. Työnhakija täyttää työssäoloehdon, ja oikeus perus- tai ansiopäivärahaan syntyy.</p>
Omavastuu aika	Jos työssäoloehto täyttyy niin, että ensimmäinen maksettava päivä olisi vuoden sisällä edellisestä ensimmäisestä maksetusta päivästä (8.8.2025),	Kun uusi 12 kuukauden mittainen työssäoloehto täyttyy, omavastuu aika asetetaan uudelleen.

	omavastuu-aikaa ei asetettaisi.	Ansiopäivärahan määrä alentuu työttömyyden pitkittyessä. Päiväraha palautuu 100 prosentin suuruiseksi vain täyttämällä työssäoloehdon.
Ansiopäivärahan määrä	Jos työssäoloehto täyttyy niin, että ensimmäinen maksettava päivä olisi vuoden sisällä edellisestä ensimmäisestä maksetusta päivästä (8.8.2025), ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei laskettaisi uudelleen. Ansiopäivärahan määrä pysyisi saman suuruisena koko enimmäismaksuajan.	Kun uusi 12 kuukauden mittainen työssäoloehto täyttyy, ansiopäivärahan perusteena oleva palkka laskettaisiin uudelleen. Ansiopäivärahan määrä alentuu työttömyyden pitkittyessä. Päiväraha palautuu 100 prosentin suuruiseksi vain täyttämällä työssäoloehdon.
Palkkatuettu työ	Palkkatuetusta työstä 75 prosenttia kerryttää työssäoloehto. Ansiopäivärahan enimmäisaika alkaa alusta.	Alentuneesti työkykyisten ja 60 vuotta täyttäneiden pitkään työttömänä olleiden poikkeusta lukuun ottamatta palkkatuettu työ ei kerrytä työssäoloehto. Työjakso ei uudista ansiopäivärahoikeutta.
Työllistyy avoimille työmarkkinoille, ja täyttää työssäoloehdon 58 vuotta täytettyään.	Ansiopäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, ellei se nousisi.	Ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan uudelleen todellisten ansioiden perusteella.

Yhteisvaikutuksia koskevan muistion arvioiden lisäksi tässä osiossa pyritään lyhyesti tarkastelemaan yhteisvaikutuksia ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastuksen näkökulmasta. Tarkastelu pyrkii vastaamaan kysymykseen, miten ansioturvan porrastuksen kokevien tulot muuttuvat, kun otetaan huomioon myös muut hallituksen syksyllä 2023 esittämät muutokset (tarkastelussa huomioidut muutokset ja vertailuasetelma ks. em. yhteisvaikutusmuistio). Tarkastelussa keskitytään kotitalouden käytettävissä olevien tulojen vuosimuutokseen.

Edellä ansiopäivärahan porrastuksen vaikutusten yhteydessä kuvattua suuremmat tulonmenetykset ovat ansioturvan porrastuksen kokevilla selvästi yleisempiä, jos tarkastelussa otetaan huomioon myös muut hallituksen syksyllä esittämät muutokset.³¹ Porrastuksen kokevien henkilöiden kotitalouksiin, joiden käytettävissä olevat tulot supistuisivat yli 10 prosenttia kuuluisi yhteisvaikutustarkastelussa noin 27 000 henkilöä. 5–10 prosentin tulonmenetyksiä kokeviin kotitalouksiin kuuluisi noin vajaat 55 000 henkilöä ja pienempiin 1–5 prosentin tulonmenetyksiä kokeviin kotitalouksiin noin 112 000 henkilöä.

³¹ Tällöin verrataan tuloja ennen eri muutosesityksiä tilanteeseen muutosten jälkeen (ml. ansiopäivärahan porrastus).

Yhteisvaikutustarkastelussa osalla ansiopäivärahan porrastuksen kokevien henkilöiden kotitalouksista tulot myös kasvavat. Kotitalouksiin, joiden tulot kasvavat yli yksi prosenttia kuuluisi noin 43 000 henkilöä. Taustalla voi esimerkiksi olla verotuksen ja sosiaaliturvamaksujen muutokset tai monilapsisten perheiden lapsilisiin ja alle 3-vuotiaasta lapsesta maksettavaan lapsilisiin tulevat korotukset. Samalla ansiopäivärahojen porrastus voi näissä tapauksissa koskea suhteellisen lyhyttä jaksoa kalenterivuoden aikana.

Toimeentulotuen tarve lisääntyisi odotetusti enemmän kuin pelkästään porrastuksen vaikutusta koskevassa arvioissa.³² Ehdotettujen muutosten seurauksena laskennallista toimeentulotukea saavien määrää lisääntyisi yhteensä noin 8 000 sellaisella kotitaloudella, joihin kuuluisi ainakin yksi jäsen, johon ansiopäivärahan porrastus kohdentuisi. Näihin kotitalouksiin kuuluisi yhteensä noin 14 000 henkilöä. Tulokinnassa on huomattava, että laskennallinen toimeentulotulotuen tarpeen muodostuminen ei yhteisvaikutusarvioissa näilläkään kotitalouksilla välttämättä ensisijaisesti johdu ansiopäivärahan porrastuksesta. Sama koskee tulomenetysten muodostumista.

Palkkatuetussa työssä tai velvoitetyössä työllistyvien osalta voidaan lopuksi todeta seuraavaa. Palkkatuella työllistyvät henkilöt saavat ennen palkkatukijaksoa, palkkatukijakson aikana ja sen jälkeen täydentävinä etuuksina asumistukea ja perustoimeentulotukea. Velvoitetyössä työllistettyjen kohdalla täydentävien etuuksien saaminen on harvinaista kuin myös ansioturvalta palkkatuelle siirtyvien kohdalla. Työmarkkinatuelta palkkatuelle työllistyvien kohdalla täydentäviä etuuksia saadaan selvästi useammin. Noin 50 % tällaisista henkilöistä (ks. nykytilan kuvaus) on osallisena kotitaloudessa, johon maksetaan yleistä asumistukea.

Työssäoloehdon kertymistä palkkatuesta koskeva ehdotus vaikuttaisi arviolta 3 500 henkilön päivärahaoikeuteen. Jos nämä henkilöt saisivat ansiopäivärahan sijasta työmarkkinatukea lisäksi se yleisen asumistuen maksamista tässä ryhmässä. Jos henkilöt vastaavat keskimääräistä työmarkkinatuelta palkkatuelle työllistyvää, maksettaisiin yleistä asumistukea tässä ryhmässä noin 1 750 henkilölle. Näihin henkilöihin kohdistuisi silloin ansiopäivärahalta putoaminen, yleisen asumistuen heikennykset ja indekseihin kohdistuvat säästötoimet työmarkkinatuen ja yleisen asumistuen osalta. Noin 1 750 henkilöön asumistuen muutokset eivät kohdistuisi.

Velvoitetyöllistettyjen osalta päivärahalta putoaisi suurempi joukko työttömiä. Kumulatiivisesti velvoitetyöllistämisen poisto vaikuttaisi staattisesti arvioituna noin 10 000 henkilön päivärahaoikeuteen. Velvoitetyöhön työllistettyjen osalta täydentäviä tulonsiirtoja on maksettu vähäisissä määrin, mikä johtuu siitä, että henkilöt ovat ansiopäivärahalla ja saavat työllistämisen ajalta palkkatuloja. Tästä kohdejoukosta jonkin verran harvempi saisi päivärahalta pudottuaan yleistä asumistukea ja perustoimeentulotukea. Tässä kohdejoukossa myöskin lapsikorotusten poiston vaikutus olisi merkittävästi pienempi, koska henkilöillä havaitaan rekisteritarkastelun perusteella keskimäärin 0,04 lasta.

³² Tässä esitetyt toimeentulotuen saajamäärät perustuvat SISU-mallin laskennallisen toimeentulotuen saantiin, jota ei voida suoraan verrata toimeentulotuen saajamäärin todellisuudessa. Mallin laskelma perustuu keskimääräisiin tuloihin vuoden aikana ja kuvaa lähinnä pidempiaikaista vajetta toimeentulossa. Toimeentulotuen mallintamiseen liittyviä menetelmällisiä kysymyksiä on lyhyesti kuvattu yhteisvaikutusmuistiosta.

4.2.1.3 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-osameneon 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 tosiasiaassa ehdoteta muutoksia palkkatuen myöntämisen ehtoihin. 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.

Huolimatta siitä, että palkkatuetun 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.

Palkkatuen tarkoitus on kompensoida työllistettävän henkilön alentunutta tuottavuutta, joten työpaikat eivät välttämättä jäisi täyttymättä, vaan ne voisivat täytyä muilla kuin palkkatuetuilla henkilöillä. Osa työnantajista ei kuitenkaan pystyisi palkkaamaan henkilöitä ilman palkkatukea. Jos palkkatuetun työvoimaa ei ole saatavilla, voi työpaikka jäädä aidosti täyttämättä ja työnantajan toiminta muuttuisi. Vaikutus kohdentunee erityisesti niihin työnantajiin, jotka ovat saaneet vuosittain 100 prosentin palkkatukea. Vuosina 2016–2022 keskimääräinen vuoden aikana 100 prosentin tuella työllistettyjen määrä on vaihdellut 2 900–4 800 henkilön välillä. Vuosittain 100 prosentin palkkatukea maksetaan noin 1 500–1 600 järjestölle. Valtaosa 100 prosentin palkkatukea saavista järjestöistä (noin 93–94 prosenttia) saa palkkatukea alle 100 000 euroa vuodessa. Arviolta noin kolme neljäsosaa palkkatukea saavista järjestöistä työllistää alle viisi henkilöä palkkatuella vuodessa. Vähintään 50 henkilöä palkkatuella työllistäviä järjestöjä on noin kaksi prosenttia järjestöistä. Näiden suurten järjestöjen osuus palkkatuella järjestöihin työllistetyistä henkilöistä on kuitenkin arviolta noin 35 prosenttia.

Vuonna 2021 työ- ja elinkeinoministeriö järjesti kyselyn palkkatukea vuosina 2019–2020 saaneille järjestöille. Kyselyyn vastasi noin 25,5 prosenttia järjestöistä. Vastanneista noin 22 prosenttia ilmoitti, etteivät he ole palkanneet henkilöstöä ilman palkkatukea. Noin puolet vastaajista ilmoitti työllistävänsä palkkatuella vuosittain suurin piirtein saman määrän henkilöitä. Noin 60 prosenttia vastaajista arvioi, ettei lisähenkilöstön palkkaaminen ole mahdollista ilman täyttä palkkakustannusten kompensatiota. Järjestöjen mahdollisuudet palkata henkilöstöä ilman 100 prosentin palkkatukea riippuvat muusta rahoituksesta. Kyselyyn vastanneista noin 29 prosenttia ilmoitti, ettei järjestö harjoita lainkaan tavaroiden tai palveluiden myyntiä, joten toiminnan rahoitus kerätään avustuksien, jäsenmaksuun tai yksityisten lahjoitusten kautta. Niistä järjestöistä, jotka harjoittivat ilmoituksensa mukaan tavaroiden tai palveluiden

myyntiä, oli myynnin arvo pääosin vähäistä. Noin 73 prosenttia arvioi myynnin arvoksi alle 100 000 euroa vuodessa. Järjestöjen työllistämismahdollisuuksiin vaikuttaa siis merkittävästi mahdollisuus saada 100 prosentin palkkatukea.

Työvoimapalveluiden järjestämistä vastuun uudistamiseen liittyvän työttömyysetuuskien rahoitusuudistuksen vuoksi työvoimaviranomaisilla ei olisi rahoitusvastuulaskurin nollaamisen näkökulmasta intressiä myöntää 100 prosentin palkkatukea. Palkkatuki kuitenkin luetaan osaksi työvoimapalveluiden järjestämistehtävästä kunnalle aiheutuvia kustannuksia, mikä vaikuttaa tulevien vuosien valtionosuusrahoituksen määrään kuntakentällä kokonaisuudessaan. Näin ollen työvoimaviranomaisilla voisi olla edelleen kannustin myöntää jonkin verran myös 100 prosentin palkkatukea erityisesti osana laajempaa työllistymiseen tähtäävää palvelupolkua. Tässä kuvatussa vaikutuksen mittaluokkaa ei ole mahdollista arvioida etukäteen, koska verrannollista tilannetta käyttäytymisvaikutusten arvioimiseksi ei ole käytettävissä. Kuntakokeiluissa kokeilualueiden kunnat ovat tehneet palkkatukipäätöksiä valtion lukuun valtion talousarvion määrärahasta.

4.2.1.4 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 työllistämismenon 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.

Ansiopäivärahan tason porrastus alentaisi suorana vaikutuksena julkisen talouden menoja noin 149 miljoonalla eurolla kun huomioidaan vaikutukset täydentäviin etuuksiin ja veroihin. Ansiopäivärahan tason porrastukseen liittyvän työllisyysvaikutuksen 12 800 työllistä arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 314 miljoonalla eurolla. Arviossa on otettu huomioon aiempien muutosten sekä tässä esityksessä ehdotettujen muiden muutosten vaikutukset. Pelkän porrastamisen vaikutukset olisivat suuremmat, mikäli muita ehdotettuja muutoksia ei tehtäisi.

58 vuotta täyttäneiden päivärahan tarkastuksen suoja säännöstä luopuminen alentaisi suorana vaikutuksena ansiopäivärahan menoja arviolta noin 24 miljoonalla eurolla. Verotus ja tulonsiirrot huomioiden julkinen talous vahvistuisi arviolta 14 miljoonalla eurolla. Työllisyyttä muutos lisäisi arviolta vajaalla tuhannella henkilöllä, mistä seuraisi julkisen talouden kohentuminen noin 24 miljoonalla eurolla.

Jos muuta kuin kuntien työllistämismenon liittyvää palkkatuetta työtä ei luettaisi mukaan työssäoloa laskettaessa rajaisi tämä arviolta 3 500 henkilöä ansiopäivärahan ulkopuolelle, minkä johdosta työttömyysetuusmenoihin kohdistuisi noin 25 miljoonan euron säästö. Julkisen talouden nettosäästö olisi noin 14 miljoonaa euroa. Korvausasteen muutoksesta johdetun arvion perusteella työllisyys vahvistuisi noin 900 henkilöllä.

Palvelun ajalta kertyvästä työssäoloehdosta luopuminen säästäisi vuosikymmenen lopun tilanteessa työttömyysturvamenoista arviolta noin 15 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi muutos säästäisi palveluiden kustannuksissa, mikäli korvaavaa palvelua ei järjestettäisi. Potentiaalinen säästö olisi tällöin noin 4 miljoonaa euroa vuositasona. Nettovaikutus julkiselle taloudelle olisi arviolta noin 14 miljoonaa positiivinen. Muutoksella olisi kannustinten muutosten seurauksena positiivinen vaikutus työllisyyteen, arviolta noin 600 työllistä.

Palkkatuetun työn arvioidaan vähenevän jonkin verran sen johdosta, ettei palkkatuetta työtä luettaisi palkansaajan työssäoloehtoon. Vaikutuksen suuruutta ei ole kuitenkaan mahdollista arvioida, koska aiemmista työssäoloehdon kertymiseen palkkatuetusta työstä tehtyjä muutoksia ei ole arvioitu tästä näkökulmasta. Lisäksi aiemmat muutokset on toteutettu erilaisessa toimintaympäristössä. Ehdotettu muutos työssäoloehdon kertymiseen palkkatuetusta työstä ei vaikuttaisi työvoimapalveluihin budjetoitavan määrärahan määrään, joten mahdollinen palkkatuetun työn määrän väheneminen voisi lisätä työvoimaviranomaisten mahdollisuuksia tarjota muita palveluita. Muutos voi myös ohjata julkisten työvoimapalveluiden järjestämistä kustannustehokkaammaksi, jolloin julkiselle sektorille syntyisi jonkin verran säästöjä.

Velvoitetyöllistämisen poisto ja velvoitetyöllistämiseen liittyvä työssäoloehdon kertymä vaikuttaisivat suoraan velvoitetyöstä johtuviin palkkakustannuksiin sekä ansiopäivärahan työssäoloehtoon liittyviin etuusmenoihin. Velvoitetyöllistämisen lakkauttaminen tuottaisi vuosikymmenen lopun tasossa arvioituna palkkakustannusten näkökulmasta 142 milj. euron säästön, kun arvioissa otetaan huomioon työssäoloehdon pidennys 6 kuukaudesta 12 kuukauteen sekä työttömyysturvan lisäpäivien poistosta johtuva arvioitu 2 000 työllistettävän varannon kasvu. Palkkakustannusten säästö olisi 71 miljoonaa euroa, jos työssäoloehdon pidentämistä kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen ei otettaisi huomioon. Tämä 71 miljoonaa olisi siis työssäoloehdon pidentämisen ja velvoitetyön poistamisen yhteisvaikutus kuntien palkkakustannuksiin.

Velvoitetyöllistämisen arvioidaan vaikuttavan vuosikymmenen lopussa noin 8 500 henkilön ansiopäiväraha-oikeyteen. Arvioissa on huomioitu nykyisin työllistettävien määrä sekä työttömyysturvan lisäpäivien poistosta aiheutuva määrän kasvu. Jos näille henkilöille maksettaisiin ansiosidonnaisen päivärahan sijasta työmarkkinatukea, ansiopäivärahan menot laskisivat noin 179 miljoonalla eurolla ja työttömyysturvan menot kokonaisuutena laskisivat noin 68 miljoonalla eurolla. Yhteensä velvoitetyöllistämisen poistosta arvioidaan koituvan noin 92 miljoonan euron nettomääräinen menosäästö julkiselle taloudelle. Korvausasteen muutoksesta johdettuna työllisyyden arvioidaan vahvistuvan noin 3 500 henkilöllä.

Palkkatuetun työn lukeminen työnhakijan hyväksi työssäolovelvoitetta ja koulutusta vailla olevia nuoria koskevaa seuraamusta täytettäessä kasvattaisi jonkin verran julkiselle taloudelle aiheutuvia työttömyysturvamenoja. Menojen lisäys johtuu siitä, että ehdotetut muutokset nopeuttaisivat työttömyysturva-oikeyden palautumista. Menojen lisäyksen arvioidaan kuitenkin olevan maltillista.

Työttömyysturvaseuraamuksiin liittyvää vaikutusta vähentää se, että ainakin osa työssäolovelvoitteen tai koulutusta vailla olevia nuoria koskevan seuraamuksen saaneista ovat hakeneet toimeentulotukea aikana, jona he eivät ole olleet oikeutettuja työttömyysetuuteen. Vaikutusta vähentää myös se, että palkkatuetun työn keston takia on mahdollista, että kesto on nykyisinkin riittänyt joidenkin työnhakijoiden kohdalla työssäolovelvoitteen tai nuoria koskevan seuraamuksen täyttämiseen siitä huolimatta, ettei palkkatuetta työtä ole kokonaisuudessaan luettu työssäoloehtoon.

Palkkatuetun työn lukeminen nykyisen 75 prosentin sijaan täysimääräisesti työmarkkinatuen odotusaikaa vähentäväksi ajaksi lisäisi hieman työmarkkinatukimenoja. Samalla se kuitenkin vähentäisi hieman yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen menoja, koska toimeentulotuen saanti on erittäin yleistä odotusajan aikana. Kokonaisuudessaan muutoksen vaikutus julkisiin menoihin arvioidaan vähäiseksi.

Yhteensä muutokset kohentaisivat julkista taloutta suorina säästöinä nettona arviolta noin 276 miljoonalla eurolla. Säästö kohdistuisi Työllisyysrahaston työttömyysvakuutusmaksuilla

rahoittamaan osuuteen etuusmenoista. Kuntien menot kasvaisivat arviolta noin 12 miljoonaa euroa ja valtion noin 95 miljoonaa euroa. Säästöt on esitetty sektoreittain ja toimenpiteittäin eriteltynä taulukossa 15. Taulukossa positiivinen etumerkki merkitsee talouden kohentumista ja negatiivinen talouden heikentymistä.

Taulukko 15. Julkisen talouden vaikutukset sektoreittain ja toimenpiteittäin, miljoonaa euroa.

Toimenpide	Valtio	Kunnat	Sosiaaliturvarahastot ja työttömyyskassat	Yhteensä
Ansiopäivärahan tason porrastus	-62,9	-32,3	243,9	148,8
Velvoitetyön lakkauttaminen	-15,8	31,7	76,4	92,3
58-vuotiaiden suojasäännön kumoaminen	-6,1	-3,1	23,7	14,4
Työssäoloehdon kertymisen lakkauttaminen palkkatuetusta työstä	-3,5	-7,1	24,8	14,2
Työssäoloehdon kertymisen lopettaminen palveluista	-6,3	-1,3	13,7	6,1
Yhteensä	-94,6	-12,1	382,5	275,8

Mikäli kokonaisvaikutuksiin lasketaan mukaan arvioidut työllisyysvaikutukset, vaikutukset ovat positiivisia myös kuntiin ja valtioon. Työllisyysvaikutusten seurauksena julkisen talouden arvioidaan kohenevan lähes 460 miljoonalla eurolla, jolloin julkista taloutta kohentava vaikutus olisi arviolta 734 miljoonaa euroa.

Taulukko 16. Taloudelliset vaikutukset, sisältäen työllisyysvaikutuksen, miljoonaa euroa.

Toimenpide	Työllisyysvaikutus, henkilöä	Taloudellinen vaikutus, miljoonaa euroa			Yhteensä
		Valtio	Kunnat	Rahastot ja työttömyyskassat	
Ansiopäivärahan tason porrastus	12 800	189	50	75	314
Velvoitetyön lakkauttaminen	3 500	52	14	21	86
Työssäoloehdon kertymisen lakkauttaminen palveluista	600	9	2	4	15

58-vuotiaiden suojasäännön kumoaminen	960	14	4	6	24
Työssäoloehdon kertymisen lakkauttaminen palkkatuetusta työstä	900	12	3	5	20
Yhteensä	18 660	276	73	110	458

Sekä suorien etuusmenovaikutusten että työllisyysvaikutusten arviointiin liittyy suuria epävarmuuksia. Suorien vaikutusten kohdalla epävarmuudet ovat tavanomaista suurempia, koska samoihin kohderyhmiin kohdistuu useita samanaikaisia muutoksia, ja aiemmin säädettyjen muutosten vaikutuksia ei pystytä todentamaan vielä rekisteriaineistoista. Tällaisia muutoksia ovat työttömyysturvan lisäpäivien poisto, palkkatukeen tehdyt muutokset, TE24-uudistus sekä hallituksen syksyllä 2023 esittämät sosiaaliturvan muutokset. Yhteisvaikutukset on kuitenkin pyritty ottamaan eri muutosten arvioissa huomioon.

Yllä mainituissa julkisen talouden vaikutuksissa ei ole otettu huomioon työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettavan ansiopäivärahamenon työttömyysvakuutusmaksuja alentavaa vaikutusta. Menojen pieneneminen noin 350 miljoonalla eurolla alentaisi vakuutusmaksutasoa keskipitkällä aikavälillä arviolta reilulla 0,3 prosenttiyksiköllä, josta puolet kohdistuisi palkansaajille ja puolet työnantajille. Lisäksi muutokset pienentäisivät Työllisyysrahaston työeläkkeiden rahoitukseen tilittämää ns. TR-osuutta (eli ETK-maksua) arviolta noin 65 miljoonalla eurolla, millä olisi maksutasoa noin 0,06–0,07 prosenttiyksiköllä alentava vaikutus. Samalla kuitenkin eläkejärjestelmän tasapaino heikkenisi lyhyellä aikavälillä vastaavasti. Myös työllisyysvaikutuksilla olisi vakuutusmaksutasoa alentava vaikutus.

Taulukossa 17 on kuvattu yksittäisten toimenpiteiden arvioitu vaikutus ansiopäivärahaan ja työmarkkinatukeen. Taulukossa 18 on kuvattu toimenpiteiden arvioitu vaikutus asumistuen ja toimeentulotuen menoihin. Taulukoissa negatiivinen etumerkki tarkoittaa menövähennystä ja positiivinen menojen kasvua.

Taulukko 17. Toimenpiteiden vaikutus eriteltyinä ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen osalta.

Toimenpide	Ansiopäiväraha	Työmarkkinatuki	Yhteensä
Ansiopäivärahan tason porrastus	-243,9		-243,9
Velvoitetöiden lakkauttaminen	-178,9	110,5	-68,4
Työssäoloehdon kertymisen lopettaminen palveluista	-26,5	12,9	-13,6
58-vuotiaiden suojasäännön kumoaminen	-23,7	-	-23,7

Työssäoloehdon kertymisen lakkauttaminen palkkatuetusta työstä	-55,2	31,9	-23,2
Yhteensä	-528,2	155,4	-372,8

Taulukko 18. Toimenpiteiden vaikutus asumistuen ja toimeentulotuen menoihin.

Toimenpide	Asumistuki	Toimentulotuki
Ansiopäivärahan tason porrastus	12,2	12,2
Velvoitetyn lakkauttaminen	3	2
58-vuotiaiden suojasäännön kumoaminen	1,2	1,2
Työssäoloehdon kertymisen lakkauttaminen palkkatuetusta työstä	1,2	0,6
Työssäoloehdon kertymisen lopettaminen palveluista	0,7	0,3
Yhteensä	18,3	16,3

Vaikutukset kuntiin

Ilman käyttäytymisvaikutuksia ehdotetut muutokset heikentäisivät kuntien taloutta vuositasolla arviolta noin viidellä miljoonalla eurolla. Työllisyysvaikutukset huomioon ottaen kokonaisvaikutus olisi kuitenkin arviolta noin 60 miljoonaa euroa kuntien taloutta vahvistava.

Ansiopäivärahan tason porrastusta koskevassa ehdotuksessa etuuden alentaminen kohdentuisi ansio-osaan, jolloin kuntien rahoitusvastuu ansiopäivärahan perusosamenosta säilyisi lähtökohtaisesti ennallaan vuoden 2025 alusta lukien. Toisaalta ehdotuksella arvioidaan olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia, mikä vähentäisi kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuusmenoista ja kasvattaisi verotuloja.

Ehdotus, jonka mukaan palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloehdotusta, lisäisi arvion mukaan kuntien vastuita työttömyysetuusmenoista. Tämä johtuu siitä, että työssäoloehdon täyttyminen ja siihen liittyvä siirtyminen työmarkkinatuella perus- tai ansiopäivärahalle nollaa kunnan rahoitusvastuun, ja siitä, että palkkatuettu työ ei enää jatkossa olisi keino estää työttömyyden pitkittymistä niin, että työtön työnhakija saatuaan perus- tai ansiopäivärahaa enimmäisajan siirtyy työmarkkinatuella, jolloin työttömyyspäivärahat ja työmarkkinatukipäivät lasketaan yhteen kunnan rahoitusvastuuta määritettäessä. Jälkimmäinen vaikutus koskee erityisesti velvoitettyä. Toisaalta ehdotuksella arvioidaan olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia, mikä vähentäisi kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuusmenoista ja kasvattaisi verotuloja.

Palkkatuettua työtä ja työssäoloehdotusta koskeva ehdotus vaikuttaa arvioiden mukaan kuntien kannustimiin myös toista kautta. Edellä osiossa 2.8.4 on kuvattu ETLAn tutkimuksessa tehtyä havaintoa kuntien palkkatukityön keston muutoksesta. Vuoden 2025 alusta kuntapohjaiset työvoimaviranomaiset tekevät päätöksen palkkatuen myöntämisestä. Koska palkkatuettu työ ei jatkossa nollaisi kunnan vastuuta työttömyysetuuden rahoituksesta, niiden kannustin työvoimaviranomaisen roolissa myöntää palkkatukea olisi nykyistä vähäisempi. Näin ollen työvoimaviranomaisilla olisi kannustin kohdentaa palkkatukea sellaiseen työhön, jonka arvioidaan edistävän työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Muutos vahvistaisi palkkatuen vaikuttavuutta. Samalla se osaltaan muokkaisi palkkatuen roolia vaihtoehtona muiden työllistämistä edistävien palveluiden rinnalla, jotka eivät kerrytä palkansaajan työssäoloehdotusta. Kannustava rahoitusmalli ohjaisi työvoimaviranomaista arvioimaan palkkatukea tasaveroisempana vaihtoehtona muihin työvoimapalveluihin verrattuna asiakkaan palvelutarpeeseen vastaamiseksi. Toisaalta muutos voi lisätä työvoimaviranomaisten

kannustimia myöntää jotain muuta tukea palkkakustannuksiin kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua palkkatukea tai 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea. Tällainen tuki palkkakustannuksiin ei estäisi tuetun työn lukemista työssäoloehtoon, koska pelkästään tällaisella tuella tuettu työ ei olisi työttömyysturvalaissa tai työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua palkkatuetta työtä.

Koska kunnilla on toimeentulotuen rahoitusvastuun lisäksi rahoitusvastuuta ainoastaan työttömyysetuuksista, on tunnistettu, että kunnilla on kannustin siirtää työttömiä työnhakijoita mahdollisuuksien mukaan työvoiman ulkopuolelle. Tämä kannustin voi tarkoittaa esimerkiksi pyrkimystä edistää yksilöiden pääsyä työkyvyttömyyseläkkeelle tai sairauspäivärahalle, jolloin kunta pääsee irtautumaan työttömyysetuuden rahoitusvastuusta. Vastaava kannustin on jo nykyisin olemassa siltä osin kuin kunnat vastaavat työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoitusvastuusta, mutta eivät muiden etuuskien. Nykyisin ainoastaan työllisyyden edistämisen kuntakokeiluihin osallistuvilla kunnilla on vastuu kokeiluun kuuluvien työttömien työnhakija-asiakkaiden palveluprosessista. Kuntien kannustimiin ja mahdollisuuksiin vaikuttaa työttömien työnhakijoiden ohjaamiseen pois työttömyysetuudelta tulee merkittäviä muutoksia vuoden 2025 alusta, kun julkisen työvoimapalvelun järjestämisvastuu siirtyy kuntapohjaisille työvoimaviranomaisille ja kuntien rahoitusvastuu laajenee koskemaan myös lyhytkestoista työmarkkinatukea ja työttömyyspäivärahaa.

Jos palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloehtoa, eikä näin ollen nollaisi työttömyysetuuden etuuspäivälaskuria kunnan rahoitusvastuun näkökulmasta, olisi kunnalla aiempaa suurempi kannustin ohjata työttömiä työnhakijoita työvoiman ulkopuolelle. Koska kannustin tähän toimintaan on jo nykytilassa jossain määrin olemassa, ja toisaalta kannustin voi johtaa myös kokonaisuutena positiivisiin lopputulemiin, jos työnhakija siirtyy oman tilanteensa kannalta oikealle etuudelle, ilmiön ei arvioida olevan laajamittainen ongelma. Sikäli, kun henkilöillä on esimerkiksi tosiasiallisia työkykyyn tai terveyteen liittyviä ongelmia, on henkilön työmarkkinakyvynkin kannalta hyödyllisempää, että henkilö siirtyy työkykyetuusjärjestelmien piiriin. Näin menetellen hänen työkykynsä liittyviä ongelmia voidaan mahdollisesti ratkaista, eikä henkilöä pidetä keinotekoisesti työvoimapalveluiden piirissä.

Riskinä on kuitenkin, että työvoiman ulkopuolelle pyritään ohjaamaan myös sellaisia henkilöitä, joiden työkyky mahdollistaisi pitkäkestoisilla työvoimapalvelupoluilla työllistymisen. Tämä riski voi jossain määrin kasvaa työssäoloehtoon ehdotettujen muutosten johdosta.

Työllistämisvelvoitteen kumoaminen vähentäisi kuntien tehtäviä ja alentaisi kuntien menoja arviolta noin 45,9 miljoonaa euroa vuodessa vuoden 2025 tasossa. Edellä mainitusta summasta 18,65 miljoonaa euroa on laskennallista kuntien valtionosuusrahoitusta, mikä veloitetyötä koskevien säännösten kumoamisen vuoksi poistuisi kuntien valtionosuuksista. Tilastoista ei ole pääteltävissä, miltä osin veloitetyöllistetyt ovat työllistyneet sellaisiin työtehtäviin, joihin kunnat tarvitsevat työvoimaa joka tapauksessa. Siltä osin kuin kunnat ovat luoneet työpaikkoja vain veloitteen täyttämisen vuoksi, alentaisi veloitteen poistuminen kuntien kustannuksia ja kuntien henkilöstön määrää.

4.2.1.5 Vaikutukset kansantalouteen ja työllisyysvaikutukset

Taulukossa 19 on esitetty laskelmat eri muutosten työllisyysvaikutuksista. Työllisyysvaikutusarviot perustuvat empiirisestä tutkimuksesta saatuihin työttömyyden keston joustoihin työttömyysturvaetuuden bruttokorvausasteen suhteen. Työllisyysvaikutusarviot ovat suuntaa antavia, sillä erilaisten kohderyhmien reaktiot kannustimien muutoksiin voivat erota toisistaan, ja arvioiden pohjalla olevien tutkimustulosten asetelmat ovat voineet olla hyvin

erilaisia kuin tässä esitetyt muutokset. Työllisyyden vahvistuminen vaikuttaa kansantalouden kasvupotentiaalia vahvistavasti.

Taulukko 19. Arvio muutosten työllisyysvaikutuksista.

Toimenpide	Mekanismi	Jousto	Tutkimus	Työllisyysvaikutus
Ansiopäivärahan tason porrastus	Ansiopäivärahan bruttokorvausasteen muutos	0,8	Uusitalo ja Verho (2010)	12 800
Velvoitetöiden lakkauttaminen	Työttömyyspäivärahan bruttokorvausasteen muutos etuuden vaihtuessa ansiopäivärahasta työmarkkinatueksi	0,8	Uusitalo ja Verho (2010)	3 500
58-vuotiaiden suojaäännön kumoaminen	Ansiopäivärahan bruttokorvausasteen muutos	0,8	Uusitalo ja Verho (2010)	1 000
Työssäoloehdon kertymisen lakkauttaminen palkkatuetusta työstä	Työttömyyspäivärahan bruttokorvausasteen muutos etuuden vaihtuessa ansiopäivärahasta työmarkkinatueksi	0,6	Uusitalo ja Verho (2010); Kyyrä (2022)	900
Työssäoloehdon kertymisen lopettaminen palveluista	Työttömyyspäivärahan bruttokorvausasteen muutos etuuden vaihtuessa ansiopäivärahasta työmarkkinatueksi	0,8	Uusitalo ja Verho (2010)	600
Yhteensä				18 700

Ehdotettujen muutosten työllisyysvaikutuksia arvioidaan työttömyyskorvauksen bruttokorvausasteen muutoksen perusteella. Ehdotetut muutokset vaikuttavat päivärahan tasoon joko suorasti päivärahan tasoa muuttaen (ansioturvan porrastus, päivärahan tarkistamista koskeva suojaääntö) tai epäsuorasti ansioturvaoikeuden kautta, jolloin päivärahan tason muutokseen liittyy siirtyminen tasoltaan matalammalle etuudelle (työssäoloehdon karttumisen palkkatuella tai työllistymistä edistävässä palvelussa).

Tutkimustiedon perusteella ei voida tehdä yksiselitteistä johtopäätöstä arvioissa sovellettavasta joustosta. Sovellettava jousto on pyritty valitsemaan sillä perusteella, että se vastaa vertaisarvioitujen tutkimusten tuloksia painottaen kotimaisia tuloksia. Arvioissa sovelletaan pääasiassa bruttokorvausasteen ja työttömyyden keston muutoksen suhdetta kuvaavaa joustoa 0,8. Jousto voidaan tulkita siten, että 1 % muutos päivärahan tasossa lyhentää työttömyysjakson kestoja 0,8 %. Uusitalon ja Verhon (2010³³) estimoima jousto on arvoltaan 0,79; vastaavasti

³³ Uusitalo, R., & Verho, J. (2010). The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform. *Labour Economics*, 17(4), 643–654.

esimerkiksi Kyyrä ja Pesola (2020³⁴) 1,5. Näistä estimaateista Uusitalon ja Verhon (2010) estimaatti on mittaluokaltaan kuitenkin lähellä kirjallisuuskatsauksista (ks. Schmieder ja Wachter 2016³⁵ tai Tatsiramos ja van Ours 2014³⁶) löytyvien joustojen keskiläilyä ja siten edustaa keskimääräistä tulosta. Ansioturvaa koskevan jouston lisäksi on sovellettu Kyyrän (2020³⁷) työmarkkinatukea koskevaa joustoa.

Työllisyysvaikutukset arvioidaan keskipitkän aikavälin rakenteellisena työllisyytenä. Tällä tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että suhdanteiden tai muiden työn kysyntään lyhytaikaisesti vaikuttavien tekijöiden vaikutusta ei oteta arvioissa huomioon. Työllisyysvaikutusarviot on johdettu pääasiassa vuoden 2022 työttömien määrästä. Arvioissa on pyritty huomioimaan jo tehtyjen lainsäädäntömuutosten ristikkäisvaikutuksia vuosikymmenen lopun tasossa. Huomio koskee erityisesti työssäoloehdon pidennystä ja vaiheittain vaikuttavaa työttömyysturvan lisäpäivien poistoa. Suomen Pankin arvion mukaan työttömyys Suomessa alitti 2022 rakenteellisen tason, siten käytetyt oletukset työttömien määrästä voivat aliarvioida rakenteellisen työttömyyden tasoa ja työllisyysvaikutusarviota.

Ehdotettuun ansiopäivärahan porrastusmalliin sisältyy korvaustason madaltuminen yli kahdeksan viikon ajan kokoaikaisesti työttömyysetuutta saavilta ansiopäivärahan saajilta. Työllistymisen kannusteet vahvistuisivat niiden työttömien osalta, joiden työttömyys realisoituu tätä pidempänä tai jotka ennakoivat työttömyytensä kestävän tätä pidempään. Työssäoloehdon kertyminen palkkatuetusta työstä, kuntien työllistämismäärärahatarkoituksena täyttää uudelleen työssäoloehto, 58 vuotta täyttäneiden ansiopäivärahan tasoa koskeva suojasääntö ja työssäoloehdon kertyminen työllistymistä edistävissä palveluissa 60 vuotta täyttäneillä vaikuttavat ansiopäivärahaoikeuteen tai päivärahan tasoon. Näillä muutoksilla on siten myöskin vaikutuksia työllistymisen kannusteisiin ja työvoiman tarjontaan.

Ansiopäivärahan porrastusta koskeva bruttokorvausasteen muutos lasketaan koko työttömyysjakson odotetun bruttokorvausasteen perusteella; tästä saadaan bruttokorvausasteen muutokseksi noin -21,1 %. Soveltamalla tähän vuoden 2022 ansiopäivärahan saajien etuuspäivien summaa, josta vähennetään arviomääräisesti velvoitetyössä työssäoloehdon täyttäneet ja työttömyysturvan lisäpäivillä olevat henkilöt (noin 13,2 % ansiopäivärahan saajista) sekä työssäoloehdon pidentämisen vaikutus (noin 17 % ansiopäivärahan saajista). Soveltamalla edellä mainittua joustoa 0,8 saadaan arvioiduksi vaikutukseksi noin 12 800 työllistä³⁸.

Velvoitetyössä on aloittanut vuosina 2016–2019 vuosittain 3 000–3 800 henkilöä. Lisäpäivien poiston arvioidaan lisäävän työllistettävien määrän varantoa 1 000 henkilöllä, eli vuosittaisina aloituksina 2 000 henkilöllä³⁹. Vuosittain velvoitetyössä aloittavien 5 400 henkilön volyyymi

³⁴ Kyyrä, T., & Pesola, H. (2020). The effects of UI benefits on unemployment and subsequent outcomes: Evidence from a kinked benefit rule. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 82(5), 1135–1160.

³⁵ Schmieder, J. F., & Von Wachter, T. (2016). The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics*, 8, 547–581.

³⁶ Tatsiramos, K., & Van Ours, J. C. (2014). Labor market effects of unemployment insurance design. *Journal of economic surveys*, 28(2), 284–311.

³⁷ Kyyrä, T. (2020). Labor Market Subsidy and Unemployment Exits.

³⁸ Ensimmäiset 8 viikkoa 100 %:lla muodostavat nykytilassa ja vaihtoehtoisessa tilassa saman etuusmenon; viikot 8–34 20 %-yksikköä vähemmän, ja loput 34+-viikot 25 %-yksikköä vähemmän. Luku 21,1 % saadaan skaalaamalla kukin luku sen osuudella kauden pituudesta.

³⁹ HE 62/2022 vp

edeltäisi staattisesti arvioituna noin 10 000 henkilön päivärahoikeutta. Osa velvoitetyössä aloittaneista täyttäisi työssäoloehdon avoimilla työmarkkinoilla. Rekisteritietojen perusteella tämän ryhmän osuudeksi arvioidaan noin 15 % työllistetyistä. Velvoitetyöllistämisen poiston voidaan arvioida siten vaikuttavan noin 8 500 henkilön päivärahoikeuteen vuosikymmenen lopun tilanteessa.

Suomesta on tutkimusnäyttöä työllisyyden huomattavasta vahvistumisesta, kun työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden ylärajaa on nostettu. Lisäpäiväoikeuden alarajan siirtäminen on vaikuttanut työllistymisen todennäköisyyden lisäksi irtisanotuksi tulemiseen⁴⁰. Työllistämismahdollisuus ja mahdollisuus kerryttää työssäoloehdot työllistymistä edistävissä palveluissa eroavat lisäpäivistä niihin liittyvän velvoittavuuden kautta. Työllisyysvaikutusten näkökulmasta työllistämismahdollisuuden ja palvelusta kertyvän työssäoloehdon poistamisella ei todennäköisesti olisi yhtä merkittävää vaikutusta kuin lisäpäivien poistolla. Kun Ruotsissa työuran loppupäässä olevien työttömien pidennetty etuuskausi tehtiin ehdolliseksi palveluun osallistumiselle, sillä havaittiin sillä työttömyysjaksoja lyhentävä vaikutus. Vaikutus ei johtunut siitä, että palveluihin osallistuminen olisi edistänyt työllistymistä, vaan työllistymisen todennäköisyys kasvoi viikoilla ennen palveluun osallistumismahdollisuutta ja laski palveluvelvoiteviikkojen aikana⁴¹. Teorian näkökulmasta kyse on siitä, että velvoite osallistua palveluun on poissa vapaa-ajasta sekä työhausta, mistä seuraa vahvempi kannustin etsiä töitä ennen velvoitteen alkua ja toisaalta heikommat mahdollisuudet ja kannustimet etsiä töitä palvelun aikana.

Työttömyysturvajärjestelmään liittyvät kannusteet vaikuttavat työnhakijan lisäksi palvelunjärjestäjiin. Erilaiset poikkeukset jotka mahdollistavat työssäoloehdon kiertämisen ilman avoimille työmarkkinoille työllistymistä, heikentävät työvoimaviranomaisen kannusteita edistää näiden ryhmien pitkäkestoista ja pysyväluonteista työllistymistä. Kuntien kannusteita työllistymistä edistävien palveluiden järjestäjänä käsitellään mm. tutkimuksissa Nieminen ym. (2023⁴²) ja Mörk ym. (2021⁴³).

Työllisyysvaikutusarvio johdetaan päivärahoikeuteen liittyvästä bruttokorvausasteen muutoksesta. Ansiopäivärahan keskimääräinen korvausaste laskisi 51 % prosenttia. Soveltamalla 0,8 suuruista joustoa päivärahan tason ja työttömyyden keston suhteen, työllisyyden arvioidaan vahvistuvan 3 500 työllisellä. Väliaikainen varantovaikutus heikentäisi työllisyyttä staattisesti 5 400 työllisellä. Nettovaikutuksena työllisyysasteessa laskettavien työllisten määrä laskisi arviolta 1 900 henkilöllä. Työllisyysvaikutukset olisivat silti julkista taloutta vahvistavia koska työllisyyden väheneminen olisi julkista työllistämistä ja vastaavasti avoimille työmarkkinoille työllistyminen lisääntyisi.

Työssäoloehdon kertymisestä työllistymistä edistävästä palvelusta ei ole suoraan käytettävissä olevaa rekisteritietoa. Selvityksessä eläkeuudistuksessa sovittujen lisäpäiväoikeuteen ja ikääntyneiden aktivointiin tehtyjen muutosten vaikutuksista velvoiteoikeuden jälkeen 60 vuotta täyttäneistä 195 henkilöä osallistui työllistymistä edistäviin palveluihin vuonna 2017.

⁴⁰ Kyyrä, T., & Pesola, H. (2020). Longterm effects of extended unemployment benefits for older workers. *Labour Economics*, 62, 101777.

⁴¹ Bennmarker, H., Skans, O. N., & Vikman, U. (2013). Workfare for the old and longterm unemployed. *Labour Economics*, 25, 25–34.

⁴² Nieminen, J., Kanninen, O., & Karhunen, H. (2023). The decentralization of public employment services and local governments' responses to incentives. *Journal of Economic Geography*.

⁴³ Mörk, E., Ottosson, L., & Vikman, U. (2022). To work or not to work? Effects of temporary public employment on future employment and benefits.

Lisäpäivien poistumisesta ja alimman vanhuuseläkeiän noususta seuraa että, palveluihin liittyvä velvoite laajenee koskemaan 60–64 täyttäneitä vuosikymmenen loppuun mennessä. Velvoitteen piirissä olevien voitaisiin siis arvioida nelinkertaistuvan vuoteen 2017 nähden jolloin palvelussa työssäoloehdon täyttävien määräksi voitaisiin arvioida 800 henkilöä vuodessa. Vastaava kasvu palveluiden aloituksissa kasvattaisi ansiopäivärahan saajien varantoa noin 1 500 henkilöllä⁴⁴. Soveltamalla bruttokorvausasteen muutosta koskevaa joustoa, kuten velvoitetyön osalta, työllisyyden voidaan arvioida vahvistuvan noin 600 henkilöllä.

Ansiopäivärahan tasoa ei uudelleen tarkisteta, mikäli 58 vuotta täyttä täyttäneet päivärahan taso alenisi tarkistuksen yhteydessä. Suojasäännöllä on siten vaikutus päivärahan tasoon ja työllistymisen kannusteisiin. Tämän suojasäännön merkityksestä päivärahan tasoon ei ole käytettävissä rekisteritietoa, jonka perusteella suojasäännön vaikutusta ansioturvan tason pystyttäisiin suoraan havaitsemaan. Tulorekisterin palkkatietojen ja Finanssivalvonnan maksuaineiston vakuutuslaskuja vertaamalla voidaan karkeasti arvioida suojasäännön merkitystä. Tämän arvioinnin perusteella suojasääntö tuottaisi arviolta 7 % korkeamman päivärahan tason, kuin minkä enimmäisaikalaskurin nollautumista edeltänyt palkkataso olisi mahdollistanut. Vuonna 2019 58 v täyttäneille ja sitä vanhemmille korvatuista työttömyysturvapäivistä vähennettynä muihin ikäsidonnoiksi poikkeuksiin liittyvät maksupäivät, voidaan bruttokorvausasteen muutoksesta johtaa noin 1 000 henkilön työllisyysvaikutus⁴⁵. Suojasääntö voi kannustaa vastaanottamaan matalapalkkaista ja tilapäistä työtä koska työssäoloehdon täyttymistä seuraava ansiopäivärahan taso ei voi laskea. Suojasäännön poisto voisi siten laskea osa-aikatyöhön osallistumista, mutta kannusteet lisätä osa-aikaisen työtunteja vahvistuisivat.

Sianesi ym. (2008) havaitsevat pääasiassa palveluiden, joiden on tarkoitus säilyttää etuusoikeus, heikentävän työllisyyttä⁴⁶. Jos palkkatuesta ei kertyisi työssäoloehtoa olisi sillä todennäköisesti palkkatuen vaikuttavuutta vahvistava vaikutus. Valtiovarainministeriössä laaditun rekisteritarkastelun perusteella palkkatuetusta työstä lasketut työssäoloehtokuukaudet vaikuttaisivat lisäävän ansiopäivärahan saantia keskimäärin 1,41 kuukautta alkanutta palkkatukijaksoa kohden. 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 työmarkkinatuella 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. Korvausaste laskisi siten 42 % jolloin työllisyyden voidaan arvioida vahvistuvan noin 900 työllisellä⁴⁷. Arviossa ei ole huomioitu sitä, että työssäoloehdon kertymisellä palkkatuetun työn aikana voi olla merkitystä tuetun työvoiman tarjontaan. Koska työstä maksettava palkka on pääsääntöisesti työttömyysturvaetuutta korkeampi, vaikutus tuettuun työhön osallistumiseen on oletettu vähäiseksi.

⁴⁴ $800 * 480 / 258 = n. 1\,500$

⁴⁵ $28\,427$ [henkilövuotta] * $0,07 * 0,79 * (1-0,39$ [velvoitetyössä olleiden ja lisäpäiviä saavien osuus kohderyhmälle maksetuista päivärahoista]) = 960

⁴⁶ Sianesi, B. (2008). Differential effects of active labour market programs for the unemployed. *Labour economics*, 15(3), 370–399. ”The first broad lesson from the Swedish experience thus seems to be that the use of programs predominantly as ‘parking slots’ for the unemployed and as gateways to renewed entitlement has, maybe unsurprisingly, caused jobseekers to drift into longterm unemployment and benefit dependency.”

⁴⁷ $((60,8-35,2) / 60,8) * 0,6 * 3500 = 884$

Esityksessä ehdotettujen muutosten arvioidaan lisäävän toimeentulotuen saantia. Toimeentulotukeen voi liittyä tilanteita, joissa henkilön palkkatulojen lisääminen ei kasvata kotitalouden käytettävissä olevia tuloja. Toimeentulotuen saantiin liittyviä käyttäytymisvaikutuksia arvioivaa tutkimusta on niukasti, mutta etuoikeutetun tulon vaikutuksia toimeentulotuen saajien työssäkäyntiin on arvioitu⁴⁸. Työssäkäyvien toimeentulotuen saajien voitiin havaita reagoivan kannusteisiin lisäämällä työntekoa, mutta siirtymät kokonaan työttömästä osa-aikaiseksi eivät lisääntyneet. Tämän perusteella voidaan arvioida, että jos ehdotettujen muutosten vuoksi toimeentulotuen saanti lisääntyy tavalla, joka välittyy heikentyneinä osa-aikaisen työnteon kannusteina, muutoksilla voi olla – todennäköisesti vähäisiä – työllisyyttä heikentäviä vaikutuksia.

Ehdotetuilla muutoksilla olisi lyhyellä aikavälillä kansantaloutta pienentäviä vaikutuksia etuuksien pienenemisen aiheuttaman kysynnän laskun sekä palkkatuetun työn määrän pienenemisen myötä. Toisaalta työllisyyden kasvu kasvattaisi kansantaloutta. Pitkällä aikavälillä ehdotettujen muutosten voidaan arvioida olevan kansantaloutta vahvistavia, koska nykytilassa kysyntä perustuu osin julkisen talouden velkaantumiseen.

4.2.2 Muut ihmisvaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.2.1 Perus- ja ihmisoikeudet

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Saman pykälän 2 momentissa puolestaan säädetään, että lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Esitykseen sisältyvät ehdotukset, jotka koskevat työttömyysetuuksien määrää (ansiopäivärahan maksaminen alennettuna) ja sitä, milloin oikeus ansioperusteiseen etuuteen voi syntyä (palkkatuettu työ tai työllistymistä edistävä palvelu ei kerrytä työssäolohtoa) vaikuttavat työnhakijoiden syyperusteisiin etuuksiin paitsi työttömyyden aikana, myös mahdollisesti sairausvakuutuslain mukaisia etuuksia saataessa. Ne vaikuttavat myös eläkekertymään.

Perustuslakivaliokunta on katsonut lausuntokäytännössään, että perustuslain 19 §:n 2 momentin mukainen oikeus syyperusteiseen etuuteen, esimerkiksi työttömyysturvaan, on ensisijainen vaihtoehto verrattuna 1 momentin mukaiseen välttämättömään toimeentulon turvaan. Työttömyysetuuksista työmarkkinatuki, peruspäiväraha ja ansiopäivärahan perusosa ovat perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuja etuuksia. Ansiopäivärahan ansio-osa sen sijaan ei ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettu etuus.

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei olisi vaikutusta sellaisten henkilöiden asemaan, jotka eivät ole täyttäneet yrittäjän tai palkansaajan työssäolohtoa tai jotka täytettyään työssäoloehdon ovat saaneet työttömyyspäivärahaa enimmäisajan, ja jotka saavat työmarkkinatukea. Ehdotus, jonka mukaan palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäolohtoa, lisäisi tai pidentäisi kuitenkin työmarkkinatuen saantia. Tällä olisi työnhakijoiden toimeentuloa heikentävä vaikutus, joka muodostuu erityisesti ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen määrien erotuksesta. Koska myös lakkautettavaksi esitetyn velvoitetyn ja edelleen säilytettävän 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuella tuetun työn taustalla on palkkatuki, vastaava ilmiö

⁴⁸ Palviainen, H. (2023). Incentivizing last-resort social assistance clients: Evidence from a Finnish policy experiment. *International Tax and Public Finance*, 30(1), 1-19.

toistuisi näidenkin tilanteiden kohdalla. Samoin työmarkkinatuen saantia lisäisi se, että työssäoloehdotusta ei enää missään tilanteessa voisi kerryttää työllistymistä edistävällä palvelulla.

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

Näiden palkkatukea ja työssäoloehdotusta koskevien ehdotusten vaikutuksia lieventäisi joidenkin kohdalla se, että koko palkkatuetun työn kesto olisi jatkossa peruste pidentää työssäoloehdotusta tarkastelujaksoa.⁴⁹ Näin ne työnhakijat, jotka edes jaksoittain työllistyvät avoimilla työmarkkinoilla voisivat täyttää työssäoloehdotusta myös silloin, jos työssäoloehdotusta huomioitavat täydet tai puolikkaat työssäoloehdotuskaudet eivät mahtuisi normaalille 28 kuukauden mittaiselle tarkastelujaksolle. Tämä tukisi työttömien työnhakijoiden kykyä vastata työttömyysetuudella perustuslain 19 §:n 4 momentissa tarkoitettua asumisen kustannuksista ja perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua lapsen huollosta.

Ansiopäivärahalle pääsyä tai ansiopäivärahaoikeuden säilyttämistä heikentävillä työssäoloehdotusten kertymisellä koskevilla ehdotuksilla on vaikutus työeläkkeeseen, sillä ansiopäiväraha- ja eläkkeen kertyminen on perusteena olevasta ansiosta, mutta peruspäiväraha- tai työmarkkinatukikaudesta ei eläkettä kerry. Tätä työttömyysajan eläkekertymistä voi yksilötasolla kompensoida kansaneläkkeen nousu. Ehdotuksilla on vaikutus myös sairausvakuutuslain mukaisiin etuuksiin, ja työmarkkinatuen saannin kasvu voi johtaa vähimmäismääräisten sairausvakuutuslain mukaisten etuuksien määrän kasvuun. Tällä puolestaan voi olla vaikutus myös eläkekertymiseen. Näin ollen ehdotuksilla on vaikutus henkilöiden kykyyn vastata asumisen kustannuksista ja lapsen huollosta myös työttömyyden ulkopuolella.

Palkkatuetun työn ottaminen kokonaisuudessaan huomioon laskettaessa, onko työnhakija täyttänyt hänelle asetettua työssäoloehdotusta tai koulutusta vailla olevia nuoria koskevan seuraamuksen tukisi kuitenkin perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvatun oikeuden toteutumista. Tämä perustuu siihen, että niillä työnhakijoilla, joilla palkkatuettu työ on nykyisin otettu huomioon vain osittain, oikeus työttömyysetuuteen palautuu nykyistä nopeammin. Oletettavasti tämä tarkoittaa joidenkin kohdalla samalla siirtymistä toimeentulotuen piiristä työttömyysetuuden saajaksi.

Samoin palkkatuetun työn huomioiminen kokonaisuudessaan myös työmarkkinatuen odotusajassa tukisi perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvatun oikeuden toteutumista. Niillä työnhakijoilla, joilla palkkatuettu työ nykyisin on otettu huomioon odotusajassa vain osittain, oikeus työttömyysetuuteen syntyy nykyistä nopeammin. Kuten työssäoloehdotusta täyttämisen ja koulutusta vailla olevia nuoria koskevan seuraamuksen osalta on todettu, tämä tarkoittaa oletettavasti joidenkin kohdalla samalla siirtymistä toimeentulotuen piiristä työttömyysetuuden saajaksi.

⁴⁹ Alentuneesti työkykyisten ja 60 vuotta täyttäneiden pitkäaikaistyöttömien kohdalla se osa palkkatuetusta työstä, joka kerryttäisi työssäoloehdotusta ehdotettua poikkeussäännöksen perusteella, ei pidentäisi tarkastelujaksoa.

Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna, kun työttömyys on kestänyt yli 40 työttömyyspäivää ja vielä uudelleen alennettuna, kun työttömyys on kestänyt yli 170 päivää, heikentäisi myös ansiopäivärahaa saavien työttömien työnhakijoiden kykyä vastata työttömyysetuudella perustuslain 19 §:n 4 momentissa tarkoitettua asumisen kustannuksista ja perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettua lapsen huollosta. Se, että ansiopäivärahan tulisi aina kuitenkin säilyä vähintään peruspäivärahan suuruisena, estäisi ansiopäivärahan saajan oikeuden alentumisen alle perustuslain 19 §:n 2 momentissa turvatuun oikeuteen.

Edellä kotitalouksiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin yhteydessä on kuvattu muutosten vaikutuksia eläkkeisiin ja sairausvakuutuslaissa tarkoitettuihin etuuksiin. Siltä osin kuin muutokset vaikuttaisivat näitä etuuksia alentavasti, ehdotukset voisivat muuttaa sitä, miten henkilöt kykenevät vastaamaan asumisen kustannuksista ja lapsen huollosta myös työttömyyden ulkopuolella.

Esityksellä palkkatuetun työn huomioimatta jättämisestä tutkittaessa palkansaajan työssäoloehdon täyttymistä ja työssäoloehdon tarkastelujakson pidentämistä on vaikutus myös perustuslain 6 §:ssä turvatuun yhdenvertaisuuden ja 18 §:n oikeutta työhön koskevan perusoikeussäätelyn kannalta.

Palkkatuetun työn huomioimatta jättämisellä tutkittaessa palkansaajan työssäoloehdon täyttymistä yhtäältä tuetaan henkilöiden yhdenvertaisuutta, kun ehdotusta tarkastellaan työvoimaviranomaisen työllistymistä edistävien keinojen ja näiden keinojen rahoituksen sekä henkilön toimeentulon rahoituksen näkökulmasta (palkkatuettu työ ja muut työllistymistä edistävät palvelut) ja toisaalta ei tueta henkilöiden yhdenvertaisuutta, jos ehdotusta tarkastellaan työsopimussuhteiden osapuolten välisen sopimussuhteen (työsopimus) vaikutusten kannalta. Tältä osin ratkaisevaa on, kumman henkilöryhmän, työllistymistä edistävän palvelun piirissä olevien vai määräaikaisessa työsuhteessa olevien ryhmän kannalta palkkatuetussa työssä työllistyvän olosuhteiden katsotaan olevan samanlaisia.

Esityksessä katsotaan, että palkkatuettu työ on työttömyysturvan ja työllisyyden edistämisen kannalta lähempänä työllistymistä edistävää palvelua, jolloin ehdotettu muutos tukee palveluihin osallistuvien yhdenvertaisuutta, kun jatkossa palkkatuettu työ vastaavasti kuin julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain tarkoittamat työllistymistä edistävät palvelut ei kerrytä työssäolohtoa vaan on peruste pidentää sen tarkastelujaksoa. Ehdotuksella on vaikutus myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä. Siltä osin kuin esityksessä ehdotetaan, että alentuneen työkyvyn tai 60 vuotta täyttäneen pitkään jatkuneen työttömyyden perusteella myönnetty palkkatuettu työ voisi kerryttää työssäolohtoa, esityksen vaikutusta perusoikeuksiin on arvioitu jäljempänä osiossa 4.2.2.4. Työssäoloehdon kertymistä koskevalla ehdotuksella ei kuitenkaan ole vaikutusta siihen, keiden henkilöiden kohdalla ja missä tilanteissa työllistymistä voidaan tukea palkkatuella. Sillä ei toisin sanoen olisi vaikutusta niihin perusoikeuksiin, joita palkkatukea koskevan lainsäädännön kautta perustuslain 18 §:n osalta toteutetaan.

Esityksessä ehdotetut muutokset kohdistuvat osin samoihin henkilöihin, joihin myös hallituksen esityksessä HE 73/2023 vp ehdotetut ja lailla 1300/2023 vahvistetut muutokset (esimerkiksi työssäoloehdon pidentäminen ja lapsikorotuksen poistaminen) kohdistuvat. Näitä vaikutuksia on kuvattu myös osiossa 4.2.2.3, jossa on avattu muutosten vaikutuksia lasten ja nuorten kannalta. Lisäksi samoihin henkilöihin kohdistuu hallituksen esityksessä HE 75/2023 vp ehdotettu ja sittemmin lailla vahvistettu työttömyysetuuksien indeksijäädytys ja osaan henkilöistä myös hallituksen esityksessä HE 74/2023 vp ehdotetut ja sittemmin lailla vahvistetut asumistukea koskevat muutokset. Sen lisäksi, että jo lailla vahvistettujen ja tässä hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten perusoikeusvaikutukset kohdistuvat yksilöiden ja

kotitalouksien tuloihin ja näin mahdollisuuksiin vastata perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetuilla etuuksilla kyseisen pykälän 3 ja 4 momentissa tarkoitetuista vastuista, työttömyysturvan muutosten pienituloisuutta lisäävillä vaikutuksilla voi olla vaikutus myös mahdollisuuteen sosiaaliseen osallisuuteen ja esimerkiksi sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen.

Sen lisäksi, että ehdotusten perusoikeusvaikutuksia on arvioitu yksilön tai kotitalouden tuloihin kohdistuvien vaikutusten kautta ja suhteessa perustuslain 19 §:n 2–4 momentteihin, vaikutusarviointia on tehty myös työllisyyden ja julkisen talouden vahvistumisen kannalta. Hallituksen esityksessä HE 309/1993 vp s. 71/I tuolloisen 15 a §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Ehdotetun säännöksen vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista edellä tarkoitetuin tavoin suojattuun perustoimeentulon turvaan. Toisaalta säännös sisältäisi lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen. Siten on luonnollista, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu. Sosiaaliturvan kehittämistehtävän nimenomaista mainitsemista ei ole kuitenkaan pidetty välttämättömänä.”

Julkisen talouden tasapainottamiseksi esityksen tavoitteena on suoraan vähentää työttömyysetuusmenoa ja parantaa työllistymisen kannustimia ja näin lisätä työllisyyttä, mikä myös vähentäisi työttömyysetuusmenoa. Julkisen talouden kestävyuden vahvistamisella hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan. Ansiopäivärahan porrastuksen työllisyysvaikutukseksi on arvioitu 12 800 työllistä ja työllisyysvaikutus siitä, että palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäolohtoa, on arvion mukaan 900 työllistä. Tällä olisi myönteinen vaikutus julkisen vallan kykyyn turvata perustoimeentulon turvan piiriin kuuluvia oikeuksia myös tulevaisuudessa.

4.2.2.2 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

Edellä osiossa 4.2.1.1, vaikutukset kotitalouksien asemaan, on yksittäisten ehdotusten osalta kuvattu, miten vaikutukset kohdentuvat eri sukupuoliin, ammattialoihin ja ikäryhmiin. Erityisesti sukupuolten tasa-arvon kannalta voidaan arvioida, että vaikutusten kohdentumisella on ainakin osittain kytkös voimakkaasti sukupuolituneisiin työmarkkinoihin.

Ansiopäivärahan tason porrastuksen arvioidaan kohdistuvan jonkin enemmän miehiin kuin naisiin. 20 prosentin alennusten kohteena olevista henkilöistä arviolta noin 57 prosenttia olisi miehiä. 25 prosentin alennusten kohteena olevista miehiä olisi arviolta noin 54 prosenttia. Yhteensä porrastuksen kohteena olevista miehiä olisi arviolta noin 56 prosenttia. Tämä johtuu toisaalta siitä, että ansiopäivärahaa saavat naiset tekevät useammin osa-aikatoita ja saavat soviteltua päivärahaa, jolloin heidän työssäolohtonsa täyttyy etuuden saannin aikana useammin. Toisaalta miehillä työttömyys myös pitkittyy naisia useammin. Vaikutus miehiin olisi keskimäärin naisia suurempia myös euromääräisesti, sillä miesten päivärahat ovat keskimäärin suurempia. Suuremmat päivärahat johtuvat suuremmista vakuutuspalloista sekä harvinaisemmasta sovitellun päivärahan saannista.

Ansiopäivärahan maksamiseen alennettuna esitetään siirtymäsäännöstä, jonka arvioidaan vaikuttavan erityisesti naisten asemaan. Siirtymäsäännöksen mukaan ansiopäivärahan tason porrastusta sovellettaisiin henkilöihin, joiden työssäoloehdossa huomioidaan laissa L 1300/2023 tarkoitettuja työssäolohtokuukausia. Jos työssäoloehto on täytynyt ennen 2.9.2024, mutta maksamisen alku siirtyy hyväksyttävän syyn vuoksi kyseiseen päivään tai sen jälkeiseen aikaan, ansiopäivärahan maksamista alennettuna ei sovellettaisi. Koska naiset käyttävät

valtaosan hyväksyttävänä syynä tarkasteltavista perhevapaista, siirtymäsäännöksen vaikutus, jonka perusteella etuus ei alenisi työttömyyden pitkittyessä, suojaisi erityisesti naisten ansiopäivärahoja.

Palkkatuetussa työssä aloittavista vuosittain noin 53–55 prosenttia on miehiä ja noin 45–47 prosenttia naisia. Kuntasektorille työllistettyjen osalta sekä miesten että naisten osuus työllistetyistä on vaihdellut noin 48–52 prosentin välillä. Kolmannelle sektorille työllistettyjen osalta miesten osuus on vaihdellut noin 45–49 prosentin välillä ja naisten osuus noin 51–55 prosentin välillä. Palkkatuen myöntäminen edellyttää, että työllistettävä henkilö on työtön työnhakija. Miesten osuus työttömistä työnhakijoista on ollut noin 1–2 prosenttiyksikköä korkeampi kuin miesten osuus palkkatuetussa työssä aloittaneista. Velvoitetyöllistettyjen osalta miesten osuus on ollut vuosina 2015–2020 noin 1–3 prosenttiyksikköä matalampi kuin kaikessa palkkatuetussa työssä. Vuosina 2021–2022 osuus on ollut kuitenkin korkeampi.

Ehdotetut muutokset vaikuttaisivat erityisesti velvoitetyöllistettyihin sekä muihin kuntasektorille työllistettyihin ja kolmannelle sektorille työllistettyihin. Näille sektoreille työllistetyistä naisten osuus on korkeampi kuin yrityksiin työllistetyistä. Naiset ovat myös hieman yliedustettuja palkkatuetussa työssä verrattuna naisten osuuteen kaikista työttömistä työnhakijoista. Velvoitetyöllistämisen lakkauttaminen sekä ehdotetut muutokset työssäoloehdon kertymiseen palkkatuetussa työssä voivat näin ollen vaikuttaa enemmän naisiin kuin miehiin. Edellä kuvatun vaikutusten kohdentumisen osalta on syytä tuoda esiin, että pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on useita keinoja, joilla pyritään vaikuttamaan työelämän tasa-arvoon. Hallitusohjelman mukaan hallitus edistää samapalkkaisuuden periaatetta, ja anonyymien rekrytoinnin kokeilujen tuottamaa tietoa hyödynnetään ja tasa-arvolain velvoitteiden noudattamisen valvontaa tehostetaan työelämän tasa-arvon edistämiseksi. Edelleen hallitusohjelman mukaan jatketaan kolmikantaista samapalkkaisuusohjelmaa valtion ja työmarkkinajärjestöjen kesken. Lisäksi hallitus selvittää toimenpiteitä, joilla voidaan vähentää ammattialojen sukupuolen mukaista eriytymistä.

Palkkatuetun työn ottaminen kokonaisuudessaan huomioon laskettaessa, onko työnhakija täyttänyt hänelle asetetun työssäolovelvoitteen tai koulutusta vailla olevia nuoria koskevan seuraamuksen, parantaisi erityisesti miesten asemaa. Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmästä ilmenevien tietojen perusteella arviolta noin 70 prosenttia niistä noin 500 henkilöstä, jotka vuosittain täyttävät seuraamuksia palkkatuetulla työllä, on miehiä, ja arviolta noin 30 prosenttia naisia.

55 vuotta täyttäneiden työllisyysaste on noussut, ja ikäsidonnaisten poikkeusten kumoamisella on tavoitteena edistää eri ikäryhmien yhdenvertaista kohtelua työttömyysturvajärjestelmän sisällä tilanteissa, joissa erityiskohtelulle ei nähdä olevan syytä. Esityksen valmistelun aikana on havaittu, että palkkatuetta työtä ja velvoitetyötä sekä velvoitteen perusteella järjestettyä palvelua koskeva ratkaisu vaikuttaa erityisesti ikääntyviin työttömiin. Ehdotus, jonka mukaan 60 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömän työllistymiseen myönnetty palkkatuettu työ kerryttäisi osittain palkansaajan työssäoloehtoasettaa tähän ryhmään kuuluvat erilaiseen asemaan muuhun palkkatuettuun työhön verrattuna, lukuun ottamatta alentuneen työkyvyn perusteella myönnettyä palkkatukea.

Sekä 60 vuotta täyttäneiden palkkatuella että alentuneesti työkykyisten palkkatuella on tarkoitus vaikuttaa haavoittuvassa työmarkkina-asemassa olevien työllisyyteen, ja nämä tukitilanteet mahdollistavat myös tavanomaista pidempään kestäväen palkkatuella työllistymisen. Vaikka ehdotuksen voidaan katsoa asettavan nämä ryhmät muita palkkatuella työllistettyjä parempaan asemaan, ehdotusta voidaan pitää yhdensuuntaisena näihin erityisryhmiin kuuluvien tarpeiden edistämisen tavoitteen kanssa.

4.2.2.3 Vaikutukset lapsiin ja nuoriin

Esitykseen sisältyvät ehdotukset, jotka koskevat työttömyysetuuksien määrää (ansiopäivärahan maksaminen alennettuna) ja sitä, milloin oikeus ansioperusteiseen etuuteen voi syntyä (palkkatuettu työ tai työllistymistä edistävä palvelu ei kerrytä työssäoloa) vaikuttavat työnhakijoiden etuuksiin ja näin ollen työttömien huoltajien taloudellisiin mahdollisuuksiin huolehtia lapsista ja esitys on näin ollen merkityksellinen lasten ja nuorten hyvinvoinnin kannalta (PL 19 § 3 momentti).

Muutosten vaikutusten arvioinnin kannalta on merkitystä YK:n lapsen oikeuksia koskevalla yleissopimuksella (SopS 59/1991).

Lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohta ilmaisee yhden yleissopimuksen perusarvoista. Sen mukaan:

”1. Kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.”

Yleissopimuksen 26 artiklan 1 kohta puolestaan kuuluu

1. Sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden nauttia sosiaaliturvasta, mukaan luettuna sosiaalivakuutus, ja ryhtyvät välttämättömiin toimiin tämän oikeuden täydeksi toteuttamiseksi kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.

Ja artiklan 2 kohta kuuluu

2. Näitä etuuksia myönnettäessä olisi tarvittaessa otettava huomioon lapsen ja hänen elatuksestaan vastuussa olevien henkilöiden varallisuus ja olosuhteet, kuten myös muut lapsen esittämään tai hänen puolestaan esitettyyn hakemukseen vaikuttavat seikat.

Lopuksi yleissopimuksen 27 artiklan 1–3 kohdat kuuluvat:

1. Sopimusvaltiot tunnustavat jokaisen lapsen oikeuden hänen ruumiillisen, henkisen, hengellisen, moraalisen ja sosiaalisen kehityksensä kannalta riittävään elintasoon.

2. Vanhemmilla tai muilla lapsen huollosta vastaavilla on ensisijainen velvollisuus kykyjensä ja taloudellisten mahdollisuuksiensa mukaisesti turvata lapsen kehityksen kannalta välttämättömät elinolosuhteet.

3. Sopimusvaltiot ryhtyvät kansallisten olosuhteidensa ja varojensa mukaisesti tarpeellisiin toimiin tukeakseen vanhempia ja muita lapsesta vastuussa olevia tämän oikeuden toteuttamisessa sekä antavat tarvittaessa aineellista apua ja tukevat ohjelmia, joissa kiinnitetään huomiota erityisesti ravintoon, vaatetukseen ja asumiseen.

YK:n lapsen oikeuksien komitean Yleiskommentti nro 14 (2013) koskee lapsen oikeutta saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon. Yleiskommenttissa todetaan:

Koska 3 artiklan 1 kohta kattaa kuitenkin monia erilaisia tilanteita, komitea tunnustaa, että sen soveltamisessa on noudatettava tiettyä joustavuutta. Kun lapsen etu on arvioitu ja määritetty, se saattaaakin olla ristiriidassa muiden etujen tai oikeuksien kanssa (esimerkiksi muiden lasten, suuren yleisön ja vanhempien edut ja oikeudet). Mahdolliset ristiriidat yksittäisen lapsen edun

ja lapsiryhmän tai lasten yleisen edun välillä on ratkaistava tapauskohtaisesti, jolloin kaikkien osapuolten edut on tasapainotettava huolellisesti ja pyrittävä löytämään sopiva sovitteluratkaisu. Samoin on meneteltävä, jos muiden henkilöiden oikeudet ovat ristiriidassa lapsen edun kanssa. Jos yhteensovittaminen ei ole mahdollista, viranomaisten ja päätöksentekijöiden on analysoitava ja punnittava kaikkien asianosaisten oikeuksia ja pidettävä mielessä, että lapsen oikeus saada etunsa otetuksi ensisijaisesti huomioon tarkoittaa, että lapsen edulla on korkeampi prioriteetti eikä se ole pelkästään yksi monista huomioon otettavista seikoista. Tästä syystä lasta parhaiten palvelevalle näkökulmalle on annettava enemmän painoarvoa.⁵⁰

Esityksen lapsiin ja nuoriin kohdistuvat vaikutukset syntyvät vanhempien elatuskykyyn vaikuttavien muutosten kautta. Ehdotusten taustalla on valtiontalouden säästötavoite tilanteessa, jossa julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitsee pitkäaikainen rakenteellinen epätasapaino. Valtiovarainministeriön mukaan Suomen julkisen talouden velkaa kerryttävä alijäämä on mittava, ja näin julkisen talouden velkasuhteen vakauttaminen edellyttää nopeita ja merkittäviä toimenpiteitä seuraavien vuosien aikana. Kansainvälisessä vertailussa korkean verorasituksen ja talouskasvun edellytysten turvaamisen vuoksi tasapainotusta ei voida valtiovarainministeriön mukaan kokonaan toteuttaa verotusta kiristämällä. Hallituksen tavoite julkisen talouden tasapainottamiseksi edellyttääkin myös suoria säästötoimia.

Julkisen talouden kestävyuden vahvistamisella hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan. Julkisen talouden tasapainottamiseksi esityksen tavoitteena on suoraan vähentää työttömyysetuusmenoa ja parantaa työllistymisen kannustimia ja näin lisätä työllisyyttä, mikä myös vähentäisi työttömyysetuusmenoa. Ansiopäivärahan porrastuksen työllisyysvaikutukseksi on arvioitu 12 800 työllistä ja työllisyysvaikutus siitä, että palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäolohtoa, on arvion mukaan 900 työllistä.

Ansiopäivärahan porrastus vaikuttaisi poikkileikkaustilanteessa arviolta noin 20 000 kotitalouteen, jossa on lapsia. Näissä tapauksissa lapsiperheen työttömyysetuus pieneneisi 20 tai 25 prosenttia suhteessa nykytilaan. Suhteessa koko kohderyhmään lapsiperheiden osuus on noin 27 prosenttia. Lapsiperheisiin porrastus kohdentuisi hieman harvemmin kuin ansiopäivärahan saajiin keskimäärin. Koska porrastus kohdentuu erityisesti ikääntyneisiin ansiopäivärahan saajiin, muutoksen kohteena olevien perheiden lapset eivät olisi useimmiten aivan nuoria, sillä 50–60-vuotiailla on pieniä lapsia melko harvoin.

Porrastuksesta koituvat vaikutukset lapsiperheiden käytettävissä oleviin tuloihin olisivat pienempiä kuin lapsettomien kotitalouksien. Yli viiden prosentin menetyksiä vuosituloihin olisi SISU-mikrosimulaation perusteella lapsiperheillä vain vähäinen määrä, ja viittä prosenttia suuremmat menetykset kohdistuisivat lähes kokonaan yksinasuviin sekä lapsettomiin pareihin. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että lapsiperheissä pitkittynyt työttömyys on yksinasuvia harvinaisempaa, ja kahden vanhemman perheissä toinen vanhemmista on useimmiten töissä. Etenkin yksinhuoltajilla todennäköisesti myös täydentävät etuudet sekä lapsiperhe-etuudet muodostavat suuremman osan kotitalouden käytettävissä olevista tuloista sekä pehmentävät porrastuksen vaikutusta käytettävissä oleviin tuloihin.

Lapsiin ja nuoriin kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu myös palkkatukea koskevan ehdotuksen osalta. Ehdotus voi vaikuttaa siihen, täyttääkö palkkatuetussa työssä työllistynyt palkansaajan

⁵⁰ Lapsiasiavaltuutetun toimiston epävirallinen käänös s. 10 kohta 39, https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf/c9407429-51cc-308e-a490-dff4d8ef0087/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf?t=1465381208000

työssäoloehdon vai ei, eli voidaanko henkilölle maksaa työttömyyden perusteella (perus- tai ansiopäivärahaa vaiko työmarkkinatukea. YTK:lta saadun tiedon mukaan se maksoi vuonna 2022 ansiopäivärahaa 1 772 sellaiselle työttömyyspäivärahan hakijalle, jolla työssäoloehtoon huomioidaan palkkatuetta työtä. Tämä vastasi alle kahta prosenttia kaikista kyseisen vuoden ansiopäivärahan saajista kyseisessä työttömyyskassassa. Näistä 1 772 työttömyysetuuden saajasta 437 etuudensaajalla oli vähintään yksi huollettava lapsi. Jos YTK:n luvut yleistetään koskemaan kaikkia vuonna 2022 ansiopäivärahaa saaneita henkilöitä, tämä tarkoittaisi, että noin 4 600 työttömyysetuuden saajalla työssäoloehdossa olisi huomioitu palkkatuetta työtä, ja näistä työttömyysetuuden saajista noin 1100:lla olisi vähintään yksi huollettava lapsi. Myös rekisteritietojen perusteella tarkasteltuna arvioilta noin neljänneksellä palkkatuetussa työssä olleista ansiopäivärahan saajista on vähintään yksi huollettava lapsi. Tarkastelussa on yhdistetty Työ- ja elinkeinoministeriön työvälistystilaston tutkija-aineistosta poimittu tieto palkkatuella aloittaneista ja palkkatukijakson päättäneistä henkilöistä vuonna 2019 ja tilastokeskuksen FOLK-henkilöaineiston perustietomoduulin tieto henkilön alle 18 vuotiaiden lasten lukumäärästä.

Tässä esityksessä ehdotettujen muutosten vaikutuksia lapsiin ja nuoriin voidaan tarkastella myös yhdistettynä muutoksiin, jotka on vahvistettu työttömyysturvalain muuttamisesta annetussa laissa L 1300/2023. Näistä jo vahvistetuista muutoksista erityisesti palkansaajan työssäoloehdon pidentäminen ja lapsikorotuksen poisto ovat merkityksellisiä. Taulukossa kuvatut vaikutukset toteutuvat myös, jos työssäoloehdon pidentäminen korvataan esimerkiksi sillä, että palkkatuettu työ ei kerrytä palkansaajan työssäoloehto. Taulukosta käy myös ilmi erot, jotka perustuvat huollettaviin lapsiin. Taulukossa tämän esityksen vaikutuksia ja laista L 1300/2023 syntyviä vaikutuksia on verrattu tilanteeseen ennen lailla 1300/2023 vahvistettuja muutoksia.

Taulukko 20. Työssäoloehto, ansiopäivärahan määrää ja lapsikorotusta koskevien muutosten yhteisvaikutus, euroa kuukaudessa.

Lapset	Työssäoloehto	Työttömyyden kesto	Muutokset	Työttömyysetuus pienenee, e/kk
On lapsia	Työssäoloehdon muutokset eivät vaikuta (työssäoloehto täyttyy)	Työttömyyden kesto <=40 pv	Lapsikorotukset poistuvat	126–238
		Työttömyyden kesto 41–170 pv	Lapsikorotukset poistuvat Leikkaus 20 %	453–565
		Työttömyyden kesto >170 pv	Lapsikorotukset poistuvat Leikkaus 25 %	535–647
	Työssäoloehdon muutokset vaikuttavat (työssäoloehto ei täyty)		Lapsikorotukset poistuvat Siirtyy työmarkkinatuella	960–1 072
Ei lapsia	Työssäoloehdon muutokset eivät vaikuta (työssäoloehto täyttyy)	Työttömyyden kesto <=40 pv	Ei muutoksia	0
		Työttömyyden kesto 41–170 pv	Leikkaus 20 %	327
		Työttömyyden kesto >170 pv	Leikkaus 25 %	409

	Työssäoloehdon muutokset vaikuttavat (työssäoloehto ei täyty)		Siirtyy työmarkkinatuella	834
--	---	--	---------------------------	-----

Lapsikorotuksen poistoa lukuun ottamatta edellä todetut luvut on laskettu vuonna 2023 maksetulla keskimääräisellä täydellä ansiopäivärahalla 76e/pv⁵¹.

Edellä kuvatuista muutoksista poiketen velvoitetyön ja velvoitteeseen perustuvien palveluiden kumoamista koskevat ehdotukset vaikuttavat vähäisemmässä määrin työttömiin huoltajiin, sillä nämä muutokset kohdistuvat ikääntyviin työnhakijoihin, joilla muita ikäryhmiä harvemmin on huollettavanaan alaikäisiä lapsia. Rekisteritarkastelun perusteella tähän henkilöryhmään kuuluvilla on keskimäärin 0,04 alle 18 vuotiasta lasta huollettavana. Tietopohja on sama kuin edellä palkkatuettua työtä koskevien arvioiden yhteydessä on kerrottu.

Lapsiperheköyhyys suhteellisena pienituloisuutena mitattuna koskettaa nykyisin noin 10 prosenttia lapsista. Toimeentulotukea, jossa etuuden saamisen edellytyksenä sovelletaan pienituloisuuden lisäksi tarveharkintaa, maksetaan vuosittain noin 10 prosentille lapsiperheistä. Köyhyysriskissä ovat erityisesti pienten lasten perheet, monilapsiset perheet ja yhden aikuisen kotitaloudet. Lapsiperheiden käytettävissä olevien tulojen yhteyttä vanhemmuuteen, lapsen terveyteen mielenterveys mukaan lukien ja vaikutusten pitkäaikaisuuteen ja köyhyyden ylisukupolvisuuteen on tutkittu laajasti.

Työttömyysturvan muutosten tarkastelua on edellä osion 5.3.5.1 lopussa täydennetty Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusarvioinnin yhteenveto -muistion⁵² perusteella. Kyseisessä muistiossa on arvioitu hallituksen vuodelle 2024 esittämien toimeentuloturvamuuutosten yhteisvaikutuksia kotitalouksien tulonmuodostukseen. Edellä taulukossa 20 kuvatus muutoksen osalta on syytä huomioida, että käytettävissä olevia tuloja tarkasteltaessa työttömyysetuuden määrän muutosta pienentää toimeentulotuen ja asumistuen käytettävissä olevia tuloja täydentävä vaikutus sekä tuloverojen vaikutus, minkä johdosta käytettävissä olevat tulot eivät vähene taulukossa todetussa määrin.

Tässä arvioidut lapsiperheisiin kohdistuvat muutokset heikentävät staattisesti arvioituna lapsiperheiden työttömyysetuuksia ja myös kulutusmahdollisuuksia. Staattisen arvioinnin ominaisuus kuitenkin on, että se ei huomioi kannustinten muutoksiin liittyviä käyttäytymismuutoksia ja työllisyysvaikutuksia. Käyttäytymisvaikutusten huomioimatta jättäminen liioittelee ehdotettujen muutosten haitallisia vaikutuksia lapsiperheille ja jättää työllisyyden vahvistumiseen liittyvät positiiviset vaikutukset huomioitta. Tutkimustiedon perusteella lasten vanhemmat reagoivat työnteon kannustimiin keskimääräistä vahvemmin⁵³.

Työnteon mahdollisuudet riippuvat talouden suhdanteista ja työvoiman kysynnästä. Heikossa talouden suhdanteessa, työttömyyden kasvaessa, henkilöitä joihin ehdotetut muutokset

⁵¹ Kokonaan työttömien (ei sisällä soviteltuna maksettuja ansiopäivärahoja eikä lomautuksen perusteella maksettuja ansiopäivärahoja) keskimääräinen ansiopäiväraha ilman lapsikorotuksia ja ilman korotettuja ansio-osia oli 76,10 e/pv vuonna 2023.

⁵² Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi, Sosiaali- ja terveysministeriö Helsinki 2023

⁵³ Elomäki, A., Haataja, A., Kotamäki, M., Kärkkäinen, O., Vaalavuo, M., & Ylästalo, H. (2018). Tasa-arvoa talousarvioon – talousarvion sukupuolivaikutusten arviointi ja sukupuolittietoinen budjetointi.

kohdistuvat voi esiintyä arvioitua enemmän. Heikossa talouden suhdanteessa näillä henkilöillä olisi myös heikommalla edellytyksellä lisätä työntekoa. Toisaalta työvoiman tarjontaa kasvattavien uudistusten arvioidaan vaikuttavan siten että työttömiä henkilöitä, joihin muutokset vaikuttaisivat olisi keskipitkällä aikavälillä suhdanteen tilanteesta riippumatta vähemmän, kuin tilanteesta jossa muutoksia ei olisi tehty.

Lapsiperheköyhyyden eri mittarit yhdistyvät usein vanhempien vajaatyöllisyyteen. Vanhempien työllisyyttä tukemalla voidaan vähentää lapsiperheköyhyyttä. Työllisyysasteen nostaminen on hallitusohjelman keskeisiä tavoitteita. Etuusmuutosten rinnalla hallitusohjelma sisältää kirjauksia muun muassa työn ja perheen yhteensovittamista tukevien palveluiden kehittämisestä siten, että lapsiperheiden vanhempien työllistymisen esteitä poistuu, matalan kynnyksen perhepalveluiden kehittämisestä, perhekeskustoimintamallin hyödyntämisestä, varhaisen tuen ja moniammatillisen lapsiperhetyön lisäämisestä sekä lastensuojelun avopalveluita painottavan palvelurakenteen edistämisestä. Lisäksi lailla lapsilisästä annetun lain 7 §:n muuttamisesta (1299/2023) on jo korotettu lapsilisää yhteensä määrällä, mikä vastaa huhtikuun alusta lukien poistuvan työttömyysturvan lapsikorotuksen nettosäästöä.

4.2.2.4 Vaikutukset vammaisiin henkilöihin

Esitykseen sisältyvät ehdotukset, jotka koskevat ansiopäivärahan määrää (ansiopäivärahan tason porrastus, ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleen laskenta) ja sitä, miten palkansaajan työssäoloehto kertyy (palkkatuettu työ ja velvoitettu työ sekä työssäoloehto) vaikuttavat työnhakijoiden etuuksiin ja näin ollen myös vammaisille henkilöille maksettaviin työttömyysetuuksiin. Esitys on merkityksellinen vammaisten henkilöiden työllisyyttä ja toimeentuloa koskevien kysymysten kannalta. Muutosten vaikutusten arvioinnin kannalta on merkitystä YK:n yleissopimuksella vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26–27/2016, vammaisyleissopimus). Vammaisyleissopimuksen 27 artikla koskee vammaisen henkilön oikeutta työhön ja työllistymisen mahdollisuuksien turvaamista. Sen mukaan:

” 1. Sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden tehdä työtä yhdenvertaisesti muiden kanssa; tähän sisältyvät oikeus mahdollisuuteen ansaita elantonsa vapaasti valitsemallaan tai työmarkkinoilla hyväksytyllä työllä sekä työympäristö, joka on avoin, osallistava ja vammaisten henkilöiden saavutettavissa. Sopimuspuolet turvaavat työntekojen oikeuden toteutumisen ja edistävät sitä, myös niiden osalta, jotka vammautuvat palvelussuhteen aikana, toteuttamalla myös lainsäädännön avulla asianmukaisia toimia, joiden tarkoituksena on muun muassa:

a) kieltää syrjintä vammaisuuden perusteella kaikissa palvelussuhteen kaikkia muotoja koskevissa asioissa, muun muassa palvelukseen ottamisen ja palvelussuhteen ehtoja, palvelussuhteen jatkumista, uralla etenemistä sekä turvallisia ja terveellisiä työoloja koskevissa asioissa;

b) suojella vammaisten henkilöiden oikeuksia oikeudenmukaisesti ja suotuisiin työoloihin yhdenvertaisesti muiden kanssa, mukaan lukien yhdenvertaiset mahdollisuudet ja sama palkka samanarvoisesta työstä, turvalliset ja terveelliset työolot, mukaan luettuna suojeleminen häirinnältä, sekä epäkohtiin puuttuminen;

e) edistää vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä ja edetä urallaan työmarkkinoilla sekä heidän avustamistaan työn löytämisessä, saamisessa ja säilyttämisessä sekä työhön palaamisessa;

g) työllistää vammaisia henkilöitä julkisella sektorilla;

h) edistää vammaisten henkilöiden työllisyyttä yksityisellä sektorilla asianmukaisilla menettelytavoilla ja toimilla, joihin voi sisältyä tasa-arvoistavia toimintaohjelmia, kannustimia ja muita toimia;

j) edistää vammaisten henkilöiden työkokemuksen hankkimista avoimilla työmarkkinoilla;

k) edistää vammaisten henkilöiden ammatillisen kuntoutuksen, työn säilyttämisen ja työhönpaluun ohjelmia.”

Vammaisyleissopimuksen noudattamista valvova komitea (CRPD, The Committee on the Rights of Persons with Disabilities) on täsmentänyt kyseisen artiklan sisältöä vammaisten oikeutta työhön koskevassa yleiskommentissaan nro 8 (General comment No. 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment, CRPD/C/GC/8). Komitea huomauttaa, että oikeus työhön on perustavanlaatuinen oikeus, joka osaltaan turvaa muiden perusoikeuksien toteutumista ja on olennainen osa ihmisarvoa. Kuitenkin ableistinen järjestelmä vaikuttaa haitallisesti monien vammaisten mahdollisuuksiin saada mielekästä työtä, ja he kohtaavat monia esteitä työmarkkinoilla. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden siirtymistä avoimille työmarkkinoille ei edistetä tehokkaasti, tai vammaiset henkilöt eivät saa yhtäläistä korvausta samanarvoisesta työstä muihin verrattuna. (CRPD/C/GC/8, kohdat 2–4 ja 14.)

Vammaisyleissopimuksen 27(1) artiklassa kielletään vammaisten kaikenlainen syrjintä (a-alakohta). Suorasta syrjinnästä on kyse, jos vammaista henkilöä kohdellaan epäsuotuisasti mistä tahansa hänen vammaisuuteensa liittyvästä syystä. Epäsuorasta syrjinnästä on kyse, jos neutraalilta vaikuttavalla lainsäädännöllä tai käytännöillä on kielteinen vaikutus vammaisiin henkilöihin, esimerkiksi siitä syystä, että vammaisia henkilöitä ei ole otettu huomioon asian valmistelussa. (CRPD/C/GC/8, kohdat 17–18.) CRPD-komitean yleiskommentti nro 6 (General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, CRPD/C/GC/6) koskee yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa. Yleiskommentin mukaan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi sopimusvaltioiden tulee varmistaa, että vammaisuuden perustella ei esiinny minkäänlaista syrjintää työssä tai työelämässä. Lisäksi sosiaaliturvan osalta yleiskommentissa nimenomaisesti todetaan, että vammaisyleissopimukseen sitoutuneiden valtioiden velvollisuutena on varmistaa vammaisille henkilöille yhtäläinen ja tehokas pääsy etuuksiin ja oikeuksiin, kuten eläke- tai työttömyysetuuksiin. Näitä oikeuksia ei saa loukata poissulkemalla vammaisen henkilö työelämästä, sillä se pahentaisi syrjäytymistilanteita. (CRPD/C/GC/6, kohta 67; myös CRPD/C/GC/8, kohta 64.⁵⁴)

Vammaisilla henkilöillä on kaikissa tilanteissa oikeus oikeudenmukaisiin ja suotuisiin työehtoihin, kuten samaan palkkaan samanarvoisesta työstä (27(1) artiklan b-alakohta). Oikeuden taustalla on jokaiselle kuuluva oikeus hankkia toimeentulonsa vapaasti valitulla tai hyväksytyllä työllä. Tämän oikeuden toteutuminen on myös edellytys muiden yleissopimukseen

⁵⁴ ”State parties should: (e) Ensure proper transition into and out of employment for persons with disabilities in a non-discriminatory manner, and equal and effective access to benefits and entitlements, such as retirement or unemployment benefits, which must not be infringed upon by exclusion from employment, thereby further exacerbating the situation of exclusion” (kohta 64, alakohta e).

perustuvien oikeuksien toteutumiselle, esimerkkinä oikeus riittävään elintasoon (28 artikla), joka perustuu työstä maksettavaan kunnolliseen korvaukseen. CRPD-komitea huomauttaa, että oikeudesta oikeudenmukaisiin työehtoihin seuraa, että vammaisuuden perustella ei missään tapauksessa ole hyväksyttyä maksaa alan vähimmäispalkkaa pienempää palkkaa. Lisäksi oikeudesta oikeudenmukaisiin työehtoihin seuraa myös se, että vammaisten henkilöiden tulee saada yhtäläisesti muiden työntekijöiden kanssa saamat etuudet, kuten eläkkeen kertymisen, sairausloman ja vanhempainvapaan. Toisin sanoen vammaisilla työntekijöillä on oikeus saada sama palkka ja samat etuudet kuin muilla työntekijöillä. (CRPD/C/GC/8, kohdat 25–28.)

Vammaisyleissopimuksen 27(1) artiklassa edellytetään sopimusvaltioiden toteuttavan lainsäädäntötoimia, joilla edistetään vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä (e-kohta), edistetään vammaisten henkilöiden työllisyyttä yksityisellä sektorilla mm. asianmukaisilla toimilla, kuten erilaisilla kannustimilla (h-kohta), sekä edistetään vammaisten henkilöiden työkokemuksen hankkimista avoimilla työmarkkinoilla (j-kohta). Palkkatuki (wage subsidy) on yksi esimerkki mainituissa lainkohdissa tarkoitetuista lainsäädännöllisistä keinoista, joilla vammaisten henkilöiden oikeutta työhön voidaan pyrkiä edistämään (CRPD/C/GC/8, kohta 42).

CRPD-komitean yleiskommentissa lisäksi todetaan, että vammaisyleissopimuksen kattamia oikeuksia heikentävät toimenpiteet eivät ole sallittuja, mukaan lukien oikeus työhön. Jos näitä oikeuksia tarkoituksellisesti heikentäviä toimenpiteitä toteutetaan, sopimusvaltiolla on velvollisuus osoittaa, että niistä on päätetty kaikkien muiden vaihtoehtojen erittäin huolellisen harkinnan jälkeen. Lisäksi tällaisten toimien tulee olla asianmukaisesti perusteltuja yleissopimuksen sisältämien oikeuksien kokonaisuuden kannalta sekä sopimusvaltion käytettävissä olevien resurssien kannalta, eikä näitä oikeuksia heikentävillä toimilla saa olla suhteetonta vaikutusta vammaisiin henkilöihin. (CRPD/C/GC/8, kohta 56.)

Vammaisten henkilöiden oikeudesta sosiaaliturvaan säädetään vammaisyleissopimuksen 28 artiklassa. Artiklan 2 kohdan mukaan ”sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden sosiaaliturvaan ja tämän oikeuden nauttimiseen ilman syrjintää vammaisuuden perusteella”. Vammaisten henkilöiden oikeus sosiaaliseen suojeluun (28 artikla) turvaa ansionmenetystä tai toimeentulon puutetta, joka johtuu vammaisten henkilöiden kohtaamista esteistä mahdollisuuksissa tehdä työtä tasavertaisesti muiden kanssa. Siksi sosiaaliturvajärjestelmän on varmistettava vammaisten työttömien työntekijöiden riittävä suojelu tasavertaisesti muihin nähden. Vammaisten henkilöiden yksilökohtaisten olosuhteiden, yksilöllisten tarpeiden ja kohtaamiensa esteiden monimuotoisuus työmarkkinoilla edellyttää sellaisten sosiaaliturvajärjestelmien suunnittelua, jotka vastaavat joustavasti vammaisten henkilöiden yksilöllisiin tilanteisiin. (CRPD/C/GC/8, kohta 78.)

Palkkatukeen esitetyt muutokset kohdistuvat (pitkäaikais)työttömien ohella myös vammaisiin henkilöihin. Esityksessä ehdotetaan kuitenkin, että 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 tai 9 §:n nojalla tai työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 87 §:n 3 momentin tai 89 §:n nojalla alentuneesti työkykyisen tai 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen henkilön palkkaamiseen. Näissä tilanteissa palkkatuettu työ kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdot siltä osin kuin palkkatuettu työsuhde ylittää 10 kuukautta. Näissä tilanteissa työssäoloehdossa huomioitaisiin nykytilannetta vastaavasti 75 prosenttia työssäoloehdossa muutoin huomioitavista kalenteriviikoista tai työssäoloehtokuukausista.

Vammaisyleissopimuksen kontekstissa työssäoloehdon kertymisen mahdollistaminen palkkatuetussa työssä on yhdensuuntainen vammaisyleissopimuksen sääntelyn tavoitteiden kanssa.

Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi säännöksestä, jonka perusteella 58 vuotta täyttäneen ansiopäivärahan tasoa suojataan työssäoloehdon täytyessä uudelleen. Ansiopäivärahan määrään osatyökyvyttömyyseläkkeen rinnalla työskentely vaikuttaisi kuitenkin jatkossakin poikkeus, joka suojaisi ansiopäivärahaa, jos osatyökyvyttömyyseläkettä saavan työssäoloehto täytyisi täysistä työssäolohtokuukausista tai puolikkaista työssäolohtokuukausista, nykytilaa vastaavasti ansiopäiväraha laskettaisiin osatyökyvyttömyyseläkkeen alkamishetkellä vallinneen tilanteen mukaisesti. Koska ansiopäivärahan laskenta tapahtuu sellaiselta ajalta, jolloin työssäoloehto on täyttynyt, tätä poikkeusta voidaan soveltaa vain silloin, kun henkilö on ollut työttömyyskassan jäsen ja täyttänyt työssäoloehdon osatyökyvyttömyyseläkkeen alkamishetkellä. Jos henkilö on esimerkiksi liittynyt työttömyyskassan jäseneksi vasta osatyökyvyttömyyseläkkeellä ollessaan, mutta on kuitenkin täyttänyt työssäoloehdon työskentelystä osatyökyvyttömyyseläkkeen rinnalla, ansiopäivärahan laskenta tapahtuu pääsäännön mukaisesti.

Jos henkilö, jonka kohdalla on jo kertaalleen sovellettu poikkeussäännöstä ja ansiopäivärahan laskenta on tapahtunut osatyökyvyttömyyseläkettä edeltävältä ajalta, täyttää jälleen uudelleen työssäoloehdon, ansiopäivärahan taso määrätään periaatteessa uudelleen. Koska henkilöön sovelletaan edelleen poikkeussäännöstä, päivärahan taso määrätään edelleen samalta ajalta. Työttömyysturvalain 5 luvun 3 §:n 3 momentissa olevat säännökset työssäoloehdon tarkastelujaksonpidentämisestä eivät rajoita sitä aikaa, miten vanhaan tietoon ansiopäivärahan määrän laskenta voi näissä tilanteissa perustua.

4.2.2.5 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa

Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslaissa ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto perustuu Kansainliiton vuonna 1921 tekemiin päätöksiin ja hyväksymään sopimukseen sekä kansalliseen maakunnan itsehallintoa koskevaan lainsäädäntöön. Itsehallintoa koskevan lainsäädännön tehtävänä on turvata ja taata maakunnan väestölle sen ruotsin kielen ja kulttuurin sekä paikallisten tapojen säilyttäminen ja sallia väestön niin itsenäisesti kuin mahdollista järjestää olonsa maakunnan valtio-oikeudellisen aseman rajoissa. Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin mainitussa laissa säädetään. Ahvenanmaan maakuntapäivät edustaa maakunnan väestöä itsehallintoa koskevissa asioissa. Maakuntapäivät säätää lakeja maakuntaa varten (maakuntalait). Maakunnan yleinen johto ja hallinto kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja sen alaisille viranomaisille. Maakunnan hallitus voi maakuntalaissa säädetyn valtuuden nojalla antaa asetuksia maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa.

Maakunnan lainsäädäntövaltaa koskeva toimivalta on määritelty niin, että Ahvenanmaan itsehallintolaki sisältää yksityiskohtaisen luettelon niistä asioista, joita koskeva toimivalta on maakunnalla. Lisäksi laki sisältää yksityiskohtaiset säännökset niistä asioista, jotka kuuluvat valtakuunnan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaalla asuvan työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavan työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa mahdollisuuksiaan päästä tai palata työmarkkinoille turvataan maakuntalaissa Landskapslagen (2003:71) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Edelleen itsehallintolain 18 §:n 23

kohdan perusteella maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat työllisyyden edistämistä maakunnan alueella. Ahvenanmaan maakunnassa ei sovelleta lakia julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta. Sen sijaan maakunnassa sovelletaan lakia Landskapslag (2006:8) om arbetsmarknadspolitisk verksamhet.

Työllistämismuutokset ei ole koskenut Ahvenanmaan maakuntaan kuuluvia kuntia, joten veloitetyöllistämistä koskevan sääntelyn kumoaminen ei vaikuta Ahvenanmaan maakunnan alueen kuntiin tai työttömiin työnhakijoihin.

4.2.3 Vaikutukset toimeenpanijoihin

Esitetyillä muutoksilla odotetaan olevan vaikutusta ennen kaikkea työttömyysetuuden maksajien eli Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen toimintaan. Työllistämismuutosten 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.

Työssäoloehdotusta koskevien muutosten arvioidaan vaikuttavan erityisesti Kelan työmäärään, sillä niiden arvioidaan lisäävän työmarkkinatuen saajien määrää. Ansiopäivärahan alentamista koskeva ehdotus lisääisi erityisesti työttömyyskassojen työmäärää, sillä ansiopäivärahan maksamisesta alennettuna tulisi antaa muutoksenhakukelpoinen päätös. Edellä osiossa 4.2.1.1, vaikutukset kotitalouksien asemaan, on arvioitu, että ansiopäivärahan maksaminen alennettuna koskisi vuositasolla noin 80 000 työtöntä työnhakijaa, mikä olisi myös ansiopäivärahan alentamisesta annettavien päätösten määrä. Se lisääisi myös Kelan työmäärää siltä osin kuin etuuden alentaminen johtaisi kasvavaan toimeentulotuen ja asumistuen saantiin.

Ehdotetut muutokset muuttaisivat työssäoloehdon kerryttämisen sääntöjä merkittäväällä tavalla, ja ansiopäivärahan alentamista koskeva ehdotus olisi merkittävä muutos etuuden määrään. Tämän vuoksi, erityisesti siirtymävaiheessa, muutosten arvioidaan lisäävän työttömyysetuuden maksajien osalta neuvontatilanteita. Muutokset edellyttäisivät myös henkilöstön kouluttamista Kansaneläkelaitoksessa ja työttömyyskassoissa ja niistä seuraa myös merkittävää tietojärjestelmiä koskevaa muutostyötä. Tämän lisäksi työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen tulee uudistaa asiakaskirjeet ja päätöstekstit. Työttömyyskassoille tulee annettavaksi uudet soveltamisohjeet, joiden valmistelusta vastaa Finanssivalvonta.

Erityisesti ansiopäivärahan määrää koskevan muutoksen arvioidaan lisäävän siirtymävaiheessa työttömyysetuuspäätöksiin kohdistuvia valitustilanteita. Valitukset kuormittavat toimeenpanoa Kansaneläkelaitoksessa ja työttömyyskassoissa.

Työvoimaviranomaisen työttömyysturvaan liittyvät tehtävät vähenevät työllistämismuutosten liittyvän sääntelyn kumoamisen johdosta, kun työvoimapolitiittisen lausunnon yhteydessä työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle toimitettaisiin palkkatuetusta työstä ja ikääntyneille järjestettävistä työllistymistä edistävästä palveluista nykyistä vähemmän tietoja. Palkkatuetusta työstä tulisi antaa edelleen nykyistä vastaava työvoimapolitiittinen lausunto työttömyysetuuden maksajalle, koska työssäoloehto kertyisi palkkatuetussa työssä muusta työstä poikkeavalla tavalla. Työvoimaviranomaisen tulisi lisäksi tuoda lausunnossa esille, jos palkkatuki on myönnetty tai sen tukiaikaa on jatkettu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 7 §:n 3 momentin tai 9 §:n tai työvoimapolitiittisten järjestämistä annetun lain 87 §:n 3 momentin tai 89 §:n nojalla, koska näissä tilanteissa palkkatuetusta työstä luettaisiin työssäoloehdoton muusta palkkatuetusta työstä poikkeavalla tavalla. Kyse olisi kuitenkin vain vähäisestä muutoksesta. Vuoden 2024 loppuun

työmäärän muutos koskisi työ- ja elinkeinotoimistoja ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevia kuntia ja vuoden 2025 alusta työvoimaviranomaisia, joilla tarkoitetaan sitä kunnan tai kuntayhtymän viranomaista, joka vastaa työvoimapalveluiden järjestämisestä sekä viranomaista, jolle on siirretty työvoimapalveluiden järjestämiseen liittyviä viranomaistehtäviä.

Työllistämisvelvoitteeseen liittyvän sääntelyn kumoaminen vähentäisi työvoimaviranomaisen ja kuntien tehtäviä. Työvoimaviranomaisella ei olisi velvoitetta tarjota 60 vuotta täyttäneille työttömille työnhakijoille työllistymistä edistäviä palveluita tai palkkatuetta työtä muun kuin kunnan palveluksessa, vaan palveluiden tarjoaminen perustuisi vastaavaan harkintaan kuin muiden työttömien työnhakijoiden kohdalla. Palkansaajan työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyessä 57 vuotta täyttäneen työttömän työnhakijan kotikunnalla ei olisi enää velvoitetta järjestää henkilölle työntekomahdollisuutta, vaan työhönotto tapahtuisi samoin periaattein kuin muidenkin työnhakijoiden kohdalla. Velvoitetta koskevan sääntelyn kumoaminen johtaa myös siihen, ettei työvoimaviranomaisella olisi tarvetta selvittää, milloin työttömyyspäivärahan enimmäisaika täyttyy.

Palkkatukeen liittyviin tehtäviin on työ- ja elinkeinotoimistojen työajan seurantatietojen perusteella käytetty vuosittain noin 100–120 henkilötyövuoden työpanos. Veloitetyöllistämisen osuus palkkatuetusta työstä on vaihdellut noin 5–10 prosentin välillä vuoden aikana aloitetusta työllistamisistä. Jos veloitetyöllistämiseen liittyvän hallinnollisen työn määrä vastaisi suurin piirtein muuhun palkkatukeen liittyvää hallinnollisen työn määrää, vähenisi työmäärä työvoimaviranomaisessa noin 5–12 henkilötyövuodella. Arviossa ei ole mukana kunnalle nykyisin maksettavan tuen maksatusta tai kunnalle nykyisin veloitetyöllistämistä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa tuen hakemisesta, eikä työn järjestämisestä. Koska useissa tilanteissa työvoimaviranomainen olisi myös työnhakijan kotikunta, jota työllistämisvelvoite koskisi, olisivat kuitenkin hallinnolliset kustannukset työvoimaviranomaisessa nykyistä vähäisempiä työllistämiseen myönnettävän tuen osalta jo muutoinkin.

Työllisyysrahaston tehtävien kannalta tarkasteltuna ansiopäivärahan maksamisella alennettuna, työssäoloehdon kertymiseen liittyvillä muutosehdotuksilla ja ehdotettujen ikäsidonnaisten säännösten kumoamisella olisi vaikutuksia ansiopäivärahan etuusmenoihin ja tätä kautta sen rahoitukseen, mutta varsinaisiin rahaston tehtäviin näillä muutoksilla ei sen sijaan olisi vaikutuksia lukuun ottamatta eräitä vähäisiä vaikutuksia työnantajan omavastuumaksun määräämisessä.

4.2.4 Vaikutukset muutoksenhakuasteiden toimintaan

Esitetyistä muutoksista erityisesti ansiopäivärahan alentamista koskevan ehdotuksen voidaan arvioida vaikuttavan myös muutoksenhakuasteiden toimintaan. Valitukset lisäävät työmäärää Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa ja Vakuutusosoikeudessa. Valmistelun aikana ei olla pystytty arvioimaan valitusmäärien muutosta. Muutoksenhakulautakunnan lausunnon perusteella vaikutus lienee vähäinen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna

Esityksen valmistelun aikana tarkasteltiin vaihtoehtoa, jossa ansiopäivärahan alentaminen kytkettäisiin kalenteriaikaan niin, että ns. täyttä ansiopäivärahaa maksettaisiin 8 kalenteriviikon ajan enimmäisajan alkamisesta lukien, minkä jälkeen ansiopäivärahaa alennettaisiin ensimmäisen kerran. Toisen kerran ansiopäivärahaa alennettaisiin, kun enimmäisajan alkamisesta olisi kulunut 34 kalenteriviikkoa. Kalenteriaikaan kytkeminen tarkoittaisi kuitenkin sitä, että täyden ansiopäivärahan maksamisen mahdollistava aika kuluisi esimerkiksi silloin, jos työnhakija ottaa vastaan yli kaksi viikkoa kestävänsä kokoaikatyön. Samoin aika kuluisi, jos työnhakija saisi väliaikaisesti toista etuutta, esimerkiksi sairauspäivärahaa. Vaihtoehto olisi myös vaikea toimeenpanna ja työnhakijan olisi vaikea ennakoita ansiopäivärahan määrää ja ennen kaikkea sen muutoksia.

Vaihtoehtona tarkasteltiin myös mallia, jossa ansiopäivärahan alentaminen kytkettäisiin päiviin, joilta on maksettu työttömyysetuutta. Ensimmäinen alentamista koskeva porras olisi mallissa ajankohtainen, kun ansiopäivärahaa on maksettu 40 päivältä ja toinen, kun sitä olisi maksettu 170 päivältä. Erona ensimmäiseen vaihtoehtoon mallissa huomioitaisiin vain sellaiset arkipäivät, joilta etuutta on maksettu. Erona esityksessä ehdotettuun malliin merkitystä ei kuitenkaan olisi sillä, onko ansiopäiväraha maksettu täytenä vai soviteltuna, vaan kummassakin tilanteessa maksettu päivä kuluttaisi yhden seurattavan päivän.

Valmistelun aikana arvioitiin, että sekä kalenteriaikaan sidottu tarkastelu että päiväkohtainen tarkastelu voisi vaikuttaa kielteisesti osa-aikatyön tai keikkatyön vastaanottamiseen ja tekemiseen, jos malli vaikuttaisi käyttäytymiseen niin, että työnhakijat haluaisivat ansiopäivärahan mahdollisimman täysimääräisenä.

5.1.2 Palkkatuettu työ ja työssäoloehdon kertyminen

Hallitusohjelman kirjauksen mukaan ehdotetaan, että palkkatuettu työ ei jatkossa kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdotusta. Tavoitteena on ehkäistä tilanteita, joissa henkilö työllistyisi toistuvasti julkisella tuella ja olisi työllistämisyksiköiden välillä työttömänä ja saisi perusturvaa korkeampaa työttömyysetuutta. Lisäksi ehdotuksella tavoitellaan positiivisia työllisyysvaikutuksia lisäämällä työttömien työnhakijoiden kannustimia hakea työtä avoimilta työmarkkinoilta.

Valmistelun aikana tarkasteltiin kuitenkin myös vaihtoehtoa, jossa työssäoloehdon täyttäminen toistuvasti palkkatuella estettäisiin rajoittamalla tilanteita, joissa palkkatuettu työ voitaisiin huomioida työssäoloehdossa. Rajoittaminen voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että palkkatuettu työ ei pääsääntöisesti kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdotusta, mutta työllistetty voisi kerran koko työuransa aikana pyytää sen huomioimista työssäoloehdossaan. Ratkaisu tarkoittaisi sitä, että työllistetyn tulisi tehdä oma parhaaseen tietoon perustuva arvionsa siitä, kannattaako palkkatuetun työn huomioimista työssäoloehdossa pyytää vaiko ei. Ratkaisu olisi yhteensopiva sen kanssa, että palkkatuetun työn tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille, ja sen päättymisen työttömyyteen olisi poikkeus.

Työnvälitystilaston aineiston perusteella vuonna 2022 työllistetyistä noin 40 % oli työllistettynä ensimmäistä kertaa. Vaihtoehto tuottaisi alustavasti arvioituna vähemmän kuin 60 % ehdotetulle muutokselle arvioidusta julkisen talouden säästövaikutuksesta.

Tällainen koko työuran aikana kerran pyynnöstä huomioimisen malli edellyttäisi kuitenkin, että tiedot palkkatuetusta työstä säilytettäisiin huomattavasti nykyistä pidempään asiakastietojärjestelmässä. Edellä kuvattu arvio perustuu arkistoituun tietoon. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 13 luvun 5 §:n 3 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämis- ja hallintokeskuksen on poistettava kaikki asiakasta tai palveluntuottajaa koskevat tiedot valtakunnallisesta asiakastietovarannosta, kun asiakkuuden tai sopimussuhteen päättymisestä on kulunut neljä vuotta. Tietoa ei kuitenkaan tarvitse poistaa, jos se on tarpeen säännöksiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi tai vireillä olevan asian johdosta. Vastaavasta määräajasta säädetään vuoden 2025 alussa voimaantulevassa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 122 §:ssä. Pisimmillään nykyisen lainsäädännön voidaan katsoa edellyttävän palkkatukipäätöksiä koskevien tietojen säilyttämistä kymmenen vuoden ajan siitä hetkestä, kun palkkatuen viimeinen maksatus on suoritettu. Tämä on valtionavustuslain mukainen enimmäisaika sille, että palkkatuki voidaan periä takaisin. Palkkatuen myöntämiseen ei liity nykyisin sellaisia ehtoja, jotka edellyttäisivät tietoja näin pitkältä aikaväliltä. Vaihtoehdon soveltaminen takautuvasti olisi myös ongelmallista siitä näkökulmasta, että säädöksen tulisi tunnistaa kaikki palkkatukea edeltävät työnantajan palkkakustannuksien kompensointiin myönnetty tukimuodot, joilla on ollut vaikutusta työssäoloehdon kertymiseen. Mikäli muutos koskisi ainoastaan sellaisia palkkatukijaksoja, jotka alkavat lain voimaantulon jälkeen, siirtyisivät vaikutukset erityisen pitkän ajan päähän olettaen, että työnhakijat käyttäisivät oikeuttaan kerryttää työssäoloehdot palkkatuetusta työstä ensimmäisen työllistämisyksikön aikana ja vaikutukset syntyisivät vasta henkilön mahdollisesti työllistyttyä uudelleen palkkatuetettuun työhön. Lisäksi valmistelun aikana kiinnitettiin huomiota siihen, että vaihtoehto ei ole ongelmitta sovitettavissa yhteen sen kanssa, että lainsäädäntö saattaa tulevaisuudessa muuttua.

Vaihtoehdon rinnalla tarkasteltiin myös mallia, jossa palkkatuettu työ voitaisiin huomioida palkansaajan työssäoloehdot kerryttävänä työnä kerran viiden vuoden tarkastelujakson sisällä. Ratkaisu olisi yhteensopiva sen kanssa, että palkkatuetun työn tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille, ja sen päättymisen työttömyyteen olisi poikkeus. Koska mallissa seurattaisiin viiden vuoden aikaperiodia, sen edellyttämä palkkatuettua työtä koskeva tietojen säilyttäminen ja toisaalta tulevien mahdollisten lainsäädännön muutosten huomioiminen olisi vähemmän ongelmallista kuin edellä kuvatussa vaihtoehdossa.

Edellä kuvattujen haasteiden vuoksi kumpaakaan mallia ei valmistelun aikana arvioitu enemmälti, ja lähemmässä tarkastelussa niistä saattaisi nousta esiin myös ongelmia, joita ei olla edellä kuvattu.

Valmistelun aikana tarkasteltiin lisäksi vaihtoehtoa, jossa palkkatuettu työ ei pääsääntöisesti kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdot, mutta eräät erityistilanteet esityksessä ehdotetun poikkeuksen lisäksi tekisivät tähän pääsääntöön poikkeuksen. Tarkastellut tilanteet liittyvät oppisopimuskoulutukseen myönnettyyn palkkatukeen, 60 vuotta täyttäneestä pitkään työttömänä olleesta henkilöstä myönnettyyn palkkatukeen ja alentuneesti työkykyisestä henkilöstä myönnettyyn palkkatukeen. Kuten nykytilan kuvauksessa osiossa 2.3 on kuvattu, näissä tilanteissa palkkatuettu työ voi jatkua pidempään kuin pääsääntö mukaisen 10 kuukauden enimmäiskeston ajan. Jos palkkatuettu työ ei näissä tilanteissa kerryttäisi työssäoloehdot, voisi syntyä tilanteita, joissa henkilö on ollut työssä useita vuosia siten, ettei hänelle ole kertynyt palkansaajan työssäoloehdot.

Toisaalta riippumatta siitä, kerryttääkö työsuhte palkansaajan työssäoloehdot, palkkatuetun työn ajalta henkilön toimeentulo on turvattu palkkatulolla, ja ehdotus, jonka mukaan

palkkatuettu työ pääsääntöisesti olisi peruste pidentää työssäoloehdon tarkastelujaksoa, helpottaisi työssäoloehdon täyttämistä muulla työllä.

Alentuneesti työkykyiset

Valmistelun myötä tunnistettiin, että tilanne, jossa palkkatuki alentuneesti työkykyisestä henkilöstä jatkuu enintään 10 kuukauden mittaisen ensimmäisen palkkatukijakson jälkeen, poikkeaa muista tarkastelluista tilanteista. Kyse on työttömästä työnhakijasta, jonka tuottavuuden tuen myöntäjä on arvioinut alentuneen työtehtävässä työnantajan tekemistä kohtuullisista mukautuksista huolimatta olennaisesti vamman tai sairauden vuoksi (palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen). Toisin sanoen työttömän työnhakijan mahdollisuudet parantaa taloudellista tilannettaan ilman palkkatukea ovat muita työnhakijaryhmiä heikkomat.

Ensimmäisen kymmenen kuukauden ajaksi palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen myönnetään kuitenkin pelkästään sillä perusteella, että työ- ja elinkeinotoimisto arvioi työttömän työnhakijan mahdollisuuksien sopivan työn saamiseen olennaisesti vähentyneen vamman tai sairauden vuoksi. Näin ollen ensimmäisen kymmenen kuukauden ajalle palkkatuki voidaan myöntää, vaikkei vamma tai sairaus tosiasiaassa vaikeuttaisi työskentelyä juuri siinä työtehtävässä, johon henkilö työllistyy, joten poikkeus ei koskisi tätä ensimmäistä jaksoa. Tarkempi työkykyä koskeva arvio tehdään vasta, jos työnantaja hakee enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan jatkoa palkkatuelle samasta henkilöstä vamman tai sairauden perusteella. Tässä vaiheessa työ- ja elinkeinotoimisto arvioi tuella palkatun tuottavuuden alentumista palkkatukijakson aikana laaditun lääkärintodistuksen perusteella, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Lisäksi edellytetään, että työterveyshuollon suosittelamista ja työnantajan tekemistä kohtuullisista mukautuksista huolimatta työntekijän tuottavuus arvioidaan alentuneeksi vamman tai sairauden johdosta olennaisesti sekä pysyvästi tai pysyväisluonteisesti. Poikkeus koskisi näitä niin kutsuttuja palkkatuetun työn jatkoja. Kuten muutoinkin palkkatuetun työn kohdalla, ensimmäinen, enintään 10 kuukauden mittainen palkkatuetun työn jakso ja samoin se osa alentuneesti työkykyisen palkkatuetusta työstä, jota ei huomioida työssäoloehdossa, olisi jatkossa peruste pidentää työssäoloehdon tarkastelujaksoa.

60 vuotta täyttäneiden palkkatuki

60 vuotta täyttäneiden palkkatuen kohdalla tarkasteltiin palkkatuen tarkoitusta ja ikäryhmään kuuluvien työttömyysturva-oikeudessa jo toteutettuja sekä nyt esitettyjä muutoksia. Ryhmään kuuluvien työttömyyspäiväraha-oikeuteen vaikuttaa palkansaajan työttömyyspäivärahan niin kutsuttujen lisäpäivien asteittainen poistaminen sekä esityksessä ehdotettu velvoitetöylyttämisestä koskevan sääntelyn kumoaminen. Palkkatuella tuettu työ olisi tärkeä keino säilyttää työttömyyspäiväraha-oikeus sen jälkeen kun lisäpäiväoikeus ja mahdollisuus työylyttämisvelvoitteen perusteella järjestettyyn työhön ei 60 vuotta täyttäneitä enää koskisi.

Kuten edellä nykytilan kuvauksessa ja sen arvioinnissa todetaan, 60 vuotta täyttäneiden palkkatuen kohdalla ei arvioida osaamisen puutteita, vaan tuen myöntämisen perusteen on henkilön ikä ja työttömyyden kesto. Hallituksen esityksen HE 198/2014 vp mukaan tälle henkilöryhmälle työylyttämisestä myönnettävällä aiempaa pitkäkestoisemmalla palkkatuella pyritään turvaamaan pitkään työttömänä olleille ikääntyneille mahdollisuus työhön ja näin pyritään pidentämään niiden henkilöiden työuria, joiden on ilman yhteiskunnan tukea vaikea työllistyä. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että koska 60 vuotta täyttäneiden yhtäjaksoisesti vuoden työttömänä olleiden kohdalla palkkatuki voisi olla käytännössä pysyvä, muutos ei juurikaan lisäisi tuella palkattujen työllistymistä avoimille työmarkkinoille.

Tämän esityksen valmistelun aikana arvioitiin, että 60 vuotta täyttäneiden kohdalla kyse on ratkaisusta, jolla ei niinkään tavoitella työllistymistä avoimille työmarkkinoille vaan sillä tavoitellaan mahdollisuutta rakentaa henkilölle silta tuetusta työstä vanhuuseläkkeelle saakka eli pidentää henkilön työuraa vaihtoehtona työttömyydelle. Mikäli työllistäminen jatkuisi vanhuuseläkkeelle siirtymiseen asti, ei työssäoloehdon kertymisellä olisi merkitystä. Jos palkkatuettu työ kuitenkin päättyy, mahdollinen pitkäaikainen työllistyminen ei olisi kerryttänyt palkansaajan työssäoloehtoa. Tämän tavoitteen näkökulmasta on perusteltua, että 60 vuotta täyttäneiden palkkatuettu työ, muusta palkkatuetusta työstä poiketen, voisi kerryttää palkansaajan työssäoloehtoa.

Vastaavasti kuten edellä alentuneesti työkykyisen työllistämiseen myönnetyn palkkatuen kohdalla on kuvattu, poikkeus koskisi palkkatuettua työtä sen ensimmäisen 10 kuukauden jälkeen samassa työsuhteessa. Kuten muutoinkin palkkatuetun työn kohdalla, ensimmäisen 10 kuukauden ajalta kyse olisi jatkossa työssäoloehdon tarkastelujaksoa pidentävä syy.

Muut arvioidut palkkatuen tilanteet

Työurien pidentämiseksi 1 päivänä heinäkuuta 2023 tuli voimaan 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea koskeva sääntely. Toisin kuin muun palkkatuetun työn kohdalla, työnantajalla on oikeus saada 55 vuotta täyttäneestä vähintään 24 kuukautta viimeisten 28 kuukauden aikana työttömänä olleista henkilöstä tukea palkkakustannuksiin, jos laissa säädetyt työnantaja ja työsuhdetta koskevat edellytykset täyttyvät. Tuen määrä on 70 prosenttia palkkakustannuksista, mikä on korkeampi kuin pääsääntöisesti palkkatuetussa työssä (pääsääntöisesti tuen määrä on 50 prosenttia palkkakustannuksista). Palkkatukea paremmin ehdoin myönnettävällä työllistämistuella pyritään edistämään kohderyhmän työllistymistä ja pidentämään työuria, joten työllistämistuki vastaa osin samoihin tavoitteisiin kuin 60 vuotta täyttäneitä pitkään työttömänä olleita koskevalla poikkeuksella on ollut. Työllistämistuen kesto on kuitenkin enintään 10 kuukautta, joten työssäoloehtoa koskevan poikkeuksen ulottaminen työllistämistukeen ei olisi tarkoituksenmukaista, kun muussakaan palkkatuetussa työssä työssäoloehto ei kertyisi ensimmäisten 10 kuukauden ajalta. Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on sitouduttu siihen, että hallitus torjuu ikäsyrtintää ja poistaa iäkkäämpien henkilöiden työllistymisen ja työllistämisen esteitä.

Oppisopimuskoulutukseen myönnetyn palkkatuen kohdalla palkkatuettu työ on erityisen voimakkaasti rinnastettavissa palveluun, sillä palkkatuki on sidottu työllistettävän henkilön kouluttamiseen ja voi jatkua enintään koulutuksen keston ajan. Ratkaisu olisi yhdenmukainen sen periaatteen kanssa, ettei muistakaan osaamisen kehittämiseen tähtäävistä työvoimapalveluista tai ammatillisen osaamisen parantamiseen myönnetystä palkkatuesta kertyisi työssäoloehtoa.

Lisäksi tarkasteltiin yhdistykselle, säätiölle tai rekisteröidylle uskonnolliselle yhdyskunnalle (järjestö) myönnettävää 100 prosentin palkkatukea ja kunnalle myönnettävää palkkatukea.

Järjestöillä ei ole useissa tilanteissa mahdollisuutta palkata työntekijöitä ilman palkkakustannusten täysimääräistä tai lähes täysimääräistä kompensointia. Esityksen vaikutusarvioissa on todettu, että ehdotettujen muutosten johdosta palkkatuetun työn määrä voi vähentyä osittain siksi, että työnhakijat hakeutuisivat palkkatuettuun työhön nykyistä harvemmin ja osittain siksi, että työvoimaviranomaiset saattaisivat nähdä kannustavan rahoitusmallin johdosta muut palvelut kustannustehokkaammiksi henkilön työllistymisen

edistämiseksi. Näin ollen järjestöjen mahdollisuus saada palkkatuetta työvoimaa ja näin ollen työvoimaa ylipäättänsä, voi vaikeutua. Tunnistettu haaste kytkeytyy korostuneesti työnantajaan, eikä työntekijään liity näissä tilanteissa erityistarpeita tai kriteerejä, joten poikkeussäännökselle ei katsottu olevan tarvetta. Lisäksi, kuten jo aiemmin on todettu, pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus uudistaa palkkatukea ja kohdistaa sitä erityisesti yksityiselle ja kolmannelle sektorille. Kuitenkin hallitusohjelman mukaan sadan prosentin palkkatuen käyttö mahdollistetaan jatkossakin myös suurimmille taloudellista toimintaa harjoittaville kolmannen sektorin toimijoille.

Kunnilla on keskenään jossain määrin erilainen kannustin hakea palkkatukea vuodesta 2025 alkaen riippuen siitä, miten kunnassa on toteutettu työvoimapalveluiden järjestämistehtävä. Kunta voi olla työllisyysalueensa ainoa kunta tai työllisyysalueella kyseisistä tehtävistä vastaava vastuukunta tai kunta, joka on luovuttanut tehtävän vastuukunnalle tai kuntayhtymälle. Tilanteessa, jossa kunta on alueen ainoa kunta tai vastuukunta, hakisi kunta palkkatukea itseltään. Tilanteessa, jossa kunta hakee palkkatukea saman työllisyysalueen vastuukunnalta tai kuntayhtymältä, olisi päätöksentekijä kunnasta erillinen tahon, mutta kunta rahoittaisi palkkatukia alueella. Etukäteen ei ole tiedossa, miten kunnat tulevat toimimaan palkkatukea hakevina työnantajina uudessa tilanteessa. Erot työvoimapalveluiden järjestämistavassa voivat välillisesti vaikuttaa siihen, kuinka paljon kunnat hakevat palkkatukea ja näin ollen välillisesti työnhakijan todennäköisyydessä työllistyä palkkatuetuun työhön, josta ei kerry työssäoloa, voi vaihdella alueittain. Koska vaikutukset ovat vaikeasti ennustettavia ja ongelman ratkaisu edellyttäisi palkkatukisääntelyn avaamista, on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, että asiaa seurattaisiin ja tehtäisiin tarvittaessa muutoksia palkkatukisääntelyyn myöhemmin.

5.1.3 Velvoitetyö

Velvoitetyötä koskevan säännöksen osalta valmistelun aikana tarkasteltiin kahta vaihtoehtoa. Ensimmäisessä vaihtoehdossa velvoitetta ei kumottaisi, mutta koska kyse on palkkatuetusta työstä, työsuhteen ajalta ei kertyisi työssäoloa. Toisessa vaihtoehdossa velvoitetta ei kumottaisi, ja palkkatuetta työtä koskevaan pääsääntöön tehtävän poikkeuksen perusteella työ myös kerryttäisi työssäoloa.

Ensimmäisen vaihtoehdon kohdalla velvoitetyöllistämisen tavoitteena ei olisi enää työttömyyspäivärahalla säilymisen turvaaminen, vaan velvoitetyöllä pyrittäisiin lisäämään kohderyhmän työssäoloa. Tavoitteen muutos avaisi mahdollisuuden pohtia myös sitä, tulisiko velvoitteen alkaa jonakin muuna ajankohtana kuin työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyessä ja tulisiko velvoitteen olla kestoltaan työssäoloehdon pituutta vastaava, vaikkei työssäoloehto kertyisi velvoitetyöllistämisen ajalta. Olettaen, että velvoitteen ajankohta olisi nykyistä vastaava ja velvoitteen kesto pitenisi 12 kuukauteen, olisivat velvoitetyöllistämisen aiheuttavat kustannukset pitkällä aikavälillä arviolta noin 142 miljoonaa euroa vuodessa. Koska velvoitetyön tarkoituksena on ollut palkansaajan työssäoloehdon kerryttäminen, valmistelun aikana arvioitiin, että ilman työssäoloehdon kertymistä huomattavia kustannuksia aiheuttavan velvoitteen säilyttämiselle ei ole perusteita. Ryhmään kuuluvilla olisi jatkossakin mahdollisuus palkkatuetuun työhön tai työllistymistä edistäviin palveluihin silloin, jos sitä pidetään avoimille työmarkkinoille työllistymisen tavoitteen kannalta tarkoituksenmukaisena. Tavoitetta kohderyhmän työssäolon lisäämiseksi voitaisiin siis tukea velvoittavaa sääntelyä joustavammin keinoin.

Toisen vaihtoehdon kohdalla todettiin, että hallitusohjelman kirjauksen tavoitteen eli edellä palkkatukea ja työssäoloa koskevassa kohdassa kuvatussa toistuvalla tuetulla työllä työssäoloehdon täyttämisen ehkäisemiseksi velvoitetyön nykyisestä kiinteästä ikäraja tulisi luopua. Tämä johtuu siitä, että velvoitetyön kiinteä ikäraja ja työttömyyspäiväraha-oikeuden

enimmäisikä etäännyvät toisistaan. Jos velvoitetyön ikärajaan ei puututtaisi, henkilöillä, jotka eivät työllisty pidempiaikaisesti avoimille työmarkkinoille, säilyisi käytännössä toistuva oikeus täyttää työssäoloehto velvoitetyöllä ja näin toistuvasti uudistaa oikeus ansiopäivärahan enimmäisaikaan vanhuuseläkkeen alimpaan ikärajaan saakka⁵⁵.

Vaihtoehdossa tarkasteltiin mallia, jossa kunnan kustannukset eivät kasvaisi nykytilaan verrattuna, jolloin velvoitetyötilanteessa työssäoloehdon täyttymiseen riittäisi, että henkilöllä on työssäoloehdon tarkastelujaksolla kuusi työssäoloehtokuukautta. Velvoitetyön ikäraja, joka nykyisin on 57 vuotta, puolestaan muutettaisiin niin, että se seuraisi ikäryhmän vanhuuseläkeikää niin, että kuuden kuukauden työllistämiskauden jälkeen henkilöllä olisi oikeus ansiopäivärahakauteen, joka riittäisi kyseisen ikäryhmän alimpaan vanhuuseläkeikään. Muutos nostaisi huomattavasti velvoitetyön ikärajaa ja näin ollen supistaisi velvoitetyöllistettyjen määrää huomattavasti säilyttäen kuitenkin velvollisuuden työllistää velvoitteen piiriin kuuluvia henkilöitä. Toimeenpanon kannalta velvoitesääntelyn soveltamisesta tulisi haasteellisempaa ja virheille alttiimpaa, kun velvoitetyöhön oikeuttava ikä vaihtelisi alimman vanhuuseläkeiän ja mahdollisesti myös työttömyyspäivärahan enimmäiskeston vaihdella. Tämä lisäisi kuntien hallinnollista taakkaa niiden toimiessa työvoimaviranomaisena.

Vaihtoehto merkitsisi sitä, että palkansaajan työttömyyspäivärahan niin kutsutun lisäpäiväoikeuden poistamisesta arvioitu työllisyysvaikutus olisi pienempi kuin tilanteessa, jossa työllistämiskauden velvoitetta ei olisi tai velvoitetyö ei kerryttäisi työssäoloehdot. Hallituksen esityksessä HE 62/2022 vp lisäpäivien poiston arvioitiin valtiovarainministeriön arvion mukaan vahvistavan työllisyyttä noin 7 900 työllisellä. Lisäksi esityksessä todettiin, että työttömyysturvan lisäpäivillä ja muilla ikään sidotuilla erityissäännöksillä on tutkimuksissa havaittu merkittävä vaikutus sekä irtisanotuksi tulemisen riskiin että uudelleen työllistymisen todennäköisyyteen.⁵⁶ Koska työttömyyspäivärahan enimmäisaika on lisäpäiville päätyvillä pääasiallisesti 500 päivää, lisäpäivien vaikutus alkaa noin kaksi vuotta ennen lisäpäivien alaikäraja. Vastaavasti lisäpäivät eivät vaikuta enää irtisanomiskautiin ja uudelleentyöllistämistodennäköisyyteen, kun alimpaan vanhuuseläkeikään on alle kaksi vuotta, sillä tällöin henkilö voi siirtyä vanhuuseläkkeelle suoraan tavalliselta työttömyyspäivärahalta.

Valtiovarainministeriön alustavan arvion mukaan velvoitetyön ikärajan ”kelluminen” ikäryhmän alimman vanhuuseläkeiän mukaan tuottaisi vuosikymmenen lopussa noin 1/8 siitä julkisen talouden säästövaikutuksesta, joka voitaisiin saavuttaa velvoitetyön lakkauttamisesta ja siihen liittyvän työssäoloehdon täyttymisen kumoamisesta syntyvästä vaikutuksesta.

5.1.4 Voimaantulo ja soveltaminen

Valmistelun aikana arvioitiin ansiopäivärahan tason porrastuksen osalta vaihtoehtoa, jossa porrastusta sovellettaisiin enimmäisaikaan, joka alkaa 2.9.2024 tai sen jälkeen. Vaihtoehdossa ansiopäivärahan maksaminen alennettuna työttömyyden pitkittyessä olisi koskenut myös sellaisia henkilöitä, joiden kohdalla työttömyysturvaan hallituksen esityksessä HE 73/2023 vp

⁵⁵ Ennen vuotta 1965 syntyneelle työnhakijalle työttömyysetuus myönnetään enintään sen kalenterikuukauden loppuun, jona työnhakija täyttää 65 vuotta. Vuonna 1965 tai sen jälkeen syntyneelle työnhakijalle työttömyysetuus myönnetään enintään sen kalenterikuukauden loppuun, jona hän täyttää työntekijän eläkelain (395/2006) 11 §:ssä tarkoitetun alimman vanhuuseläkeiän.

⁵⁶ Kyyrä, T., & Pesola, H. (2020). Longterm effects of extended unemployment benefits for older workers. *Labour Economics*, 62, 101777. Tarkemmin työllisyysvaikutusarviosta ks. <https://vm.fi/-/valtiovarainministerio-julkaisee-arvionsa-yli-55-vuotiaiden-tyollisyytta-parantavista-toimista>

ehdotettujen muutosten⁵⁷ perusteella ansiopäivärahoikeus voisi syntyä nyt voimassa olevan työssäoloehdotusta koskevan sääntelyn perusteella eli joiden kohdalla 26 kalenteriviikon työssäoloehto riittää täyttämään työssäoloehdon. Tässä ryhmässä on paitsi henkilöitä, jotka täyttävät työssäoloehdon 1.9.2024 mennessä päättyneen työn perusteella tai 2.9.2023 alkavaa lomautusta edeltävästi, mutta lisäksi henkilöitä, joiden työssäoloehto on päättyneet aikaisemmin, mutta jotka ovat työttömiä työnhakijoita vasta 2.9.2024 tai sen jälkeen siksi, että heillä on hyväksyttävä syy olla pois työmarkkinoilta.

Valmistelun aikana on arvioitu, että vaihtoehdon mukaisessa ryhmässä, joilla työssäoloehto täyttyisi 26 kalenteriviikon työssäoloehdon mukaisesti, mutta ansiopäivärahan enimmäisaika alkaisi 2.9.2024 tai sen jälkeen, voi korostua erityisesti perhevapaiden käyttö ja päätoiminen opiskelu. Näiden tilanteiden lisäksi vastaava tilanne voisi syntyä esimerkiksi siksi, että henkilö on ollut työkyvytön ja saanut tähän liittyvää etuutta. Koska naiset edelleen käyttävät valtaosan perhevapaista, on arvioitu, että nykymuotoisen työssäoloehdon ja ansiopäivärahan tason porrastuksen yhdistelmä koskisi erityisesti naisia.

Edellä kuvatun mahdollisen sukupuolittuneen vaikutuksen lisäksi valmistelun aikana on arvioitu, että esityksessä ehdotettu ratkaisu, jossa ansiopäivärahan maksaminen alennettuna koskee työttömiä työnhakijoita, joilta edellytetään 12 kuukauden työssäoloehdotusta, tarjoaa muutoksen vaikutusten seurantaan varten niin kutsutun luonnollisen tutkimusasetelman, jonka perusteella on mahdollista arvioida paitsi työssäoloehdon uudistamisen myös ansiopäivärahan tason porrastuksen vaikutusta työllisyyteen paremmin kuin vaihtoehdoisen ratkaisun perusteella olisi.

Valmistelun aikana tunnistettiin, että valitusta ratkaisutavasta poiketen vaihtoehtoinen malli olisi lyhentänyt siirtymäaikaa merkittävästi esityksessä ehdotettuun vaihtoehtoon verrattuna. Esityksen mukaiseen vaihtoehtoon liittyy se, että työttömyyskassat joutuvat ylläpitämään hyväksyttävien syiden enimmäiskeston ajan järjestelmävaihtoehtoa, joka mahdollistaa ansiopäivärahan maksamisen ilman sen alentamista.

Esimerkki

Palkansaajan työssäoloehto, sellaisena kuin sitä L 1300/2023 nojalla sovelletaan 1.9.2024 saakka, on täyttyneet 1.9. mennessä, kyseinen päivä mukaan lukien, jolloin sovellettava työssäoloehto on 26 kalenteriviikkoa. Väliittömästi 2.9.2024 alkaen hänellä on kuitenkin hyväksyttävä syy olla pois työmarkkinoilta. Hyväksyttävän syiden enimmäiskesto on seitsemän vuotta. Palkansaajan kohdalla kyseinen työssäoloehto huomioidaan ja ansiopäiväraha maksetaan ilman sen alentamista, jos työttömyysetuusoikeus alkaa viimeistään 1.9.2031.

Valmistelun aikana palkkatuetun työn huomioimista työssäoloehdossa arvioitiin vaihtoehdon mukaisesti, jossa palkkatuettu työ huomioitaisiin työssäoloehdossa nykytilaa vastaavasti siltä osin kuin kyse on ajasta 1.9.2024 mennessä ja että esityksessä ehdotettua muutosta sovellettaisiin ajalta 2.9.2024 alkaen. Tältä osin katsottiin kuitenkin perustelluksi noudattaa aiemmissa työssäoloehdon kertymistä koskeneissa muutoksissa valittua ratkaisua, jossa palkkatuetun työsuhteen ensimmäinen päivä ratkaisee sen, miten palkkatuettu työ huomioidaan työssäoloehdossa.

⁵⁷ Laki työttömyysturvalain muuttamisesta (1300/2023)

Valittua ratkaisua puoltaa paitsi se, että soveltamissäännös on toimeenpanijoille tuttu ja että siitä viestiminen on selkeää, myös se, että 1.9.2024 mennessä alkaneita palkkatuettuja työsuhteita solmittaessa ei välttämättä ole ollut tiedossa, miten työsuhteesta kertyy työssäoloehdossa huomioitavaa työtä. Vaikka palkkatuetun työn tarkoitus ei velvoitetyötä koskevaa poikkeusta lukuun ottamatta ole työssäoloehdon täyttäminen, valmisteltaessa arvioitiin, että vaihtoehdon mukainen ratkaisu olisi työntekijän kannalta ennakoimaton muutos, eikä tätä pidetty tarkoituksenmukaisena.

5.1.5 Muuta vaihtoehtoisista ratkaisutavoista

Lopuksi, vaihtoehtoisten ratkaisutapojen ja niiden arvioinnin osalta valmistelun aikana on huomioitu, että esityksellä tavoiteltu julkisen talouden nettomenojen pienentymisen ja toisaalta sillä tavoitellun työllisyyden muutoksen mittaluokka on niin huomattava, että vaihtoehtoiset ratkaisumallit, joilla saavutettaisiin esityksessä ehdotettuja toimia vastaava muutos julkisen talouden säästöjen ja työllisyyden muutoksen sisällä, edellyttäisivät laajempaa etuusjärjestelmien tarkastelua ja vaihtoehtojen vaikutusten arviointia, eikä tällaisia muutoksia olisi mahdollista saattaa voimaan tavoitellussa aikataulussa.

Lisäksi laajemmin, koko valtionalouden kannalta tarkasteltuna, vaihtoehtoisten mallien hakeminen esimerkiksi veroratkaisut huomioon ottaen ei yksittäisessä hallituksen esityksessä ole mahdollista.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Tässä luvussa kuvataan erityisesti ansiopäivärahan määrää koskevaa sääntelyä ja viime aikaista kehitystä Tanskassa ja Ruotsissa, ja hieman tiiviimmin eräissä muissa verrokkimaissa. Tanskan ja Ruotsin työttömyysturvajärjestelmät vastaavat lähimmin suomalaista järjestelmää, jossa työttömyysvakuuttaminen perustuu vapaaehtoiseen työttömyyskassan jäsenyyteen. Molemmissa maissa on myös joko hiljattain uudistettu ansiopäivärahajärjestelmää tai uudistusta ollaan käynnistämässä.

5.2.1 Tanska

Tanskan työttömyysturvajärjestelmää on uudistettu merkittävästi viime vuosien aikana. Tehdyillä uudistuksilla on haluttu vastata työmarkkinoilla tapahtuneisiin muutoksiin. Uudistusten tavoitteena on ollut luoda nykyaikaisempi sekä joustavampi työttömyysturvajärjestelmä, joka pystyy mukautumaan uusiin sekä muuttuviin työn muotoihin. Uudistusten myötä työntekijöitä koskevat säännöt pätevät myös yrittäjiin. Järjestelmän säännöistä on haluttu tehdä läpinäkyvämmät sekä yksinkertaisemmat ennustettavuuden ja varmuuden lisäämiseksi.

Yleiset edellytykset

Tanskan työttömyysvakuutusjärjestelmä perustuu vapaaehtoisuudelle. Vapaaehtoisen vakuutuksen perusteella maksettavaan ansiosidonnaiseen työttömyysetuuteen ovat oikeutettuja ne työntekijät sekä itsensä työllistäjät, jotka ovat liittyneet työttömyyskassan (A-kasse) jäseniksi ja jotka lisäksi täyttävät muut etuuden saamisen ehdot. Kassan jäseneksi voi liittyä vähintään 18-vuotias henkilö, jonka eläkeikään on jäljellä enintään kaksi vuotta. Myös alle 18-vuotias voi liittyä työttömyyskassan jäseneksi, mikäli hän on suorittanut ammattiopintoja vähintään 18 kuukauden ajan.

Työttömyyskassassa voi vakuuttaa itsensä joko kokoaikaisesti tai osa-aikaisesti. Työttömyysetuuden määrä on suurempi, mikäli jäsenyys on kokoaikainen.

Ansiosidonnaisen työttömyysetuuden saamisen yleiset ehdot täyttää hakija, joka on iältään vähintään 18-vuotias, mutta ei vielä eläkeikäinen. Hakijan tulee olla työtön, työkykyinen, rekisteröitynyt työnhakijaksi sekä työmarkkinoiden käytettävissä. Hänen tulee aktiivisesti hakea työtä sekä toimia yhteistyössä työnvälityksen kanssa yksilöllisen toimintasuunnitelman laatimiseksi. Päätoiminen yrittäjä ei voi saada ansiosidonnaista työttömyysetuutta. Päätoiminen yrittäjä ei voi saada ansiosidonnaista työttömyysetuutta. Päätoiminen yrittäjä ei voi saada ansiosidonnaista työttömyysetuutta. Päätoiminen yrittäjä ei voi saada ansiosidonnaista työttömyysetuutta. Päätoiminen yrittäjä ei voi saada ansiosidonnaista työttömyysetuutta.

Työssäoloehto ja ansiopäivärahan määrä

Tanskassa työssäoloehdon täyttymistä on vuodesta 2018 alkaen tarkastelu ansiittujen tulojen perusteella, työaika mittaavan tarkastelun sijaan. Tuloina voidaan huomioida sekä palkansaajana että yrittäjänä ansaitut tulot. Tuloperusteinen tarkastelu on helpottanut erityisesti palkkatyön ja itsensä työllistämisen yhdistämistä sekä epätyypillisissä työsuhteissa olevien asemaa. Oikeus työttömyysetuuteen syntyy työttömyyskassan jäsenyys ehdon sekä työssäoloehdon täyttymisen perusteella.

Tuloperusteisen tarkastelun käyttöönotolla on tavoiteltu tulorekisteristä saatavien tietojen laajempaa käytettävyyttä. Uudistetun työssäoloehdon myötä tulorekisteristä saatavia tietoja voidaan hyödyntää etuusoikeuden selvittämisessä sekä etuuden tason määrittämisessä. Yksi uudistuksen taustalla olevista syistä olikin halu digitalisoida sekä automatisoida työttömyysturvajärjestelmää tulorekisteriä hyödyntäen.

Oikeus ansiosidonnaiseen etuuteen selvitetään viimeisen kolmen vuoden aikana ansiittujen tulojen perusteella. Mikäli henkilö on vakuuttanut itsensä työttömyyskassassa kokoaikaisesti, tulee tarkastelujaksolla olla tuloja yhteensä vuoden 2023 tasossa vähintään 254 328 DKK (noin 34 128 euroa), jotta oikeus työttömyysetuuteen voi syntyä. Mikäli henkilö on vain osa-aikavakuutettu, riittää tuloksi 169 548 DKK (noin 22 751 euroa).

Ansiosidonnaisen työttömyysetuuden määrä voi olla korkeintaan 90 prosenttia työttömyyttä edeltäneen palkkatulon määrästä, mutta enintään 19 728 DKK kuukaudessa (vuoden 2023 taso) kokoaikaisesti vakuutettujen kohdalla ja 13 152 DKK osa-aikavakuutettujen kohdalla. Etuuden määrä lasketaan 24 edeltävältä kuukaudelta, huomioiden ne 12 kuukautta, jolloin tulot ovat olleet korkeimmat. Tulot voidaan kuitenkin huomioida korkeintaan 21 194 DKK kuukaudessa kassavakuutuksen ollessa kokoaikainen ja 13 086 DKK kuukaudessa vakuutuksen ollessa osa-aikainen. Tuloina voidaan huomioida sekä palkansaajana ansaitut tulot (A-tulot) että yrittäjänä ansaitut tulot (B-tulot).

Työttömyysetuutta voidaan maksaa korkeintaan 2 vuoden ajan 3 vuoden ajanjaksolla. Päivärahan kulutus lasketaan tunteina ja kolmen vuoden aikana henkilöllä on oikeus yhteensä 3 848 tuntiin työttömyysetuutta. Maksuaikaa on mahdollista pidentää työskentelemällä. Yksi tehty työtunti pidentää maksuaikaa kahdella tunnilla. Ansiopäivärahan määrä ei pääsääntöisesti alene työttömyyden pitkittyessä. Toukokuusta 2023 alkaen on kuitenkin sovellettu uudistusta, jossa ansiopäivärahaa voidaan korottaa enimmillään 18,86 prosentilla (498 Euro /DKK 3.721 in 2023) ensimmäisen kolmen työttömyyskuukauden (481 työttömyystunnin) ajalta, mutta tämä mahdollisuus koskee vain henkilöitä, jotka ovat olleet työttömyyskassan jäsenenä vähintään neljän vuoden ajan ja jotka eivät juurikaan ole olleet työttöminä aiemmin (a high previous employmentlevel).

5.2.2 Ruotsi

Ruotsissa työttömyysvakuutus koostuu kahdesta osasta, vapaaehtoisesta ansionmenetysvakuutuksesta (inkomstbortfallsförsäkring) sekä yleisestä perusvakuutuksesta (grundförsäkring). Sekä ansiotyötä tekevät työntekijät että yrittäjät kuuluvat vakuutusten piiriin. Vapaaehtoisen ansionmenetysvakuutuksen perusteella maksettavaan ansiosidonnaiseen etuuteen ovat oikeutettuja ne työntekijät sekä yrittäjät, jotka ovat työttömyyskassan jäseniä ja jotka lisäksi täyttävät etuuden saamisen yleiset ehdot sekä jäsenyys- ja työssäoloehdon. Perusvakuutuksen perusteella maksettavaan korvaukseen ovat oikeutettuja ne yli 20-vuotiaat työntekijät ja yrittäjät, jotka täyttävät yleiset ehdot sekä työssäoloehdon, mutta eivät ole työttömyyskassan jäseniä tai vaihtoehtoisesti ovat jäseniä, mutta eivät täytä jäsenyysehtoa.

Yleiset edellytykset

Työttömyysetuuden saamisen yleiset ehdot täyttyvät, mikäli etuutta hakeva henkilö on alle 65-vuotias, työkykyinen ja kykenevä esteettä työskentelemään vähintään kolme tuntia kunakin arkipäivänä, keskimäärin vähintään 17 tuntia viikossa. Lisäksi hakijan on tullut ilmoittautua työttömäksi työnhakijaksi julkiseen työnvälitykseen ja olla työmarkkinoiden käytettävissä. Jotta yrittäjällä olisi oikeus työttömyysetuuteen, tulee yritystoiminnan olla joko kokonaan lopetettu tai tilapäisesti keskeytynyt. Työttömyysetuudella ei ole tarkoitus tukea kannattamatonta yritystoimintaa, eikä tukea uuden yritystoiminnan aloittamista.

Työssäoloehto ja ansiopäivärahan määrä

Työssäoloehto täyttyy hakijalla, joka on välittömästi työttömyyttä edeltäneiden 12 kuukauden aikana:

1. ollut ansiotyössä vähintään kuuden kuukauden ajan ja tänä aikana työskennellyt vähintään 60 tuntia kuukaudessa, tai
2. ollut ansiotyössä yhteensä vähintään 420 tunnin ajan kuuden peräkkäisen kuukauden aikana ja työskennellyt vähintään 40 tuntia kuukaudessa.

Työttömyysetuutta voi saada enintään 300 arkipäivää. Kun 300 päivää on täyttynyt, voidaan työttömyysetuuden maksua jatkaa enintään 150 päivää, mikäli etuutta saavalla on alle 18-vuotiaita lapsia.

Ruotsissa ansiopäivärahan määrä on porrastettu työttömyyden keston perusteella. Ansiosidonnaisen työttömyysetuuden suuruus on ensimmäisen 200 maksupäivän aikana 80 prosenttia aiemmasta päiväpalkasta ja loppujen maksupäivien ajan 70 prosenttia päiväpalkasta. Korvausastetta leikkaa kuitenkin niin kutsuttu katto, jonka mukaan ensimmäisen 100 päivän aikana päivärahan suuruus voi olla enintään 910 SEK (noin 77 euroa) päivässä ja loppujen 200 päivän aikana enintään 760 SEK päivässä. Katto vaikuttaa siihen, miten määrän porrastus tosiasiaassa yksilötasolla toteutuu. Ansiosidonnaisen työttömyysetuuden vähimmäismäärä kokoaikatyötä tehneelle on 365 SEK päivässä (noin 31 euroa). Vähimmäismäärä laskee osa-aikatyön työajan perusteella suhteellisesti.

Työttömyysvakuutuksen uudistaminen Ruotsissa

Ruotsin hallitus asetti vuonna 2018 tutkijaryhmän tekemään selvityksen sekä ehdotuksen uudesta tuloperusteisesta työttömyysvakuutusjärjestelmästä, joka kattaisi useampia henkilöitä

kuin nykyinen järjestelmä. Selvityksen tarkoituksena oli analysoida sekä ehdottaa uutta, tarkoituksenmukaisempaa työttömyysturvasääntelyä, joka olisi ennustettavampaa sekä hallinnollisesti kevyempää.

Tuloihin perustuva työttömyysvakuutus yhdistäisi perusvakuutuksen sekä ansionmenetysvakuutuksen yhdeksi kattavaksi ansionmenetysvakuutukseksi. Tällöin nyt voimassa oleva työssäoloehto korvautuisi uudella tuloehdolla. Samat tulot, joiden ansiosta oikeus työttömyysetuuteen syntyisi, määrittäisivät myös etuuden määrän.

Selvityksessä ehdotetaan lisäksi, että työttömyysetuuden maksujakson pituus vaihtelisi sen mukaan, kuinka pitkään henkilö on ennen työttömäksi jäämistä ollut työmarkkinoilla. Selvityksessä ehdotetaan myös, että työttömyysetuuden suuruus laskisi asteittain työttömyyden jatkuessa. Selvityksessä ehdotetaan, että työttömyysetuutta alennettaisiin 10 prosentilla ensimmäisen 100 työttömyysetuuspäivän jälkeen. 200 työttömyysetuuspäivän jälkeen etuutta alennettaisiin vielä viidellä prosentilla.

Ruotsin hallitus suunnittelee antavansa esityksen työttömyysturvan uudistamisesta vuoden 2024 aikana.⁵⁸

5.2.3 Ansiopäivärahan määrä työttömyyden pitkittyessä eräissä muissa maissa

Norjassa työssäoloehto on tuloperusteinen. Työttömyyttä edeltäneiden 12 kuukauden aikana työtuloja on täytynyt olla yhteensä vähintään 177 930 NOK (noin 15 480 euroa)⁵⁹. Vaihtoehtoisesti tarkastelujaksona voidaan käyttää työttömyyttä edeltäneitä 36 kuukautta, jolloin aikaisempia työtuloja tulee olla yhteensä vähintään 355 860 NOK (noin 30 971 euroa). Työttömyysetuuden korvausaste on 62,4 prosenttia tuloista 711 720 kruunuun saakka.

Saksassa työttömyysetuuden saaminen edellyttää, että henkilö on työssä ollessaan ollut työttömyysvakuutettu vähintään 12 kuukautta viimeisten 30 kuukauden aikana ennen työttömäksi jäämistä. Määräaikaisissa työsuhteissa työskennelleelle kelpoisuusajaksi saattaa riittää kuusi kuukautta. Etuuden määrä on 67 prosenttia nettotulosta, jos työttömällä on huollettavia lapsia ja jos huollettavia lapsia ei ole, etuus on 60 prosenttia nettotulosta. Etuuden taso ei laske työttömyyden pitkittyessä.

Alankomaissa työssäoloehdon täyttämiseen vaaditaan vähintään 26 viikon työ työttömyyttä edeltäneiden 36 viikon aikana. Tällä työskentelyllä ansaitsee kuitenkin vain kolmen kuukauden etuusjakson. Pidempään etuusjaksoon vaaditaan työssäoloa useamman vuoden ajalta ja maksimi maksujakso on 24 kuukautta. Etuuden määrä on ensimmäisen kahden kuukauden ajan 75 prosenttia etuuden perusteena olevasta tulosta, minkä jälkeen se laskee 70 prosenttiin sanotusta tulosta.

⁵⁸ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/02/arbetslinjen-starks-genom-en-inkomstbaserad-a-kassa/>

⁵⁹ Valuuttamuunnokset tehty päivän 16.8.2023 valuuttakurssilla. 1 NOK = 0,087006 EUR.

6 Lausuntopalautte

6.1 Yleistä

Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 21.12.2023 – 23.1.2024. Lausuntoa pyydettiin yhteensä 336 taholta, minkä lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa.

Määräaikaan mennessä lausuntoja saatiin yhteensä 124 kappaletta. Vastaajista järjestöjä, hyvinvointialueita, ministeriöitä ja muita valtion viranomaisia, toimeenpanoa ja muutoksenhakua edustavia organisaatioita, kuntia ja kuntayhtymiä ja muita vastaavia toimijoita oli 117. Yksityisten kansalaisten lausunnoiksi katsottavia lausunnonantajia oli seitsemän. Tämän lisäksi lausuntoja annettiin lausuntopalvelun sijasta myös sähköpostilla ja Vahva-asianhallintajärjestelmässä.

6.2 Ansiopäivärahan alentaminen

Esityksessä ehdotetaan, että ansiopäivärahaa alennettaisiin työttömyyden pitkittyessä 20 prosentilla, kun työttömyyspäivärahaa on maksettu 40 työttömyyspäivältä ja 25 prosentilla, kun sitä on maksettu 170 työttömyyspäivältä. Ansiopäivärahan alentaminen koskisi myös etuutta, jota maksetaan työllistymistä edistävään palveluun osallistumisen ajalta. Ansiopäiväraha olisi kuitenkin vähintään peruspäivärahan suuruinen.

Elinkeinoelämän Keskusliitto ry (EK), Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT ry (KT) ja Suomen Yrittäjät ry kannattavat ansiopäivärahan alentamista koskevaa ehdotusta. Suomen Yrittäjät toteaa myös, että se ei katso perustelluksi yrittäjän ansiopäivärahan jättämistä porrastuksen ulkopuolelle.

Kuntakentällä näkemykset ansiopäivärahan porrastamisesta vaihtelevat. Suomen Kuntaliitto ry pitää työllistymistä vahvistavien kannustimien paranemista myönteisenä sekä kansantaloudelle että kunnille. Kuntaliitto lähtökohtaisesti kannattaa ansiopäivärahan porrastusta, koska se parantaisi työttömien kannustimia hakeutua töihin. Myös useat yksittäiset kunnat pitävät ansiopäivärahan porrastamista periaatteessa kannatettavana tai ainakin hyvänä asiana kokeilla (esim. Tampere, Espoo, Tornio, Äänekoski). Jotkin kunnat katsoivat, että ansiopäivärahan aleneminen pitäisi kuitenkin olla vältettävissä esimerkiksi osallistumalla koulutukseen.

Palkansaajia edustavat keskusjärjestöt eli Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry (SAK), STTK ry ja Akava vastustavat ansiopäivärahan tason alentamista ansiopäivärahan saannin pitkittyessä. Tämän lisäksi kaikki ehdotuksesta lausunnon antaneet palkansaajajärjestöt ja muut kansalaisjärjestöt vastustavat ehdotusta.

Useat lausunnonantajat, esimerkiksi SAK, STTK, AKI-liitot ja Palvelualojen ammattiliitto PAM ry (PAM) toteavat, että erityisesti matalapalkka-aloilla työssäoloehtokuukausien tuloon perustuva ansiopäiväraha jää matalaksi, jolloin ehdotettu ansiopäivärahan alentaminen laskee päivärahan peruspäivärahan suuruiseksi tai vain vähäisesti sitä suuremmaksi. STTK katsoo, että näin matala ansiopäiväraha ei ole vakuutusperiaatteen eikä sosiaalivakuutuksen tarkoituksen mukainen. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry toteaa lausunnossaan, että työttömistä perusturvan varassa olevien lisäksi pienituloisia ovat matalan ansiosidonnaisen turvan varassa olevat, ja että perusturvan tason jälkeenjääneisyys on heijastunut myös ansiosidonnaisen turvan tasoon.

Muun muassa Akava ry nostaa lausunnossaan esiin yhteisvaikutukset, joita nyt ehdotettujen ja jo aiemmin hyväksytyjen muutosten johdosta syntyy, ja katsoo, että tuloksena on liian suuri pudotus työttömän tulotasoon. Myös useat muut lausunnonantajat kiinnittivät huomiota lailla 1300/2023 vahvistettujen työttömyysturvan muutosten ja ansiopäivärahan porrastusta koskevan ehdotuksen yhteisvaikutuksiin.

PAM vaatii, että mikäli hallitus toteuttaa porrastuksen, etuuden alentaminen 20 tai 25 prosentilla pitäisi kohdistaa pelkästään ansio-osaan, jolloin tämä toteutustapa ei laske kohtuuttomasti palvelualojen työntekijöiden ansioturvasoa eikä leikkaa sen kestoja. Edelleen SAK ja STTK eivät pidä tarkoituksenmukaisena, että ansiopäivärahan tason alennus koskee myös korotettua ansio-osaa, ja pitävät tätä palveluihin osallistumisen kannusteiden kannalta ongelmallisena. Eräät lausunnonantajat katsovat, että ansiopäivärahan alentamisella voisi olla kielteinen vaikutus työnhakijan taloudellisiin mahdollisuuksiin ottaa vastaan työtä.

Muista lausunnonantajista Mikro- ja yksinyrittäjät ry ei kannata yrittäjän ansiopäivärahan alentamista, vaan katsoo, että yrittäjät tulisi jättää uudistuksen ulkopuolelle, kunnes niin kutsuttu yhdistelmävakuutus on valmisteltu. Sen mielestä esitetty malli ei ota huomioon yrittäjän ansiopäivärahan erityispiirteitä päivärahan perusteena olevan tulon tai ansio-osan rahoituksen osalta. Myös Yrittäjän Työttömyyskassa esittää, että muutosta ei sovellettaisi yrittäjän ansiopäivärahaan ja arvioi, että ansiopäiväraha laskisi peruspäivärahan tasolle jopa kolmasosalla kassan jäsenistä.

Saatujen lausuntojen perusteella esitystä on täydennetty yrittäjän ansiopäivärahan määrän laskennan ja sen rahoituksen kuvauksella, ja yrittäjän ansiopäivärahan alentamisen osalta on täydennetty ehdotusta voimaantulo- ja siirtymäsäännökseksi.

Useat lausunnonantajat kuten esimerkiksi SAK, STTK; Akava ja Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry (OAJ) sekä useat kunnat katsovat, että ansiopäivärahan alentaminen 40 kokonaan työttömän työttömyyspäivän jälkeen tapahtuisi varsin nopeasti päivärahauden alkamisen jälkeen. Lausunnoissa nostettiin esiin rekrytointiprosessien kesto, korkeakoulutettujen kitkatyöttömyyden poikkeuksellisen korkea tilanne ja se, että alle 55 vuotiaiden joukossa työllistyminen tai muutoin ansiopäivärahalta poistuminen on yleisintä kahdesta kuuteen kuukauden jälkeen työttömyyden alkamisesta. Lausunnonantajat katsovat, että esimerkiksi näissä tilanteissa ansiopäivärahan alentaminen ehdotetulla tavalla ei nopeuta ansiopäivärahan saajan työllistymistä. Teollisuusliitto katsoo, että ansiopäivärahan porrastaminen rankaisee työttömiä, jotka eivät aktiivisesta työhausta huolimatta kykene työllistymään, ja että esitys on ongelmallinen erityisesti tilanteissa, joissa yleinen työllisyystilanne heikkenee ja avoimien työpaikkojen määrä vähenee. Joissakin lausunnoissa ansiopäivärahan määrän alentamisella nähtiin olevan yhteys ansiopäivärahan keston. Ansiopäivärahan putoaminen peruspäivärahan suuruiseksi merkitsisi niiden mielestä ansiopäivärahan keston lyhentymistä kahteen tai kahdeksaan kuukauteen useiden tuhansien työttömien kohdalla.

Jotkin TE-toimijat nostivat esiin heikentyvän motivaation osallistua palveluihin, jos ansiopäivärahan taso laskee työttömyyden pitkittyessä. Lausunnoissa esitettiin myös, että osalla työttömäksi jäävistä työsuhteen päättymisen jälkeen on tarpeen selvittää terveydentila ja terveyden mahdollistama uudelleen työllistyminen (Työttömien ay-jäsenten tukiyhdistys) tai uudelleen työllistyminen voi edellyttää työmarkkinoiden tarpeita ja työttömän henkilökohtaisia kykyjä vastaavaa koulutusta (Ammattiliitto Pro ry). Ehdotettu ansiopäivärahan määrän alentaminen tehtäisiin kuitenkin jo aikana, jolloin työnhakija odottaa työvoimaviranomaisen oikeaksi arvioimaan palveluun pääsyä.

Joissakin lausunnoissa esitettiin, että vähintäänkin ansiopäivärahan alentamisen ensimmäistä ajankohtaa tulisi myöhentää ehdotetusta (esimerkiksi Akava ja AKI-liitot), tai ehdotettiin, että porrastus sidottaisiin tiiviimmin kuntien työttömyysetuuksiin liittyvän rahoitusvastuun aikamääreisiin.

Saatujen lausuntojen perusteella on täydennetty hallituksen esityksen osiota 4.4.2, Muut ihmisvaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset sekä osiota 12, Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys. Lisäksi saatujen lausuntojen johdosta todetaan, että ansiopäivärahan tason porrastuksessa on kyse rakenteellisesta uudistuksesta, jolloin suhdanteiden tai muiden työn kysyntään lyhytaikaisesti vaikuttavien tekijöiden vaikutusta ei oteta esityksen vaikutusten arvioinnissa huomioon.

Erityisesti työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavan korotetun ansio-osan osalta todetaan lisäksi, että ansiopäivärahan saajan kohdalla työllistymistä edistävän palvelun tavoitteena on parantaa osallistujan mahdollisuuksia palata työmarkkinoille. Alennettu korotettu ansio-osa olisi edelleen korkeampi kuin vastaavasti alennettu työttömälle maksettava ansio-osa, sillä palveluun osallistuvalla maksettaisiin myös vähintään peruspäivärahan korotusosaa vastaava korotus ansio-osaan.

Edelleen todetaan, että ansiopäivärahan tason porrastuksella tavoiteltujen säästöjen ja työllisyyden muutoksen mittaluokka on niin huomattava, että vaihtoehtoiset ratkaisumallit, joilla saavutettaisiin esityksessä ehdotettuja toimia vastaava muutos julkisen talouden säästöjen ja työllisyyden muutoksen sisällä, edellyttäisivät laajempaa etuusjärjestelmien tarkastelua ja vaihtoehtojen vaikutusten arviointia, eikä tällaisia muutoksia olisi mahdollista saattaa voimaan tavoitellussa aikataulussa. Laajemmin, koko valtionalouden kannalta tarkasteltuna, vaihtoehtoisten mallien hakeminen esimerkiksi veroratkaisut huomioon ottaen ei yksittäisessä hallituksen esityksessä ole mahdollista. Esityksen vaihtoehtoisia ratkaisutapoja koskevaa osiota on täydennetty tältä osin.

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö TYJ ry (TYJ) ja Avoin Työttömyyskassa toivat lausunnoissaan esiin sen, että ansiopäivärahan alentamisessa seurattaisiin ehdotuksen mukaan työttömyyspäiviä samalla tavalla kuin ne huomioidaan niin kutsuttua enimmäisaikaa laskettaessa. Tästä seuraisi, että ehdotetuissa 40 ja 170 työttömyyspäivässä huomioitaisiin myös päivät, joilta Kela on maksanut peruspäivärahaa ennen kuin ansiopäivärahan hakijan niin kutsuttu jäsenyyssehto on täyttynyt. Myös toisesta EU/ETA-maasta maksettu työttömyyspäiväraha huomioidaan enimmäisajassa.

Lausuntopalautteen perusteella porrastuksessa huomioitavia työttömyyspäiviä koskevaa säännöstä on täsmennetty niin, että 40 ja 170 työttömyyspäivän seurannassa huomioidaan ansiopäivärahapäivät. Vuonna 2019 sekä peruspäivärahaa että ansiopäivärahaa saaneita henkilöitä oli noin 2 600. Muutoksen vaikutus julkiseen talouteen on arviolta enintään noin 0,6 milj. euroa.

Useat lausunnonantajat lausuiivat ansiopäivärahan alentamista koskevasta ehdotuksesta erityisesti huomioiden vaikutukset ikääntyviin ja lisäpäiviltä ansiopäivärahaa saaviin. Lausunnoissa nostettiin esiin työttömyyden pitkittyminen erityisesti ikääntyvien kohdalla (SAK) ja 55 vuotta täyttäneiden uudelleen työllistymisen ongelmat (Pro ry). Näissä lausunnoissa (SAK, SMU ja Teollisuusliitto) katsottiin, että ehdotus on ongelmallinen erityisesti lisäpäiviltä ansiopäivärahaa saavien kannalta, sillä lisäpäiville siirtyneen työssäoloehto ei enää seurata. STTK puolestaan pitää lisäpäiville siirtyneiden tilannetta ikään perustuvana syrjintänä.

SAK lausuu lisäksi, että ehdotetun siirtymäsäännöksen vuoksi lisäpäiviä edeltävän enimmäisajan alkamisen ajankohta vaikuttaa siihen, alennetaanko ansiopäivärahaa (myös lisäpäiviltä) vaiko ei. Tästäkin syystä SAK vastustaa ansiopäivärahan maksamista alennettuna lisäpäivien aikana. Teollisuusliitto ja Avoin Työttömyyskassa lausuvat, että ansiopäivärahan tason tulee palautua täydeksi lisäpäivien ajalle. Tämä olisi työttömyyskassan mukaan myös maksatusjärjestelmäteknisesti helposti toteutettavissa.

Lausuntojen perusteella tuodaan esiin, että hallituksen esityksessä on kuvattu lausunnoissa esiin nostettua lisäpäiville siirtyvien tilannetta ikäluokkakohtaisesti, ja tätä taulukkoa on täsmennetty lausuntojen perusteella.

Joissakin lausunnoissa nostettiin esiin sellaisia alakohtaisia erityispiirteitä, jotka aiheuttavat tarvetta hakea työttömyysturvaa ja jotka liittyvät ansiopäivärahan alentamisen vaikutuksiin.

PAM toteaa jäsenistönsä joutuvan keskimääräistä useammin tekemään vastentahtoisesti osa-aikatyötä, pätkätyötä ja sesonkilohteista työtä toimialojen luonteen vuoksi, ja niin sanotussa pätkätyössä ja sesonkityössä työn ja työttömyyden vuorottelu on tavanomaista. Rakennusliitto ry ja Teollisuusliitto ry lausuvat erityisesti esityksen merkityksestä kausityössä työllistyville ja lomautetuille. Niiden mielestä ansiopäivärahan porrastaminen yhdistettynä kausityölle tyypillisiin työttömyysjaksoihin tai alan sesonkeihin tai kysyntään perustuviin lomautusjaksoihin voi johtaa siihen, että ammattitaitoisen työvoiman saatavuus kausityöntekijöitä tarvitsevilla aloilla tai lomautettujen sitoutuminen omalle alalleen tai työnantajansa heikentyy. Myös eräät Lapin kunnat esittivät huolta esityksen vaikutuksesta kausiluonteisen työvoiman saatavuuteen.

Erityisesti eräissä kuntien lausunnoissa todettiin, ettei esityksessä ole riittävästi huomioitu alueellisia eroja työllistymismahdollisuuksissa. Harvaan asutuilla alueilla työllistymismahdollisuudet ovat matalammat ja tämä vaikuttaa myös porrastamisen vaikuttavuuteen näillä alueilla. Erityisesti Lapin kunnat, kuten Salla ja Ylitornio, nostivat esiin huolen siitä, että ansiopäivärahan heikennykset tulevat lisäämään köyhyyttä erityisesti Lapin harvaan asutuilla alueilla, joilla työnsaantimahdollisuudet ovat heikommät kuin muualla Suomessa.

Hallituksen esitystä ei olla muutettu tai täydennetty lausuntopalautteen perusteella. Erityisesti lomautuksia koskevalta osin tuodaan esiin, että hallituksen esityksessä on kuvattu lomautusten kestoja suhteessa ansiopäivärahan porrastukseen, ja yleisin lomautus on alle 40 päivää.

6.3 Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen palkkatuetussa työssä

Ehdotusta, jonka mukaan palkansaajan työssäoloehto ei pääsääntöisesti kertyisi palkkatuetussa työssä, vastustettiin laajasti. Työmarkkinakeskusjärjestöistä palkansaajakeskusjärjestöt vastustivat ehdotusta ja työnantajakeskusjärjestöt kannattivat ehdotusta. Muissa saaduissa lausunnoissa yksittäiset lausunnonantajat kannattivat ehdotusta joko sellaisenaan tai muutosehdotuksin. Esitystä kannattaneet perustelivat näkemystään muun muassa sillä, että muutos ehkäisisi mahdollisuutta hyödyntää palkkatuetun työtä työssäoloehdon täyttämiseksi pitkäaikaisen työllistymisen sijasta, muutos tukisi palkkatuetun työn vaikuttavuutta ja ehdotuksen arvioiduilla positiivisilla työllisyysvaikutuksilla.

Ehdotusta vastustaneissa lausunnoissa tuotiin useimmiten esille näkökulma, että ehdotus asettaisi työsuhteisessa työssä olevat henkilöt eriarvoiseen asemaan riippuen työnantajan saamasta rahoituksesta palkkakustannuksiin. Lisäksi osassa lausunnoista nostettiin esille, että palkkatuetun työn ajalta työllistetty maksaa veroja, työttömyysvakuutusmaksuja sekä

mahdollisesti kassan jäsenmaksua ilman, että voisi kyseisen työn osalta hyötyä saamalla ansioturvaa työttömäksi jäädessään. Lausunnoissa tuotiin esille, että taloudellisen epätasa-arvon lisäksi tilanne on epätasa-arvoinen palkkatuetun työn arvostuksen näkökulmasta ja voi vaikuttaa palkkatuella työllistetyn oman arvon tunteeseen. Useissa lausunnoissa tuotiin myös esille, että työttömät ovat erilaisia ja monilla vaikeasti työllistyvillä henkilöillä palkkatuki voi olla ainoa mahdollisuus työllistyä ja nostaa käytettävissä olevia tuloja. Lausunnoissa myös kyseenalaistettiin työllisyysvaikutuksia vaikeasti työllistyvien henkilöiden osalta, ja ehdotuksen katsottiin lisäävän työttömien ohjautumista työmarkkinoiden ulkopuolelle tai sosiaali- ja terveystalouden piiriin.

Yhdenvertaista kohtelua koskevaa teemaa on käsitelty esityksen osiossa 12, Suhde perustuslakiin ja sääntämjärjestys, eivätkä lausunnot tältä osin antaneet aihetta muutoksiin. Hallituksen esitystä (nykytila ja sen arviointi) on täydennetty tiedolla siitä, kuinka paljon työssäkäyntitilaston rekisteritietojen mukaan on henkilöitä, joilla ei ole muuta työhistoriaa kuin palkkatuetta työtä.

Lisäksi todetaan, että palkkatuetussa työssä työllistetyn ja työnantajan välisessä suhteessa kyse olisi edelleen työsopimussuhteesta, jonka ajalta maksetaan palkkaa. Ehdotettu muutos koskee yksinomaan sitä, kertyisikö tällaisesta julkisella rahoituksella tuetusta työstä myös oikeus ansioperusteiseen työttömyysturvaan. Näin ollen ehdotuksella ei muuteta työllistetyn tilannetta työpaikalla suhteessa työnantajaan tai muihin työntekijöihin tai myöskään sen suhteen, miten palkkatuetusta työstä kertyy muuta sosiaaliturvaa, työeläke mukaan lukien.

Kuten nykyisin, myös jatkossa palkkatuetun työn ajalta työllistetyn toimeentulo kohentuisi työttömyyteen verrattuna, ja palkkatuen tavoitteena olevan työllistymismahdollisuuksien parantumisen lisäksi työsuhteen aikainen toimeentulo on jatkossakin kannustin hakeutua palkkatuettuun työhön. Hallituksen esityksen kuvausta on tältä osin täydennetty, ja lisäksi esityksen vaikutusarviointeja on täydennetty huomiolla työnhakijoiden mahdollisesta epätasa-arvon kokemuksesta ja sen mahdollisesta vaikutuksesta palkkatuettuun työhön hakeutumiseen ja työskentelyyn palkkatuella.

Joissakin lausunnoissa tuotiin myös esille alueelliset erot. Lausunnonantajien mukaan etenkin pienillä paikkakunnilla ainoa potentiaalinen työnantaja heikossa työmarkkina-asemassa oleville voi olla kunta. Työllistymismahdollisuuksien puuttumisen ja palkkatuettuun työhön hakeutumisen kannustimien vähentyessä lausunnonantajat katsoivat, että työttömyys voi pitkittyä.

Työnhakijan toimeentulon kannalta ongelmalliseksi mainittiin osassa lausunnoista myös mahdollisuus työllistyä eri työnantajilla palkkatuettuun työhön, jolloin työssäoloa voisi kertyä verrattain runsaasti ilman, että se kerryttäisi työssäoloa. Lisäksi omaishoitajaliitto toi lausunnoissaan esille, että moni omaishoitaja on täyttänyt työssäoloehdon osittain tai kokonaan palkkatuetulla työllä.

Lisäksi osassa lausunnoista kiinnitettiin huomiota ristiriitaan työnantajan ja työntekijän kannusteiden välillä. Työnantajalla säilyisi edelleen kannustin hakea palkkatukea, jos se on mahdollista työllistettävän taustan johdosta. Työnhakijalla olisi kuitenkin kannustin työllistyä ilman palkkatukea.

Lausunnot eivät anna aihetta muuttaa tai täydentää hallituksen esitystä. Lisäksi lausuntojen johdosta todetaan, että palkkatuen tehokkaan kohdistumisen näkökulmasta on tavoiteltavaa, että ilman palkkatukea työllistyvät henkilöt työllistyvät ensisijaisesti ilman tukea.

Joissakin lausunnoissa nostettiin esille kuntien rahoitusvastuun kasvu, kun palkkatuettu työ ei kerrytä työssäoloehdotusta eikä näin ollen mahdollista kunnan rahoitusvastuun niin kutsuttua nollaamista ja kolmannen sektorin toimintaedellytysten heikkeneminen, jos palkkatuetun työn määrä laskee muutosten seurauksena. Osassa lausunnoista katsottiin, että uudistus ajoittuu liian lähelle edellistä palkkatukiudistusta tai tulevaa työvoimapalveluiden järjestämistä vastuu siirtoa.

Edellä kuvattuja asioita on käsitelty hallituksen esityksen vaikutusarvioissa, eivätkä lausunnot antaneet aihetta muuttaa tai täydentää esitystä.

Pääosassa lausunnoista ei otettu kantaa mahdollisiin vaihtoehtoihin toteutustapoihin. Osassa lausunnoista kuitenkin todettiin, että työssäoloehdon tulisi kertyä nykyistä vastaavasti ja osassa katsottiin, että työssäoloehdon tulisi kertyä samoin kuin muissa työsuhteisissa töissä. Nämä vaihtoehtoiset ratkaisutavat ovat kuitenkin vastakkaisia hallituksen esityksen tavoitteille. Esimerkiksi AKI-liitot ry esitti harkittavaksi, että palkkatuetusta työstä otettaisiin työssäoloehdon laskennassa huomioon se osa, johon ei ole kohdistettu palkkatukea. Tämä vaihtoehtoinen ratkaisutapa on hallinnollisesti verrattain raskas, eikä myöskään olisi yhdensuuntainen hallituksen esityksen tavoitteiden kanssa. Helsingin ja Tampereen kaupungit ehdottivat vaihtoehtoa, jossa yksityiselle sektorille kohdentuva palkkatuettu työ kerryttäisi myös jatkossa työssäoloehdotusta, mutta kuntasektorille kohdennettu ei. Tästä seuraisi, että merkittävä osa palkkatuetusta työstä ei kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdotusta, eikä ratkaisutapa myöskään olisi yhdensuuntainen hallituksen esityksen tavoitteiden kanssa.

Muina huomioina Suomen punainen risti kiinnitti huomiota vuoden 2023 palkkatukiudistusta koskevaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintöön (TyVM 25/2022 vp), jonka mukaan valiokunta pitää tärkeänä, että heikossa työmarkkina-asemassa olevat saisivat mahdollisuuden mielekkääseen työhön ja siltä osin merkitykselliseen elämään. Ehdotetut muutokset voisivat vaarantaa tämän, jos palkkatuetun työn määrä vähenee erityisesti järjestöissä. Lisäksi osassa lausunnoista kiinnitettiin huomiota siihen, että esityksessä tulisi käydä läpi tilanteet, joissa työssäoloehdon täyttymisellä on työttömän kannalta merkitystä. Laukaan kaupunki totesi, että uudistuksessa on taattava, että valtio ei vähennä kuntien rahoitusta, vaikka kunnat käyttäisivät nykyiset palkkatukikustannukset muihin palveluihin. Kaakkois-Suomen TE-toimiston lausunnossa todettiin, että ehdotukseen sisältyy varsin merkittävä riski siitä, että tulevaisuudessa työnhakijat ovat varsin eriarvoisessa asemassa eri työllisyysalueille työvoimaviranomaisten myöntäessä joillakin alueilla tukea palkkakustannuksiin työttömyysturvalaissa tarkoitettuun palkkatuettuun työhön ja osalla erilaisten omien paikallisten tukien (esim. erilaiset työllistymisasetelut) kautta, joilla tuettu työ luettaisiin työssäoloehdotukseen, koska tämä ei ole työttömyysturvalaissa tarkoitettua palkkatuettua työtä.

Lausuntojen johdosta todetaan, ettei esityksessä ehdoteta muutoksia palkkatuen myöntämisen ehtoihin, tuen määrää, keston tai muihin ehtoihin. Näin ollen palkkatuetulla työllä olisi edelleen mahdollista vastata edellä viitatussa valiokunnan mietinnössä asetettuihin tavoitteisiin. Koska palkkatuella tuetun työn mahdollinen väheneminen on työnhakijoiden ja työvoimaviranomaisten käyttäytymisestä riippuva vaikutus, eikä suora työvoimapalveluiden järjestämistehtävän muutos, ei työssäoloehdon kertymiseen ehdotetulla muutoksella olisi vaikutuksia myöskään kuntien valtionosuuteen työvoimapalveluiden järjestämiseen tarkoitettun rahoituksen näkökulmasta. Työllistämismallin osalta valtionosuusvaikutukset on kuvattu esityksen taloudellisissa vaikutuksissa.

Lisäksi, Kaakkois-Suomen TE-toimiston lausunnon perusteella, hallituksen esityksen seuranta ja arviointi -osiota on täydennetty sanoittamalla jälkiseuranta palkkatuetun työn ja mahdollisten muiden palkkauskustannuksiin myönnettyjen tukien volyymin muutoksista.

Osassa lausunnoista esitettiin myös muutoksia palkkatukisääntelyyn. Esitys koskee työssäoloehdon kertymistä palkkatuetussa työssä, eikä tässä yhteydessä ole tarkoitus ehdottaa muutoksia palkkatuen myöntämisen edellytyksiin, tuen määrään, keston tai muihin ehtoihin.

Pääsääntöön ehdotetun alentuneesti työkykyisiä koskevan poikkeuksen osalta lausuntopalaute vaihteli. Alentuneesti työkykyisiä koskevaa poikkeusta kannatettiin laajasti, jos ehdotettu pääsääntö lausuntopalautteesta huolimatta säilyisi. Osa lausunnonantajista kuitenkin katsoi, että työssäoloehdon tulisi kertyä jo ensimmäisten 10 kuukauden aikana. Vammaisfoorumi, Invalidiliitto ja Näkövammaisten liitto pitivät ehdotusta, että työssäoloehto ei kerry ensimmäisten 10 kuukauden ajalta perusteltuna, mutta esittivät, että ensimmäisten 10 kuukauden jälkeen työssäoloehdon tulisi kertyä samoin kuin muussa työsuhteisessa työssä. SAK ja eräät muut lausunnon antajat esittivät, että poikkeussäännöksen tulisi koskea alentuneesti työkykyisten lisäksi myös 60 vuotta täyttäneitä pitkäaikaistyöttömiä.

Alentuneesti työkykyisiä koskevaan poikkeukseen saatu lausuntopalaute ei antanut aihetta täydentää tai muuttaa hallituksen esitystä. Esitystä on kuitenkin muutettu 60 vuotta täyttäneiden pitkäaikaistyöttömien palkkatuetun työn osalta niin, että näissä tilanteissa palkansaajan työssäoloehto kertyisi vastaavalla tavalla kuin alentuneesti työkykyisen palkkatuettu työ kerryttää työssäoloehdot.

Uudenmaan ELY-keskuksessa toimiva oikeudellisen tuen yksikkö kiinnitti lausunnoissaan huomiota tilanteeseen, jossa työnantaja jättää hakemuksen tukijakson päättymisen jälkeen. Tällöin hakemusta ei käsitellä palkkatuen jatkona, vaan uutena palkkatukihakemuksena. Työttömyysetuuden maksajien lausunnoissa korostettiin tarvetta sille, että työttömyysetuuden maksaja saa työvoimaviranomaiselta työssäoloehdon seurannan kannalta tarvittavat tiedot palkkatuetusta työstä, ja ne kiinnittivät huomiota myös tarvittaviin tietojärjestelmämuutoksiin. TYJ ry kiinnitti lisäksi huomiota siihen, että työnhakija siirtyy 12 kuukauden työssäoloehdon piiriin, jos ennen 2.9.2024 alkanut palkkatukijakso ei yksinään täytä työssäoloehdot.

Lausunnoissa esiin nostetut seikat on huomioitu hallituksen esityksessä, eikä lausuntopalaute antanut aihetta muuttaa tai täydentää esitystä.

6.4 Työllistämisen- ja palveluvelvoitteesta luopumista koskeva ehdotus

Ehdotusta työllistämisenvelvoitteen ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamisesta vastustettiin lausunnoissa enemmän kuin kannatettiin. Palkansaajien keskusjärjestöt sekä ammattiliitot, kuten Teollisuusliitto, PAM ry ja AKI-liitot ry, että yhdistykset, kuten Äänekosken katulähetys ry, Sininauhaliitto ry olivat selkeästi suurin ryhmä kumoamista vastustavista tahoista. Työnantajien keskusjärjestöt, Kuntaliitto ja osa kunnista, kuten Helsinki, Espoo, Tampere, Salo ja Forssa kannattivat työllistämisenvelvoitteesta luopumista. Kuntien ja TE-toimistojen osalta kannatus ja vastustus työllistämisenvelvoitteen kumoamisen osalta jakaantui suhteellisen tasaisesti. Kumoamista vastustivat muun muassa Uudenmaan TE-toimisto, Ilomantsin kunta sekä Sallan kunta ja kannattivat muun muassa Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun TE-toimisto, Sonkajärven kunta sekä Paltamon kunta. Lisäksi muutamat yksittäiset henkilöt vastustivat työllistämisenvelvoitteesta luopumista lausunnoissaan.

Ehdotukseen kielteisesti suhtautuvat lausunnonantajat perustelivat kantaansa vähintään 57 vuotta täyttäneiden heikoilla työllistymismahdollisuuksilla sekä varsinkin samaan ikäluokkaan kuuluvien pitkäaikaistyöttömien vielä heikommilla työllistymismahdollisuuksilla. Näkökulma kävi ilmi esimerkiksi palkansaajien keskusjärjestöjen, ammattiliittojen, Työttömien ay-jäsenten tukiyhdistys ry:n, TE-toimistojen sekä kuntien, kuten Ranuan kunnan lausunnoista. Huomion arvoista on, että työllistämisenvelvoitteen kumoamisen kannattamista koskevissa lausunnoissa

tunnistetaan laajalti 57 vuotta täyttäneiden työllistymiseen liittyvät ongelmat ja se, että niihin pitää kiinnittää huomiota työvoimapoluissa varsinkin, jos työllistämismäärä kumotaan.

Useat lausunnonantajat, muun muassa STTK ry ja SAK, katsoivat, että ehdotus merkitsee heikennystä 57 vuotta täyttäneiden taloudelliseen asemaan, kun työssäoloehdot ei voi täyttää työllistämismääränsä avulla. Lisäksi esimerkiksi PAM ry ja Varsinais-Suomen TE-toimisto toivat esiin, että työllistämismääränsä kumoaminen vaikuttaa negatiivisesti myös 57 vuotta täyttäneiden eläkekertymiin ja heidän eläkkeensä taso tulee laskemaan.

Näiden lausuntojen osalta todetaan, että hallituksen esityksen osiossa ”ehdotukset ja niiden vaikutukset” on arvioitu työllistämismääränsä kumoamisen vaikutuksia vähintään 57 vuotta täyttäneiden työllistymiseen ja taloudelliseen asemaan sekä hallituksen esityksen osiossa ”Suhde perustuslakiin ja sääntämismääränsä” on arvioitu kumoamisen vaikutuksia yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

KT nosti lausunnossaan esille hallituksen esityksen kokonaistavoitteen siitä, että palkkatukityö ei pääsääntöisesti enää kerryttäisi työssäoloehdot, joten velvoitetöytästä koskeva sääntely muuttuisi tämän vuoksi tarpeettomaksi. Työllistämismääränsä kumoamisen kannattamista koskevissa muutamissa muissakin lausunnoissa toistui sama näkökulma. Helsingin kaupunki kannatti velvoitteen kumoamista ja lausui, että nykyisellään työllistämismääränsä voi passivoida asiakkaita ja heitä palvelevia työllisyyspalveluiden asiantuntijoita, jotka jäävät odottamaan työllistämismääränsä toteutumista, minkä vuoksi kumoaminen on kannatettavaa. Muutaman muun tahon lausunnossa mukaan lukien KT, nostettiin edellä mainittua läheinen näkökulma, jonka mukaan velvoitetöytä ei tosiasiallisesti yleensä johda työllistymiseen tai edistää ikääntyneiden työllisyyttä, vaan sen tarkoitus on vain taata oikeus työttömyyspäivärahaan ja tätä kautta pitää yllä eläkeputkea vanhuuseläkkeelle asti. Varsinkin KT, kunnat, osa kaupungeista, kuten Espoon kaupunki sekä osa TE-toimistoista nostivat esille lausunnossaan työllistämismääränsä kustannuksien kohoamisen tulevaisuudessa, viitaten työssäoloehdon pidentämiseen kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen, minkä vuoksi kumoamista kannatettiin.

Muutamassa lausunnossa ehdotettiin vaihtoehtoisia toimia työllistämismääränsä kumoamiselle. Näitä olivat muun muassa Kemin kaupungin, Pelkosenniemen kunnan ja Ranuan kunnan lausunnot, joissa ehdotettiin, että työllistämismääränsä ei kumottaisi, vaan työllistämismääränsä ikäraja nostettaisiin, jolloin turvattaisiin edelleen ikääntyneiden työnhakijoiden työllistyminen ja toimeentulon taso. Eräissä lausunnossa ehdotettiin myös, että työllistämismääränsä tulisi säilyttää ja tämän perusteella järjestetty palkkatukityö voisi kerryttää työssäoloehdot samoin kuin alentuneesti työkykyisten palkkatukityö kerryttäisi työssäoloehdot hallituksen esityksen perusteella. Hallituksen esityksen osiossa ”muut toteuttamismääränsä” tarkastellaan ikärajan poistamista niin, että ikäraja asetettaisiin ”kellumaan”, mutta vaihtoehdon osalta todetaan, että ehdotukseen verrattuna vaihtoehto lisäisi kustannuksia ja toimeenpanijoiden työmäärää eikä näin olisi hallituksen esityksen tavoitteen mukainen.

6.5 Ehdotus työttömyysturvaseuraamusten muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan, että palkkatuettyö otettaisiin aina kokonaisuudessaan huomioon ratkaistaessa, onko koulutusta vailla olevan nuoren työttömyysturva-oikeus palautunut työttömyysturvalain 2 luvun 16 §:ssä tarkoitettulla tavalla, sekä työnhakijan kerryttäessä mainitun lain 2 a luvun 10 §:ssä tarkoitettua työssäolovelvoitetta. Asiasta lausuneet tahot pitivät muutosta pääosin oikeudenmukaisena ja työnhakijaa kannustavana.

Muutoksen taloudelliset vaikutukset on arvioitu maltillisiksi. Tarvittavien tilastotietojen puuttumisen takia euromääräistä vaikutusta ei kuitenkaan ole voitu arvioida. Arvion

tarkentamiseksi ja oikeellisuuden varmistamiseksi työ- ja elinkeinotoimistoille ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olleille kunnille kohdistettiin lausuntokierroksella asiaa koskeva kysymys. Asiasta lausuneilla tahoilla ei ollut käytettävissään tarvittavia omia tilastotietoja, mutta esitettyä arviota pidettiin oikeansuuntaisena. Joka tapauksessa muutoksen katsottiin tukevan työnhakijoiden työllistymistä.

Lausunnot eivät anna aihetta esityksen muuttamiseen tai täydentämiseen.

6.6 Eräistä ikäsidonnoista poikkeuksista luopumista koskevat ehdotukset

Esityksen mukaan palkkatuettu työ ei jatkossa pääsääntöisesti kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdot. Tämän vuoksi ehdotetaan, että niin kutsuttu velvoitetöysääntely kumottaisiin. Työssäoloehdon kertymistä koskisi myös ehdotus, että 60 vuotta täyttäneet eivät enää voisi kerryttää työssäoloehdot työllistymistä edistävällä palvelulla, minkä järjestäminen niin ikään perustuu velvoitteeseen. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että 58 vuotta täyttäneiden ansiopäivärahan määrää suojaava säännös kumottaisiin.

Työnantajia edustavat järjestöt EK, KT ry ja Suomen Yrittäjät kannattavat näistä ikäsidonnoista poikkeuksista luopumista. Muista lausunnonantajista esimerkiksi Kuntaliitto lausuu, että ikäsidonnoiset poikkeukset ovat haastavia ja usein kansalaisten oikeustajun vastaisia ja se kannattaa sääntelyn yksinkertaistamista.

Palkansaajia edustavat keskusjärjestöt eli SAK, STTK ry ja Akava vastustavat ehdotuksia. Tämän lisäksi kaikki ehdotuksista lausunnon antaneet palkansaajajärjestöt ja muut kansalaisjärjestöt vastustavat ehdotuksia, kuten tekee myös osa toimeenpano-organisaatioista. Keskeinen syy vastustavissa lausunnoissa oli, että työssäoloehdon kertymistä koskevista ikäsidonnoista poikkeuksista luopuminen vaikeuttaa ikääntyneiden paluuta ansiopäivärahalle, ja ansiopäivärahan määrittelyä koskevasta poikkeussäännöstä luopumisen puolestaan todettiin heikentävän ikääntyvien ansiopäivärahan määrää. Näin ollen ehdotukset heikentävät ikääntyvien toimeentuloa.

Esimerkiksi SAK lausuu ikäsidonnoisten poikkeussääntöjen tarkoituksesta ja toteaa, että niiden tarkoituksena on kokonaisuutena tukea ikääntyvien työllisyyttä sekä turvata heidän toimeentuloaan tilanteissa, joissa heillä ei ole oikeutta työttömyysturvan lisäpäiviin. Muun muassa AKI-liitot ry, Teollisuusliitto ry, PAM, SMU ry, Työttömien Keskusjärjestö ry, Luovan työn tekijät ja yrittäjät LUOVAT ry ja Suomen Muusikkojen liitto katsovat, että velvoitetöytä koskeva työssäoloehdon poikkeuksellinen karttuminen on yli 57-vuotiaille merkittävä mahdollisuus päästä takaisin työmarkkinoille, täyttää työssäoloehdot ja säilyttää oikeus ansiopäivärahaan. SAK, STTK, AKI-liitot ja PRO toteavat, että ansiopäivärahan määrittelyä koskeva poikkeus kannustaa sen soveltamisen piiriin kuuluvia työnhakijoita ottamaan vastaan myös lyhytkestoisia ja palkkatasoltaan heikompia työsuhteita, ja jos poikkeuksesta luovutaan, eläkeikää lähestyvillä työnhakijoilla ei ole riittäviä kannusteita ottaa tällaista työtä vastaan.

Osassa lausuntoja todetaan, että poikkeussäännöksistä luopuminen vaikuttaa myös eläkekarttumaan. Joissakin lausunnoissa käsiteltiin myös eläkejärjestelmän muutoksia ja sitä, mistä iästä alkaen eläkettä on alkanut karttua ja alakohtaisia eroja työkyvyssä sekä tähän liittyviä eroja eläköitymisiässä, joiden nähtiin olevan peruste ikäperusteisten poikkeussääntöjen säilyttämiselle. Lisäksi lausuttiin ikääntyneiden kohtaamista haasteista avoimille työmarkkinoille työllistymisessä ja etenkin syrjäisempien paikkakuntien työllisyystilanteesta ja sen vaikutuksesta ikääntyvien työllistymiseen. Myös erilaiset perhetilanteet ja niihin liittyvät syrjinnän muodot tuotiin esiin. PAM toi esiin vuoden 2023 jäsenkyselynsä, jonka (lausunnon

antamisen aikaan julkaisemattomat) tulokset kertovat, että yli 50-vuotiaista työttömänä olevista vastaajista 77 prosenttia katsoo oman ikänsä vaikeuttavan työllistymistä.

STTK lausuu, että useiden samanaikaisti vaikuttavien muutosten (lisäpäivien asteittainen poistuminen, palkkatuettu työ ei kerryttäisi palkansaajan työssäoloa) vuoksi poikkeussäännöksistä luopuminen merkitsisi merkittävää alentumista useiden yli 57-vuotiaiden ihmisten työttömyyden aikaisessa toimeentulossa. Se toteaa, että selvitysten mukaan nimenomaan velvoitetyö on estänyt putoamisen työmarkkinatuella tilanteissa, joissa lisäpäiväoikeutta on rajoitettu.

Joissakin lausunnoissa ehdotettiin velvoitetyön kehittämistä vaihtoehtona sitä koskevan säätelyn kumoamiselle. Esimerkiksi SAK pitää valitettavana, ettei velvoitetyön vaikuttavuutta ja siihen osallistujien polkua jatkotyöhön ole parannettu ohjauksella, koulutuksella, suunnitelmallisuudella, palveluiden aiemmalla tarjoamisella ja sote-palveluilla. Työttömien ajäsenten tukiyhdistys ry nosti esiin velvoitetyöllistämisen kohdentumisen ja työllistymistä tukevien palveluiden kehittämisen. Insinööriliito IL puolestaan katsoo, että jatkuva oppiminen tulee ottaa tehokkaammin osaksi työllisyyden hoitoa, ja että osaamiskapeikat ja muut uuden työpaikan vastaanottamista estävät haasteet on tunnistettava ja työntekijän osaamista ja uuden oppimista on tuettava tehokkaasti ja riittävästi ajoissa.

Saatujen lausuntojen johdosta on tarkasteltu ja täydennetty hallituksen esityksen osioita 4.2.1.1, Vaikutukset kotitalouksien asemaan, 4.2.2 Muut ihmisvaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset ja 12, Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys. Muilta osin saadut lausunnot eivät ole antaneet aihetta esityksen muuttamiseen tai täydentämiseen.

6.7 Vaikutuksia ja niiden arviointia sekä jälkiseurantaa koskevat lausunnot

6.7.1 Taloudelliset vaikutukset

KT toteaa lausunnossaan, että ansiopäivärahan pienentyessä, ja jo ennen sitä, työttömälle syntyy kannuste työllistyä eli vastaanottaa työmarkkinoilla tarjolla olevaa työtä. Edelleen työttömälle työnhakijalle syntyy kannuste vastaanottaa jo aikaisessa vaiheessa sellaisia työvoimapalveluja, jotka lisäävät hänen työllistymisensä todennäköisyyttä. Työvoimapalvelujen tuloksellisuus on riippuvaista sekä niiden tarpeenmukaisuudesta ja osuvuudesta että työnhakijan motivaatiosta osallistua näihin palveluihin. Näin uudistus ei vain lisää työllisyyttä vaan tukee uusien työllisyysalueiden toiminnan käynnistymistä 2025 sekä myös palvelujen edelleen kehittämistä.

Erityisesti työntekijäliitot korostivat, että työttömyysturvaan kohdistuvat leikkaukset eivät lisää liiton edustaman alan työpaikkoja. Tämän perusteella katsottiin, että ehdotetut muutokset eivät lisää kyseisten liittojen jäsenten työllisyyttä. Osassa lausuntoja (mm. Kuntaliitto) esitettiin näkemys, että ehdotettujen muutosten työllisyysvaikutukset tulevat yliarvioituksi yleisen taloustilanteen vuoksi. Suomen sosiaalioikeudellisen seura ry ja STTK arvioivat lausunnoissaan työllisyysvaikutuksien arvioinnissa sovelletun tutkimuksen soveltuvuutta ja STTK katsoi, että valintaa tulisi perustella.

Työllisyysvaikutuksia koskevan lausuntopalautteen osalta todetaan, että hallituksen esityksessä työllisyysvaikutuksia on arvioitu keskipitkän aikavälin rakenteellisena työllisyytenä, millä tarkoitetaan sitä, että suhdanteiden tai muiden työn kysyntään lyhytaikaisesti vaikuttavien tekijöiden vaikutusta ei huomioida arvioissa. Lausuntopalautteen perusteella ja selkeyden parantamiseksi esitystä on kuitenkin täydennetty arvioissa sovelletun jouston valintaa perustelevalla kappaleella.

Lisäksi useat lausunnonantajat toivat esiin selvityksiä ja laskelmia, jotka koskevat esitykseen sisältyviä taloudellisia vaikutuksia koskevia arvioita tai täydentävät niitä. Esimerkiksi PAM ry viittaa lausunnossaan SAK:n vuoden 2023 jäsentutkimukseen, jonka mukaan 11 prosenttia eli 52 000 SAK:laisten liittojen työssäkäyvää jäsentä on suuressa köyhyysriskissä. Se arvioi myös, että ansiopäivärahan tason porrastuksen jälkeen noin 15–20 prosenttia Palveluolajien työttömyyskassan etuudensaajista tulee putoamaan peruspäivärahalle ansiopäivärahan sijasta.

Pelastakaa lapset ry puolestaan viittaa SOSTE ry:n (2023) tekemiin laskelmiin, joiden mukaan indeksijäädytykset ja työttömyysturvan ja asumistuen heikennykset lisäävät köyhyyttä vuonna 2024 noin 40 000 henkilöllä, joista 12 700 on lapsia. THL julkaisi 1.12.2023 arvion sosiaaliturvan leikkausten vaikutuksista vuoteen 2027 saakka. Myös THL:n laskelmat osoittavat pienituloisuuden lisääntyvän merkittävästi.

Useat lausunnonantajat, muun muassa STTK, Työttömien Keskusjärjestö ry, Into – etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta toivat lausunnoissaan esiin näkemyksensä, että hallituksen esitysluonnokseen sisältyvistä ehdotuksista seuraa merkittäviä toimeentulo-ongelmia työttömäksi joutuville ja heidän perheilleen. Muutosten seurauksena yhä useammat työnhakijat joutuvat turvautumaan toimeentulotukeen ja muihin perusturvaetuuksiin.

Soste viittaa lausunnossaan kansalliseen perusturvan riittävyyden arviointiin ja siihen, että myös YK:n TSS-komitea sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ovat huomauttaneet Suomea perusturvaetuuksien matalasta tasosta. Se toteaa myös, että ansiopäivärahan porrastuksella ja työttömyysturvan alenemisella on todennäköisesti negatiivisia vaikutuksia kulutuskysyntään. Pienituloisimpien tuloryhmien rajakulutus on hyvätuloisimpia ryhmiä korkeampi, minkä vuoksi tulonsiirto tulojakauman alaosasta sen yläosaan heikentää kulutusta ja lisää säästämistä. Tämä alentaa ennestään heikkoa kokonaiskysyntää ja hidastaa talouskasvua.

Saadun lausuntopalautteen perusteella on täydennetty esityksen vaikutusarvioita.

6.7.2 Vaikutukset kuntiin

Useat kunnat huomauttavat, että mikäli palkkatuesta ei kerry työssäoloehtoa olisi sillä vaikutuksia kuntien vastuisiin työttömyysetuuksien rahoituksesta, koska kuntien vastuu työttömyysturvaetuuksien rahoituksesta määräytyy maksettujen työmarkkinatukipäivien perusteella ja vuodesta 2025 alkaen kaikkien työttömyysetuuspäivien perusteella. Helsingin kaupunki katsoo, että esityksen vaikutuksia kuntatalouteen ei ole arvioitu riittävästi. Se esittää, että jos muutosten kokonaisvaikutus kuntatalouteen osoittautuu negatiiviseksi, tulisi muutosten vaikutukset korvata kunnille siten, että lopputulos olisi kustannusneutraali. Eräät kunnat toteavat, että työttömyysturvan leikkaukset johtavat kunnan verotulojen vähentymiseen, kuntien elinvoimaan ja maaseudun autioitumiseen. Ansioturvan porrastuksella nähtiin negatiivisia vaikutuksia kausiluonteisen työvoiman saatavuuteen ja kausityön houkuttelevuuteen.

Lausuntopalautteen perusteella on täydennetty esityksen vaikutusarvioita. Muilta osin lausuntopalautte ei ole antanut aihetta muuttaa tai täydentää esitystä.

6.7.3 Vaikutukset toimeenpanijoihin ja muutoksenhakuelimiin

Kelan, työttömyyskassojen sekä TYJ ry:n antamassa lausuntopalautteessa korostuivat vaikutukset, jotka oli huomioitu luonnoksessa hallituksen esitykseksi. Tällaisia vaikutuksia ovat esimerkiksi muutokset neuvontatarpeissa, tarve kehittää tietojärjestelmiä ja viestintää sekä tarve panostaa henkilöstön koulutukseen. Joissakin launnoissa ehdotettujen muutosten arvioitiin

lisäävän haastavia neuvontatilanteita, kun otetaan huomioon myös jo aiemmin päätetyt työttömyysturvan muutokset, kuten työssäoloehdon kertymäperusteen muutos.

TYJ ry toteaa lausunnossaan, että ehdotetun alennetun päivärahan siirtymäsäännöksestä johtuu, että toimeenpanossa, järjestelmämuutoksissa sekä neuvonnassa tulee huomioida, että ansiopäivärahaa voidaan maksaa alentamattomana vielä pitkänkin ajan lain voimaantulon jälkeen. Tämä on ehdotetun siirtymäsäännöksen tavoiteltu vaikutus, joka liittyy kiinteästi hallituksen esityksessä HE 73/2023 vp esitettyyn ja lailla L 1300/2023 vahvistettuun siirtymäsäännökseen. Voimaantuloajankohdasta lausuneet toimeenpanijat katsovat, että ehdotetut muutokset ovat toimeenpantavissa, mutta aikataulu on erittäin tiukka ottaen huomioon myös muut syyskuussa voimaan tulevat työttömyysturvaa koskevat muutokset. Ne pitävät kuitenkin järkevänä, että muutokset astuvat voimaan samaan aikaan.

Vastaavia tarpeita ja tilanteita syntyy etuuslainsäädäntöä muutettaessa, eikä lausunnoista nouse esiin sellaisia poikkeukselliseksi arvioituja vaikutuksia esimerkiksi työmäärässä, joiden perusteella hallituksen esitystä olisi muutettu tai täydennetty.

Lisäksi TYJ ry toi esiin, että etuuden tason alentaminen työttömyyden alkuvaiheessa saattaa lisätä myös päivärahan määrään liittyvien takautuvien korjaustilanteiden määrää. Korjausten määrää lisää se, että täysimääräistä päivärahaa maksetaan suhteellisen lyhyelle ajalle (vain 40 päivälle) työttömyyden alkaessa.

Kela yhtyy lausunnossaan valmistelun aikana tehtyyn arvioon, jonka mukaan työssäoloehdotusta koskevat muutokset lisääisivät Kelan työmäärää, koska työmarkkinatuen saajien määrä kasvaisi. Työssäoloehdotusta ja ansiopäivärahan tasoa koskevat muutokset kasvattaisivat lisäksi jonkin verran yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen saantia. Toisaalta esimerkiksi ikäsidonnaisista poikkeuksista luopuminen yksinkertaistaisi etuusjärjestelmää jonkin verran.

Vaikka osa lausunnon antaneista työttömyyskassoista lausui vastustavansa ehdotuksia, jotka merkitsevät niiden jäsenten toimeentulon heikentymistä, yleisesti erilaisista poikkeussäännöksistä luopumista pidetään myös toimeenpanoa yksinkertaistavana ja tehostavana suuntana. Toisaalta palkkatuetta työtä koskevien poikkeusten koettiin lisäävän etuuskäsittelyn haasteita ja niiden arvioitiin aiheuttavan selvitystyötä. Sekä työttömyyskassat että Kela kiinnittävät lausunnoissa huomiota siihen, että ne tarvitsevat jatkossa uudenlaista tietoa myönnettyistä palkkatukijaksoista. Tämä on huomioitu hallituksen esityksessä.

Työvoimaviranomaisten tehtävien ja toiminnan osalta lausuntopalautteessa nostettiin esiin riski siitä, että asiakkaiden turhautuminen etuusleikkauksiin voi purkautua TE-palveluiden työntekijöihin ja että uhkaavat tilanteet lisääntyvät.

Lisäksi Kela ja TYJ ry nostivat lausunnoissaan esiin eräitä hallituksen esityksen luonnokseen sisältyneitä lähinnä teknisiä korjaustarpeita, jotka kuitenkin ovat olennaisia hallituksen esityksen viimeistelyssä. Nämä muutostarpeet on otettu huomioon hallituksen esityksen viimeistelyssä.

Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta SAMU arvioi lausunnossaan, että ehdotetuilla muutoksilla ei olisi merkittäviä vaikutuksia sen toimintaan. Vakuutusosikeus puolestaan lausui resurkseistaan.

Edellä todettuja täydennyksiä ja muutoksia lukuun ottamatta lausunnot eivät antaneet aihetta esityksen muuttamiseen tai täydentämiseen. Lisäksi, vaikka osa toimeenpanijoista arvioi joidenkin muutosten vähentävän toimeenpanotyötä, joidenkin muutosten arvioitiin sitä

lisäävän. Toimeenpanijoita edustavien tahojen lausunnoissa ei kuitenkaan esitetty sellaisia toimeenpanon resurssitarpeita koskevia taloudellisia arvioita, jotka oltaisiin voitu huomioida esityksen vaikutusten arvioinnissa. Tämä koskee myös tietojärjestelmiin tehtävien muutosten kustannuksia.

6.7.4 Jälkiseuranta

Lausunnonantajia pyydettiin lausumaan myös siitä, miten ehdotettujen muutosten vaikutuksia tulisi seurata jälkikäteen. Esityksen toimeenpanoa ja seurantaa koskevaa osiota on täydennetty lausuntopalautteen perusteella.

6.8 Muu lausuntopalaute

Sekä valtioneuvoston oikeuskansleri että oikeusministeriö lausuiivat laajasti esitysluonnoksen vaikutusarvioinneista ja esityksen osiosta 12, Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys erityisesti siltä osin kuin hallituksen esityksessä on syytä huomioida syksyllä 2023 annettuihin sosiaaliturvaa koskeviin hallituksen esityksiin annetut perustuslakivaliokunnan lausunnot. Lisäksi esimerkiksi lapsiasiavaltuutettu ja Pelastakaa lapset ry lausuiivat esityksen vaikutusarvioista lasten ja nuorten osalta. Myös esimerkiksi Suomen Sosiaalioikeudellinen seura ja Ihmisoikeusliitto ry lausuiivat hallituksen esityksestä.

Näiden lausuntojen perusteella on täydennetty esityksen nykytilan arviointia sekä vaikutusarvioita ja osiota suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

Osassa lausunnoista esitettiin olennaisesti laajempien muutosten tekemistä, kuten esimerkiksi tekoälypohjaista jatkuvan osaamisen mallia sekä eläkejärjestelmään liittyviä muutoksia. Eräissä lausunnoissa ehdotettiin työssäoloehdon lyhentämistä 12 kuukaudesta takaisin kuuteen kuukauteen varsinkin ikääntyneiden osalta. Esityksessä ei ole tarkoitus esittää työssäoloehdon pituuteen liittyviä muutoksia, vaan sitä käsiteltiin HE 73/2023 yhteydessä.

Näiltä osin saatu lausuntopalaute ei antanut aihetta muuttaa tai täydentää hallituksen esitystä.

6.9 Eräitä henkilöryhmiä koskeva lausuntopalaute

Useat taiteita, luovia aloja ja freelancereita edustavat lausunnonantajat katsoivat, että esityksessä ei riittävästi oteta huomioon näiden alojen erityispiirteitä ja katsoivat, että esityksessä ehdotetut muutokset työttömyysturvalakiin ovat ristiriidassa näitä aloja koskevien hallitusohjelmakirjausten kanssa.

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa on useita kirjauksia, jotka koskevat luovien alojen merkitystä työllisyyden, talouden ja henkisen lisäarvon kannalta. Tässä hallituksen esityksessä ehdotetaan kuitenkin toteutettavaksi eräitä hallitusohjelmaan sisältyviä työllisyyttä ja julkista taloutta vahvistavia työttömyysturvajärjestelmään. Siinä ei näin ollen käsitellä sellaisia hallitusohjelman mukaisia uudistuksia kuten luovien alojen sosiaaliturvan kysymykset. Lausunnot eivät näin ollen antaneet aihetta esityksen muuttamiseen tai täydentämiseen.

Esityksestä lausuneet vammaisia edustavat järjestöt katsoivat, että ehdotukset eivät riittävästi ota huomioon niitä työllistymisen vaikeuksia, joita vamma tai muu työkyvyn rajoite voi aiheuttaa. Myös Omaishoitajaliitto ry esitti launnossaan omaishoitajana toimivien tilannetta kuvaavaa selvitystä ja esitti toiminnan erityispiirteiden huomioimista lainsäädäntöä kehitettäessä.

Pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa on useita kirjauksia koskien osatyökykyisten työllisyyden edistämistä. Keinoiksi on linjattu muun muassa työelämän vastaanottokyvyn vahvistaminen, nykyistä joustavampien työelämään osallistumisen mahdollisuuksien edistäminen ja eläkejärjestelmän osalta julkisen talouden kannalta kustannustehokkaan osatyökyvyttömyyden ja täyden työkyvyttömyyseläkkeen lineaarimallin käyttöön ottaminen. Omaishoidon osalta hallitusohjelmassa on 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.

Samoin pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on useita kirjauksia, jotka koskevat ikääntyvien asemaa työmarkkinoilla ja ikääntyvien työllistymisen edistämistä. Näitäkin uudistuksia ei käsitellä tässä hallituksen esityksessä.

Myös Saamelaiskäräjät antoi esitysluonnoksesta lausunnon. Esityksessä ehdotettujen muutosten kohdalla ei tunnistettu erityisiä alkuperäiskansan tilanteeseen liittyviä vaikutuksia, ja tältä osin esitystä ei olla täydennetty tai muutettu.

6.10 Jatkovalmistelu

Jatkovalmistelussa on saadun lausuntopalautteen pohjalta täydennetty hallituksen esityksen eri osia kuten lukua suhde perustuslakiin sekä säätämisyjärjestys ja esityksen vaikutusarviot sisältävä luku. Jatkovalmistelussa on myös arvioitu, että useita lausuntopalautteena saatuja ehdotuksia ei ole mahdollista toteuttaa ilman, että esityksen tavoitteet jäisivät toteutumatta. Näitä ehdotuksia on käsitelty edellä kutakin muutosehdotusta koskevassa osiossa.

Lisäksi, kuten edellä on kuvattu, lausuntopalautteen perusteella esitystä on muutettu niin, että 60 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työsuhde voisi jatkossakin kerryttää palkansaajan työssäoloa vastaavalla tavalla kuin alentuneesti työkykyisen palkkatuetun työn on esitetty sitä kerryttävän. Myös ansiopäivärahan porrastuksessa huomioitavien työttömyyspäivien määritelmää on lausuntopalautteen perusteella tarkistettu.

Vaikka lausunnoissa esitetyt huolet esimerkiksi osatyökykyisten tai ikääntyvien mahdollisuuksista säilyttää oikeus ansiopäivärahaan tai päästä ansiopäivärahalle ovat vakavia ja ehdotettujen muutosten vaikutuksia tulee seurata, tämä ei poista sitä työttömyysturvajärjestelmän perusominaisuutta, että työttömyysetuudet on tarkoitettu turvaamaan työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille, ja että tätä pyrkimystä tuetaan myös työllisyyden hoitoon liittyvän palvelujärjestelmän avulla. Tämän vuoksi esimerkiksi ikääntyneitä koskevat ratkaisut, joilla on varhennetun eläkeratkaisun ominaisuuksia tai esimerkiksi osatyökykyisten taloudelliset tuet tulee ensi sijassa ratkaista muutoin kuin työttömyysturvan keinoin, sillä työttömyysetuuden peruste on valmius työllistyä ja työn puute. Kuten edellä on todettu, pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa on useita kirjauksia, joiden tavoitteena on edistää haavoittuvassa työmarkkina-asetuksessa olevien työllisyyttä.

Lisäksi jatkovalmistelussa esitystä on täydennetty lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon perusteella. Lainsäädännön arviointineuvosto kiinnitti huomiota, että esitysluonnoksessa ei juuri käsitellä vaikutuksia työnhakijoihin, jotka uudistuksen vuoksi putoavat työttömyysturvalta toimeentulotuelle. Arviointineuvosto katsoi lisäksi, että arvioita tietojärjestelmämuutosten

toteuttamiseen tarvittavista resursseista tulisi paikoin tarkentaa. Lausunnon perusteella esitykseen on lisätty arvio siitä, miten muutokset vaikuttavat toimeentulotuen saajaksi siirtyvien työllisyyteen, vaikka Suomen olosuhteisiin soveltuvaa tutkimusta toimeentulotuen saannin käyttäytymisvaikutuksista on olemassa vähäisesti. Esitykseen on myös lisätty tieto siitä, että lausuntopalautteen perusteella ei ole ollut mahdollista arvioida toimeenpanijoiden mahdollisia resurssitarpeita, jotka johtuvat muutosten toimeenpanosta.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Työttömyysturvalaki

2 a luku Työvoimapoliittisesti moitittava menettely

10 §. *Jatkuva työnhakuun ja työvoimapaalveluihin liittyvä menettely.* Palkkatuettu työ luettaisiin työssäolovelvoitetta täytettäessä henkilön hyväksi kokonaisuudessaan täysien kalenteriviikkojen osalta. Lain 2 luvun 16 §:ssä säädetyn viittauksen perusteella tämä koskisi myös koulutusta vailla olevalle nuorelle asetetun seuraamuksen täyttämistä.

Pykälän 4 momentin mukaan työ voitaisiin ottaa huomioon työssäolovelvoitetta kerrytettäessä myös sen ajankohdan mukaan, jona työ on tehty, vaikka palkka maksettaisiin myöhemmin. Momentissa käytetty ehdollinen sanamuoto viittaisi ainoastaan siihen, että 5 luvun 4 §:n mukaisesti palkan maksuajankohtaa tulee soveltaa ensisijaisesti työssäoloehdon kertymisessä ja työnteen ajankohtaa vain silloin, kun se on tarpeen. Ehdollinen sanamuoto ei tarkoittaisi sitä, että viranomaisella olisi harkintavaltaa sen osalta, tulisiko työ ottaa huomioon ansainta-ajankohdan vai työskentelyajankohdan mukaisena, jos työssäolovelvoite lakkaisi työjakson huomioon ottamisen takia. Ehdotettu muutos olisi tältä osin nykyistä 2 momentin 1 kohtaa säännöstä selkeyttävä.

5 luku. Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

3 §. *Palkansaajan työssäoloehto.* Pykälän 4 momentissa säädetään palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujakson pidentämisestä silloin, jos henkilö on ollut sellaisessa luvun 4 tai 4 a §:ssä tarkoitettussa työssä, jota ei lueta työssäoloehtoon tai hän on osallistunut työllistymistä edistävään palveluun. Esityksessä ehdotetaan, että momenttiin tehdään luvun 4 §:ään lisättävään uuteen 4 momenttiin viittaava lisäys ja 4 a §:n kumoamisesta johtuva muutos. Samalla momenttiin tehtäisiin tekninen korjaus, jossa huomioidaan laista L 1300/2023 johtuva viittauksen korjaus luvun 4 §:n 3 momenttiin.

4 §. *Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen.* Pykälän 3 momentissa säädetään tilanteista, joissa työhön perustuvaa palkkaa ei huomioida palkansaajan tuloperusteisessa työssäoloehdossa. Näitä tilanteita ovat palkka työstä, jota henkilö on tehnyt osasairauspäivärahaa saadessaan, alennettu sairausajan palkka ja työaikapankkiin siirrettyyn työaikaan perustuva palkka tai korvaus. Esityksessä ehdotetaan, että palkkatuettu työ ei jatkossa kerryttäisi palkansaajan työssäoloehto. Tämän vuoksi ehdotetaan, että momenttia muutettaisiin lisäämällä siihen uusi 3 kohta, jonka mukaan työssäoloehtokuukauteen ei luettaisi myöskään palkkaa palkkatuetusta työstä. Työssäoloehdon kertymisen sijasta palkkatuettu työ olisi jatkossa kokonaisuudessaan työssäoloehdon tarkastelujaksoa pidentävä tilanne siten kuin luvun 3 §:n 3 momentissa säädetään. Siltä osin kuin palkkatuettu työ kuitenkin seuraavaksi kuvattavien poikkeusten perusteella huomioitaisiin palkansaajan työssäoloehdossa, se ei pidentäisi palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujaksoa.

Vaikka palkkatuettu työ ei pääsääntöisesti kerryttäisi palkansaajan työssäolohtoa, esityksessä ehdotetaan tehtäväksi poikkeus alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen myönnettävän palkkatuen osalta ja sellaisen palkkatuen osalta, joka on myönnetty 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen palkkaamiseen. Tästä säädetäisiin uudessa 4 momentissa, minkä lisäämisen myötä nykyinen 4 ja 5 momentti siirtyisivät 5 ja 6 momentiksi. Näistä 6 momentiksi siirtyvä momentti sisältää asetuksenantovaltuuden.

Palkkatuki voidaan myöntää sillä perusteella, että työttömän työnhakijan mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat olennaisesti vähentyneet vamman tai sairauden vuoksi (palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen). Alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen tarkoitettua palkkatuesta säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 7 §:ssä. Vuoden 2025 alusta voimaantulevassa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 87 §:n säännökset vastaavat nykyisiä alentuneesti työkykyisestä myönnettävän palkkatuen säännöksiä. Näissä tilanteissa työnhakijan ammatillisen osaamisen puutteita ei tarvitse arvioida, eikä tämän tarvitse kuulua julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettuun kohderyhmään. Palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen myönnetään ensin kymmeneksi kuukaudeksi edeltävän työttömyyden kestosta riippumatta, kuitenkin enintään työsuhteen keston ajaksi.

Poikkeus ei kuitenkaan koskisi alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen myönnettävää palkkatukea ensimmäisen 10 kuukauden ajalta, vaan palkkatuelle myönnettävää jatkoa. Jatkon myöntämisen edellytyksistä säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 7 §:n 3 momentissa ja vuoden 2025 alusta edellä mainitun säädöksen korvaavassa työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 87 §:n 3 momentissa. Työnantajalla on mahdollisuus hakea enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan jatkoa palkkatuelle samasta henkilöstä vamman tai sairauden perusteella, jos työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan tuella palkatun tuottavuus työtehtävässä on työterveyshuollon suosittelemista ja työnantajan tekemistä kohtuullisista mukautuksista huolimatta alentunut vamman tai sairauden johdosta olennaisesti sekä pysyvästi tai pysyväisluonteisesti. Vastaavaa arviota ei tehdä myönnettäessä palkkatukea alentuneesti työkykyisestä ensimmäisen kymmenen kuukauden ajaksi, vaan tällöin riittää, että työ- ja elinkeinotoimisto arvioi, että työttömän työnhakijan mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat olennaisesti vähentyneet vamman tai sairauden vuoksi.

Tuen jatkaminen edellyttää edellä kuvatun arvion lisäksi, että työnantaja hakee jatkoa ennen aiemmin myönnetyn tukijakson päättymistä ja tuella palkatun työ- ja toimintakyvystä toimitetaan työ- ja elinkeinotoimistolle palkkatukijakson aikana laadittu lääkärintodistus, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Lisäksi eräiden työnantajaan ja työsuhteeseen liittyvien edellytysten tulee täytyä jatkosta päätettäessä. Jatkohakemusten määrää ei ole rajoitettu, joten palkkatuki alentuneesti työkykyisestä voi olla samalle työnantajalle käytännössä pysyvä tai ainakin hyvin pitkäkestoinen.

Edellä kuvattu arviointi tehtäisiin työvoimaviranomaisen toimesta, ja työvoimaviranomainen ilmoittaisi Kelalle tai työttömyyskassalle palkkatuen perusteesta lausunnossa. Työssäolohtokuukausien määrää ratkaistaessa mahdollinen pyöritys tehtäisiin alaspäin lähimpään täyteen työssäolohtokuukauteen.

Palkkatuki voidaan myöntää sillä perusteella, että työllistettävä henkilö on täyttänyt 60 vuotta ja ollut työtön vähintään 12 kuukautta palkkatuen myöntämistä välittömästi edeltäneiden 14 kuukauden aikana, enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan. Tällä perusteella myönnettyä palkkatukea voidaan jatkaa enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan. Ehdotettu poikkeus palkkatuetun työn huomioimisesta palkansaajan työssäolohtoon koskisi tällä perusteella myönnettyä palkkatuettua työtä siltä osin kuin palkkatuettu työsuhde jatkuu yli 10 kuukauden

ajan. Tällöin poikkeus olisi yhdenmukainen alentuneesti työkykyisestä myönnettävää palkkatukea koskevan poikkeuksen kanssa.

Edellä kuvatuissa poikkeustilanteissa työssäoloehtoon voitaisiin lukea vain palkkaa, joka on ansaittu ensimmäisten 10 palkkatukikuukauden jälkeen. Ensimmäisten 10 kuukauden osalta palkkatukityö pidentäisi työssäoloehdon tarkastelujaksoa, ja samoin se osa 10 kuukauden jälkeisestä työllistymisestä, jota ei huomioida palkansaajan työssäoloehdossa (25 prosenttia), pidentäisi tarkastelujaksoa. Toisin sanoen työ ei voisi samaan aikaan sekä pidentää tarkastelujaksoa että lukeutua työssäoloehtoon.

Esimerkki: Henkilö työskentelee palkkatuetussa työssä, johon on myönnetty palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen ajalle 15.10.2024–14.8.2025 (10 kk) ja tukiaikaa jatketaan tästä eteenpäin 24 kuukaudella. Palkkatuettu työ pidentää työssäoloehdon tarkastelujakso ajalta 15.10.2024–14.8.2025, mutta tältä ajalta ansaittua palkkaa ei lueta ollenkaan työssäoloehtoon riippumatta siitä, koska palkka maksetaan. 15.8.2025 eteenpäin ansaittu palkka voidaan lukea työssäoloehtoon. Työssäoloehtokuukaudet kertyvät työssäoloehdon kertymisen pääsäännön mukaan maksuperusteisesti.

4 a §. *Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen palkkatuetussa työssä.* Esityksessä ehdotetaan, että palkkatuettu työ ei jatkossa kerryttäisi palkansaajan työssäoloehtoa. Tämän vuoksi esitetään, että pykälä kumottaisiin. Luvun 4 §:n 3 momentin 3 kohdassa säädettäisiin siitä, että palkkatuetusta työstä maksettua palkkaa ei luettaisi työssäoloehtokuukauteen ja pykälän 4 momentissa säädettäisiin alentuneesti työkykyisiä sekä yli 60 vuotiaita koskevasta poikkeuksesta.

13 §. *Omapastuuu aika.* Pykälän 2 momentin mukaan omavastuuu aikaa ei aseteta, jos päivärahakauden enimmäisaika alkaisi vuoden kuluessa edellisen enimmäisajan alkamisesta ja jos omavastuuu aika on asetettu edellisen päivärahakauden enimmäisajan alkaessa. Kun palkansaajan työssäoloehto on ollut 26 kalenteriviikkoa eli noin kuusi kuukautta, ilman säännöstä esimerkiksi jatkuvaa, työssäoloehdon täyttävää osa-aikatyötä tekevällä omavastuuu aika asetettaisiin aina työssäoloehdon täyttymisen yhteydessä. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa omavastuuu ajan asettamista kahdesti vuodessa.

Palkansaajan työssäoloehto on kuitenkin pidennetty lailla L 1300/2023 12 kuukauteen. Tämän vuoksi omavastuuu ajan asettamista rajaava säännös ei olisi enää tarpeen ja pykälän 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Tästä seuraisi, että omavastuuu aika asetettaisiin aina työssäoloehdon täyttymisen yhteydessä.

6 luku. Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto

3 a §. *Ansiöpäivärahan maksaminen alennettuna.* Pykälä on uusi ja se koskisi ansiöpäivärahan maksamista alennettuna. Ansiöpäivärahan alentaminen koskisi myös korotettua ansio-osaa.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin siitä, miltä ajalta ansiöpäiväraha maksettaisiin nykyistä vastaavasti luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitetun suuruisena, eli täyden ansiöpäivärahan määräisenä. Tämä aika olisi 40 sellaista täyttä työttömyyspäivää vastaava aika, jona työttömyysetuuden hakijalle on maksettu ansiöpäivärahaa. Tämän jälkeen, kunnes ansiöpäivärahaa on maksettu yhteensä 170 työttömyyspäivää vastaavalta ajalta, ansiöpäivärahan ansio-osaa tai korotettua ansio-osaa vähennettäisiin niin, että 1 §:n 3 momentissa tarkoitettu ansiöpäiväraha on 80 prosenttia täydestä ansiöpäivärahasta. Tästä säädettäisiin momentin 2 kohdassa. Momentin 3 kohdassa puolestaan säädettäisiin, että 2

kohdassa tarkoitetun maksukauden jälkeen ansio-osaa tai korotettua ansio-osaa vähennettäisiin niin, että luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitettu täysi ansiopäiväraha olisi 75 prosenttia täydestä ansiopäivärahasta.

Momentissa tarkoitetut työttömyyspäivät laskettaisiin vastaavalla tavalla kuin etuuspäivät huomioidaan lain 6 luvun 7 §:n mukaisessa enimmäisajassa. Tästä seuraisi, että jos kokonaan työttömälle maksettava ansiopäiväraha maksetaan alennettuna, alennettu päiväraha huomioitaisiin enimmäisajassa ja ansiopäivärahan alentamisen laskurissa täytenä päivärahana. Jos alennettu ansiopäiväraha maksetaan soviteltuna, työttömyyspäivien määrä kertyisi hitaammin kuin jos etuus maksettaisiin kokonaan työttömän ansiopäivärahana. Alennettu soviteltu päiväraha muunnettaisiin määrän perusteella täysiksi alennetuiksi päivärahapäiviksi, jotka kerryttäisivät enimmäisaikaa ja alentamisessa käytettävää laskuria.

Jotkin henkilölle maksettavat lakisääteiset etuudet vähentävät hänelle maksettavaa täysimääräistä työttömyysetuutta. Lakisääteisen etuuden vähentäminen ei hidastaisi työttömyyspäivien kertymistä. Myös tämä vastaisi työttömyyspäivien laskentaa enimmäisajan kohdalla.

Momentissa säädettäisiin paitsi ansiopäivärahan alenemisen ajankohdista myös siitä, miten alentaminen laskettaisiin. Ansiopäiväraha muodostuu perusosasta ja ansio-osasta tai korotetusta ansio-osasta. Vähennys tehtäisiin ansio-osaan tai korotettuun ansio-osaan niin suurena, että peruspäivärahan ja ansio-osan tai korotetun ansio-osan muodostama ansiopäiväraha vähentyisi momentin 2 ja 3 kohdissa tarkoitetun suuruiseksi. Tästä seuraisi, että ansiopäivärahan maksaminen alennettuna ei vaikuttaisi valtion rahoittamaan ansiopäivärahan perusosamenoon, jonka rahoitukseen myös kunnat osallistuvat vuoden 2025 alusta lukien.

Ansiopäiväraha maksettaisiin kuitenkin aina vähintään peruspäivärahan suuruisena, ja jos työnhakija osallistuu työllistymistä edistävään palveluun, peruspäivärahasta ja korotetusta ansio-osasta muodostuva ansiopäiväraha vastaisi aina vähintään peruspäivärahan ja sen korotusosan määrää. Tästä säädettäisiin pykälän 2 momentissa.

Pykälän 3 momentti koskisi sitä, milloin ansiopäivärahan määrä palaisi täydeksi. Tasoon vaikuttavien työttömyyspäivien määrä alkaisi alusta, kun työnhakija on täyttänyt uudelleen palkansaajan työssäoloehdon ja palkansaajan tai yrittäjän ansiopäivärahan enimmäisaika alkaa alusta.

8 §. Päivärahakauden alkaminen alusta ja palkan uudelleenlaskeminen. Pykälän 2 momentin mukaan päivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, jos uudelleen lasketun palkan mukainen päivärahakauden enimmäisaika alkaa vuoden kuluessa edellisen enimmäisajan alkamisesta ja jos henkilön päivärahan perusteena oleva palkka on laskettu edellisen päivärahakauden enimmäisajan alkaessa. Kun palkansaajan työssäoloehto on ollut 26 kalenteriviikkoa eli noin kuusi kuukautta, ilman säännöstä esimerkiksi jatkuvaa, työssäoloehdon täyttävää osa-aikatyötä tekevällä päivärahan perusteena oleva palkka laskettaisiin jokaisen työssäoloehdon täyttymisen yhteydessä.

Säännöksen tarkoituksena oli kannustaa työntekijää ottamaan vastaan myös aiempaa palkkatasoa huonommin palkattua työtä ja toisaalta vähentää työttömyyspäivärahahakemusten käsittelyyn liittyvää työtä tilanteessa, jossa työssäoloehdon lyhentyi 34 kalenteriviikosta 26 kalenteriviikkoon. Palkansaajan työssäoloehto on kuitenkin pidennetty lailla L 1300/2023 ja jos työssäoloehto täyttyy 2.9.2024 jälkeen, palkansaajan työssäoloehto on 12 kuukautta. Tämän vuoksi 2 momentti ei enää täytä tarkoitusta, jota varten se on säädetty, ja momentti kumottaisiin.

Tästä seuraisi, että päivärahan perusteena oleva palkka laskettaisiin uudelleen aina työssäoloehdon täytyessä.

Pykälän 3 momentissa säädetään ansiopäivärahaa koskevasta suojaäännöstä, jota sovelletaan, jos palkansaaja on täyttänyt työssäoloehdon uudelleen ennen työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymistä. Näissä tilanteissa uusi ansiopäiväraha on vähintään 80 prosenttia palkansaajalle aikaisemmin maksetusta ansiopäivärahasta. Momentin mukaan vertailu tehdään täysimääräiseen luvun 2 §:n 1 momentin mukaisesti määräytyvään päivärahaan, joten momenttia ei olisi tarvetta muuttaa ehdotetun 3 a §:n vuoksi.

Momentin viimeisen virkkeen mukaan vertailtaviin päivärahoihin ei lueta lapsikorotuksia. Vaikka lapsikorotuksesta on hallituksen esityksessä HE 73/2023 vp esitetty luovuttavaksi 1.4.2024 alkaen, siirtymäaikana vertailusäännöksessä on tarve säätää siitä, että lapsikorotusta ei vertailussa huomioida. Momenttia ei tässä vaiheessa esitetä tältä osin muutettavaksi.

Pykälän 4 momentti sisältää ikäperusteiset ansiopäivärahan perusteena olevan palkan suojaäännökset, joiden mukaan jos työnhakijan työssäoloehto on täytynyt työssä, johon hänet on työllistetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 3 momentin mukaisen velvoitteen perusteella tai jos työssäoloehto on täytynyt työnhakijan täytettyä 58 vuotta, työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, ellei uusien tulotietojen perusteella laskettu palkka ole aiemmin määrättyä palkkaa suurempi. Edelleen momentin mukaan jos työnhakijan työssäoloehtoon on luettu aikaa, jona hän on ollut työllistymistä edistävässä palvelussa, työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen. Poikkeussäännöksistä luopumisen vuoksi momentti kumottaisiin.

9 §. Lisäpäiväoikeus. Pykälässä säädetään palkansaajan työttömyyspäivärahan lisäpäiväoikeudesta. Tämän lisäksi pykälän 3 momentissa säädetään palkansaajan oikeudesta saada perus- tai ansiopäivärahaa enimmäisajan täyttymisen jälkeenkin tilanteessa, jossa hänellä ei ole oikeutta työttömyyspäivärahan lisäpäiviltä mutta hän osallistuu työllistymistä edistävään palveluun julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetun velvoitteen perusteella. Koska kunnan ja työvoimaviranomaisen velvoite järjestää sanottu palvelu esitetään kumottavaksi, myös etuusoikeutta koskeva 3 momentti kumottaisiin.

7 luku. Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset

2 §. Työmarkkinatuen odotusaika. Pykälän 3 momentissa säädetään kausista, jotka vähennetään odotusajasta. Vähentäminen tapahtuu täysinä kalenteriviikkoina. Momentin 1 kohta koskee työssäoloehdossa huomioitavien työviikkojen vähentämistä odotusajasta. Palkkatuettu työ luettaisiin odotusajassa henkilön hyväksi kokonaisuudessaan täysien kalenteriviikkojen osalta.

14 luku. Erinäisiä säännöksiä

1 a §. Palkkakertoimella tehtävät tarkistukset. Pykälässä säädetään eräistä määristä, jotka tarkistetaan vuosittain palkkakertoimella. Yksi näistä palkkakertoimella tarkistettavista rahamääristä on nykyisin 5 luvun 4 §:n 2 momentissa säädetty tulo raja, joka määrittää työssäoloehtoon hyväksyttävän palkan alarajan tilanteissa, joissa alalla ei ole työehtosopimusta.

Pykälässä viitataan virheellisesti 5 luvun 4 §:n 3 momenttiin, mutta viittausta tulisi muuttaa, koska tuloraja on siirtynyt lain 1300/2023 muutoksilla pykälän 3 momentista 2 momenttiin.

7.2 Laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain muuttamisesta

Palkansaajan työssäoloehdot ei voisi jatkossa kerryttää työllistymistä edistävällä palvelulla eikä palkkatuetulla työllä. Tämän vuoksi esitetään kumottavaksi työttömyysturvalain 5 luvun 4 a § sellaisena kuin se on työttömyysturvalain muuttamisesta annetussa laissa L 1301/2023 ja lain 6 luvun 8 §:n 4 momentti sekä 9 §:n 3 momentti sellaisina kuin ne ovat työttömyysturvalain muuttamisesta annetussa laissa L 385/2023.

Lisäksi, työvoimapalveluiden järjestämisen uudistamista koskevan lainsäädännön vuoksi, muutettaisiin lakiehdotuksessa 1 muutettavaksi ehdotettua työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n 4 momenttia (laki työttömyysturvalain muuttamisesta /2024) niin, että palkkatuetta työtä koskevat säännökset vastaisivat työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain pykälää. Muilta osin säännös vastaisi lakiehdotuksessa 1 ehdotettua.

7.3 Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä, laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta ja laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta

Palkansaajan työssäoloehdot ei voisi jatkossa kerryttää työllistymistä edistävällä palvelulla eikä palkkatuetulla työllä. Tämän vuoksi sekä työvoimaviranomaisen työllistämistä ja työllistymistä edistävän palvelun tarjoamista koskevaa velvoitetta, että kotikunnan työllistämiselveloitetta (velvoitetty) koskevat säännökset työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetussa laissa kumottaisiin.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:n kumoaminen sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §:n kumoaminen vastaisivat työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 12 luvun ehdotettua kumoamista työ- ja elinkeinotoimiston, kokeilun alueen kunnan ja kunnan tehtävien osalta.

7.4 Laki työttömyysturvalain muuttamisesta

Palkansaajan ansiopäivärahan myöntämisen edellytyksenä on, että henkilö on ollut laissa säädetyn ajan työttömyyskassan jäsenenä ja työssäoloehdot on täytynyt jäsenyysaikana. Tätä kutsutaan jäsenyys ehdoksi. Jäsenyys ehdosta säädetään työttömyysturvalain 5 luvun 2 §:n 1 momentissa. Jäsenyys ehto pidennettiin lailla 1300/2023 aiemmasta 26 viikosta 12 kuukauteen, joka vastaa palkansaajan työssäoloehdoton tehtyä pidennystä. Jäsenyys ehdon ja työssäolo ehdon pituudet ovat perinteisesti vastanneet toisiaan.

Palkansaajan työssäoloehdot koskevia muutoksia sovelletaan vasta 2.9.2024 alkaen. Laki 1300/2023 ei sisältänyt jäsenyys ehto koskevaa siirtymäsäännöstä, minkä johdosta aiempaa pidempi jäsenyys ehto tuli voimaan 1.1.2024. Jäsenyys ehdon soveltaminen olisi tarkoituksenmukaista myöhentää vastaamaan pidennetyn työssäolo ehdon soveltamista.

Työttömyysturvalain 5 luvun 9 §:ssä säädetään toisessa valtiossa täyttyneiden vakuutus- ja työskentelykausien huomioimisesta työssäolo ehdoissa. Ennen 1.1.2024 voimaan tullutta lakimuutosta edellytyksenä muussa valtiossa täyttyneiden kausien huomioimiselle työssäolo ehdoissa pidettiin vähintään neljän viikon työskentelyä Suomessa välittömästi ennen työttömyyttä. Lailla 1300/2023 edellytys muutettiin sellaiseksi, että jatkossa edellytettäisiin

työssäoloehtokuukauden kerryttämistä. Muutokset ovat tulleet voimaan 1.1.2024, vaikka työssäoloehtokuukausia voi kerryttää vasta 2.9.2024 alkaen.

Voimassa olevan työttömyysturvalain 5 luvun 11 §:n mukaan toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon työnhakuun lähteneelle henkilölle, joka ei ole kolmen kuukauden kuluttua palannut työnhakijaksi Suomeen, maksetaan työttömyyspäivärahaa uudestaan vasta, kun hän on esimerkiksi kerryttänyt työssäoloehtokuukauden. Tämä edellytys oli ennen lailla 1300/2023 tehtyä muutosta neljän viikon työssäolo.

Työttömyysturvalain 5 luvun 9 ja 11 §:n tarkoittamissa tilanteissa soveltaminen on tarkoituksenmukaista aloittaa vasta 2.9.2024 alkaen. Tässä tarkoituksessa voimaantulosäännökseen lisättäisiin uusi 15 momentti.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Työvoimapolitiittisen lausunnon antamisesta ja lausuntoon merkittävistä tiedoista annetussa työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa (1556/2016) säädetään muun muassa työ- ja elinkeinotoimiston velvollisuudesta ilmoittaa työttömyyskassalle ja Kansaneläkelaitokselle palkkatuetta koskevia tietoja. Työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos tarvitsee tiedon palkkatuen myöntämisestä edelleen, koska jos eduskunta hyväksyy tässä hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset, palkkatuetun työn huomioiminen työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevassa työssäoloehdossa ja sen tarkastelujaksossa ainoastaan muuttuisi. Palkkatuettu työ huomioitaisiin työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevassa työssäoloehdossa muusta työsuhteesta tehdystä työstä poikkeavalla tavalla.

Työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos tarvitsisi lisäksi erikseen tiedon, jos palkkatukityöhön myönnetään tukiajan jatkoa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 7 §:n 3 momentin tai työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 87 §:n 3 momentin perusteella 10 kuukauden jälkeiselle ajalle, koska tällainen palkkatukityö voisi ehdotettujen muutosten mukaan täyttää työssäoloehto. Lisäksi työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos tarvitsisi tiedon, jos julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 9 §:n tai työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 89 §:n perusteella myönnetty palkkatuettu työ kestäisi yli 10 kuukautta. Asetuksessa säädettäisiin työ- ja elinkeinotoimiston velvollisuudesta ilmoittaa edellä mainitut tiedot palkkatuetun työn tukiajan jatkumisesta 10 kuukautta ylittävälle ajalle lausunnolla työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa säädetään myös velvollisuudesta ilmoittaa työnhakijalle työllistämismääräytteen perusteella järjestetystä työstä sekä ikäänntyneiden osallistumisesta työllistymistä edistävään palveluihin. Asetuksessa ei enää säädettäisi näiden tietojen ilmoittamisesta, koska työttömyysturvalain muuttamisen takia työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos ei enää tarvitsisi näitä tietoja. Muutos ei vaikuttaisi siihen, että työnhakijan osallistumisesta työllistymistä edistävään palveluun annetaan työvoimapolitiittinen lausunto työttömyysturvalain 11 luvun 4 §:n perusteella.

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa työvoimapolitiittisista lausunnoista ja yhteistyövelvoitteesta työllisyysedistämisen kuntakokeilussa (153/2021) säädetään muun muassa kokeilun alueen kunnan velvollisuudesta ilmoittaa antamassaan työvoimapolitiittisessa lausunnossa, jos asiakas osallistuu työllistymistä edistävään palveluun, joka järjestetään työllisyysedistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 § 1 tai 2 momentin mukaisen velvoitteen perusteella. Asetuksessa ei enää säädettäisi tästä velvollisuudesta, koska työttömyysturvalain muuttamisen takia työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos ei enää tarvitsisi näitä tietoja.

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (1073/2012) 30 §:ssä säädetään työ- ja elinkeinotoimiston velvollisuudesta antaa tietoja kuntoutus-, koulutus- ja työntekomahdollisuudesta työnhakijalle. Asetuksen 31 §:ssä puolestaan säädetään työ- ja elinkeinotoimiston velvollisuuksista työllistämismenettelyssä. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 § kumottaisiin ja tämän vuoksi mainitut valtioneuvoston asetuksen säännökset tulisivat tarpeettomiksi. Kyseiset valtioneuvoston asetuksen säännökset kumoutuvat julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 7 momentissa säädetyn asetuksenantovaltuuden kumoamisen myötä.

9 Voimaantulo

9.1 Laki työttömyysturvalain muuttamisesta

Lain ehdotetaan tulevan voimaan 2.9.2024.

2 a luku Työssäolovelvoitteen kertyminen palkkatuetusta työstä

Siirtymäsäännöksen 2 momentissa säädettäisiin siitä, miten palkkatuettu työ huomioitaisiin työttömyysturvan työvoimapoliittisissa seuraamuksissa. Esityksen mukaan työssäolovelvoitteen ja koulutusta vailla olevalle nuorelle asetetun seuraamuksen täyttämiseen sovellettaisiin palkkatuetun työn osalta 1.9.2024 asti kumottavaksi ja muutettavaksi ehdotettuja säännöksiä. Siltä osin kun palkkatuettu työ on tehty 2.9.2024 tai sen jälkeen, palkkatuettu työ otettaisiin huomioon koko kestollaan.

5 luku Palkansaajan työssäoloehto ja palkkatuettu työ

Palkkatuettu työ luettaisiin työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaan työssäoloehtoon nykyistä vastaavasti, jos työsuhde on alkanut viimeistään 1 päivänä syyskuuta 2024. Tästä säädettäisiin voimaantulosäännöksen 3 momentissa. Tästä seuraa, että viimeistään 1.9.2024 alkaneeseen palkkatuettuun työhön sovellettaisiin ennen muutosta voimassa olleita säännöksiä 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 tarkoitettusta ennen lain voimaantuloa alkaneesta palkkatuetusta työstä. Jos palkkatukihakemus tai jatkohakemus koskee palkkatuen myöntämistä 2 päivästä syyskuuta 2024 alkaen tai sen jälkeen, kyse ei tältä osin olisi siirtymäsäännöksessä tarkoitettusta ennen lain voimaantuloa alkaneesta palkkatuetusta työstä.

Säännöksen soveltamisen osalta on syytä ottaa huomioon, että palkkatuen jatkohakemuksissa ei poikkeuksellisesti edellytetä, että palkkatukea koskeva päätös on tehty ennen jatkojakson alkamista, mutta tuki on kuitenkin tullut hakea ennen ko. ajankohtaa. Syytä on huomioida myös se, että jatkohakemus ei vaikuta mitenkään alkuperäisen jakson voimassaoloon, eikä sillä siis voida vaikuttaa siihen, milloin jatkojakso alkaa.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että palkkatuettu työ olisi jatkossa peruste pidentää työssäoloehdon tarkastelujaksoa. Jos siis palkkatuettu työ tai sen jatko alkaisi 2 päivänä syyskuuta 2024 tai sen jälkeen, koko palkkatuetun työn kesto huomioitaisiin työssäoloehdon tarkastelujaksoa pidentävänä aikana. Se osa palkkatuetusta työstä, joka poikkeussäännöksen perusteella voitaisiin huomioida palkansaajan työssäoloehdossa, ei kuitenkaan tarkastelujaksoa pidentäisi.

Velvoitetyö ja velvoitteeseen perustuva palvelu

Esityksessä ehdotetaan, että velvoitetyöstä ja velvoitteeseen perustuvasta palvelusta annetut säännökset kumottaisiin. Niissä tilanteissa, joissa työ- ja elinkeinotoimistolla on ollut velvollisuus järjestää mahdollisuus työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla viimeistään 1 päivästä syyskuuta 2024 alkaen tai jos kunnan velvollisuus järjestää palkkatuettua työtä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 3 momentin nojalla on alkanut viimeistään mainitusta päivästä lukien, palvelu tai palkkatuettu työ luettaisiin palkansaajan työssäoloehtoon siten kuin lain voimaan tullessa voimassa olleessa 5 luvun 4 a §:ssä säädetään. Työttömyyspäivärahaan sovellettaisiin näissä siirtymäajan tilanteissa lisäksi työttömyysturvalain nykyistä 6 luvun 8 §:n 4 momenttia. Tästä säädettäisiin ehdotetussa 8 momentissa.

Omapastuuuika

Voimaantulosäännöksen 4 momentissa säädettäisiin, että voimassa olevan lain 5 luvun 13 §:n 2 momenttia sovellettaisiin omavastuuuikaan, joka perustuu työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (1300/2023) voimaantulosäännöksen 4 momentissa tarkoitettuun työssäoloehtoon. Säännöksen soveltaminen vastaisi myöhemmin 5 ja 6 momentin perusteluissa esitettyä.

6 luku Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna ja ansiopäivärahan perusteena oleva palkka

Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna

Esityksessä ehdotetaan, että palkansaajan ansiopäivärahan maksaminen lain 6 luvun 3 a §:n mukaisesti alennettuna koskisi sellaista 300, 400 tai 500 päivän enimmäisaikaa ja lisäpäiväratkaisun poistumisen siirtymäaikana lisäpäiviltä maksettavaa ansiopäivärahaa, jonka perusteena olevassa työssäoloehdossa on huomioitu 2.9.2024 lukien sovellettavan lain mukaista kerryttävää aikaa työssäoloehtokuukausina (joko vähintään yksi puolikas työssäoloehtokuukausi tai vähintään yksi täysi työssäoloehtokuukausi). Tästä säädettäisiin siirtymäsäännöksen 5 momentissa. Samoin ehdotettu 6 luvun 3 a § koskisi sellaista yrittäjän ansiopäivärahaa, jossa henkilön yritystoiminta päättyy ja työttömyys alkaa tämän lain tultua voimaan.

Ehdotetusta siirtymäsäännöksen 5 momentista seuraisi myös, että ansiopäivärahaa ei alennettaisi työttömyyden pitkittyessä tilanteissa, joissa ansiopäivärahan palkansaajan tai yrittäjän enimmäisaika on alkanut kulua 1.9.2024 mennessä. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että enimmäisaikalaskuriin olisi kertynyt vähintään yksi työttömyyspäivä.

Ansiopäivärahaa ei maksettaisi alennettuna myöskään silloin, jos työssäoloehtoon sovelletaan työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (1300/2023) siirtymäsäännöksen 4 momenttia, vaikka etuusioikeus alkaisikin vasta 2.9.2024 tai sen jälkeen. Kyseisen 4 momentin mukaan ennen 2 päivää syyskuuta 2024 täytyneeseen palkansaajan työssäoloehtoon ja siihen perustuvan ansiopäivärahaan määrään sovelletaan kyseisen lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Voimaantulosäännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan, jos palkansaajan joko 26 tai 52 kalenteriviikon mittainen työssäoloehto olisi täytynyt viimeistään sunnuntaina 1.9.2024, siihen sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Edelleen voimaantulosäännöksen 4 momentin yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan työssäoloehdon täyttymisellä tarkoitetaan sekä tilannetta, että vakuutettu on ollut palkkatyössä, josta kertyy viimeinen työssäoloehtoon vaadittava viikko, ajalla 26.8.–1.9.2024, ja myös tilannetta, jossa työssäoloehtoviikot on kerrytetty aikaisemmin, ja vakuutettu on ollut tämän jälkeen ollut poissa työmarkkinoilta hyväksyttävän syyn perusteella. Näissä tilanteissa ansiopäivärahan määrää laskettaessa siirtymäsäännöksen sovellettaisiin niin ikään lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Tämä koskee myös keskimääräisen päiväpalkan määrittelyä.

Kuten työssäoloehdon täyttymisen kohdalla, tässä esityksessä ehdotetaan, että myöskään ansiopäivärahan määrän porrastamisen osalta merkitystä ei olisi sillä, miksi 1.9.2024 mennessä täyttyneen työssäoloehdon ja tähän liittyen alkaneen työttömyyden tai lomautuksen perusteella maksettava ensimmäinen etuspäivä olisi 2.9. tai sen jälkeen. Syy voisikin olla esimerkiksi hyväksyttävä syy olla pois työmarkkinoilta, mutta se voisi olla myös asetettu korvaukseton määräaika tai esimerkiksi omavastuu aika.

Ansiopäivärahan uudelleen määrittely

Voimassa olevan lain 6 luvun 8 §:n 2 momenttia sovellettaisiin ansiopäivärahaan, joka perustuu työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (1300/2023) voimaantulosäännöksen 4 momentissa tarkoitettuun työssäoloehtoon. Säännöksen soveltaminen vastaisi edellä 5 momentin perusteluissa esitettyä. Tästä säädettäisiin voimaantulosäännöksen 6 momentissa.

Esityksessä ehdotetaan, että voimassa olevan lain 6 luvun 8 §:n 4 momentissa säädettyä ansiopäivärahan perusteena olevan palkan uudelleen määrittelyä koskevaa ikäsidonnaista poikkeusta sovellettaisiin ansiopäivärahaan, joka perustuu työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (1300/2023) voimaantulosäännöksen 4 momentissa tarkoitettuun työssäoloehtoon. Säännöksen soveltaminen vastaisi edellä 4 momentin perusteluissa esitettyä. Myös tästä säädettäisiin 6 momentissa.

Palkansaajan perus- tai ansiopäiväraha työllistymistä edistävän palvelun ajalta

Työttömyysturvalakiin, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettuun lakiin esitettyjen siirtymäsäännösten nojalla 57 vuotta täyttäneelle henkilölle, jonka palkansaajan työttömyyspäivärahan enimmäisaika päättyy ennen 2.9.2024, tulisi järjestää työllistymistä edistävää kuntoutusta, työllistymistä edistävää palvelua tai palkkatuetta työtä siten kuin voimassa olevissa laeissa säädetään riippumatta siitä, jatkuisiko kuntoutus, palvelu tai palkkatuettu työ 2.9.2024 tai sen jälkeisenä aikana. Palkansaajan oikeudesta perus- tai ansiopäivärahaan tällaisen velvoitteen perusteella järjestetyn palvelun ajalta säädettäisiin ehdotetussa 9 momentissa.

7 luku Työmarkkinatuen odotusaika

Siirtymäsäännöksen 7 momentissa säädettäisiin siitä, miten palkkatuettu työ huomioitaisiin työmarkkinatuen odotusajassa. Esityksen mukaan odotusaikaa tutkittaessa sovellettaisiin palkkatuetun työn osalta 1.9.2024 asti kumottavaksi ja muutettavaksi ehdotettuja säännöksiä. Siltä osin kuin palkkatuettu työ on tehty 2.9.2024 tai sen jälkeen, palkkatuettu työ otettaisiin huomioon koko kestollaan, jollei sitä 5 luvun 4 §:ään ehdotetun muutoksen perusteella poikkeuksellisesti huomioitaisi palkansaajan työssäoloehdossa.

14 luku Erinäisiä säännöksiä

Lain 1300/2023 muutoksilla työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n 3 momentissa säädetty työssäoloehtoon hyväksyttävän palkan tuloaraja siirtyi 2 momenttiin. Tulorajaa on tarkoituksenmukaista tarkistaa vuosittain palkkakertoimella, mutta 14 luvun 1 a § jäi tässä yhteydessä päivittämättä. Pykälä muutettaisiin nyt ja pykälää sovellettaisiin taannehtivasti 1.1.2024 eli palkkakertoimella tehtävä tarkistus tulisi tehdä myös vuonna 2024.

9.2 Laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta ja laki työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n muuttamisesta

Julkisen työvoimapolvelun järjestämisvastuun uudistamiseen liittyen työttömyysturvalain 5 luvun 4 a §:ää on muutettu lailla 1301/2023 ja 6 luvun 8 ja 9 §:ää on muutettu lailla 385/2023.

Ehdotettuja muutoksia tulisi soveltaa 1 päivästä tammikuuta 2025 alkaen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta tulevat voimaan 1.1.2025.

Työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:ään puolestaan esitetään lakiehdotuksessa 1 lisättäväksi uusi 4 momentti, jota puolestaan tulisi muuttaa niin, että se olisi yhteensopiva mainitun julkisen työvoimapolvelun järjestämisvastuun uudistamisen kanssa. Pykälän 4 momenttiin esitetään tehtäväksi vastaavat muutokset kuin lakiehdotuksessa 1.

Muutosta tulisi soveltaa 1 päivästä tammikuuta 2025 alkaen. Tämän vuoksi ehdotetaan, että laki työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n muuttamisesta tulee voimaan 1.1.2025.

Soveltamisen esitetään vastaavan sitä, mitä lakiehdotuksessa 1 ehdotetaan.

9.3 Laki työvoimapolveluiden järjestämisestä annetun lain 12 luvun kumoamisesta, laki julkisesta työvoima- ja yrityspolvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:n kumoamisesta ja laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §:n kumoamisesta

Ehdotetaan, että lait työvoimapolveluiden järjestämisestä annetun lain 12 luvun kumoamisesta, julkisesta työvoima- ja yrityspolvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:n kumoamisesta ja laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §:n kumoamisesta tulevat voimaan 2.9.2024. Työttömyysturvalakiin, julkisesta työvoima- ja yrityspolvelusta annettuun lakiin ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettuun lakiin esitettyjen siirtymäsäännösten nojalla 57 vuotta täyttäneelle henkilölle, jonka palkansaajan työttömyyspäivärahan enimmäisaika päättyy ennen 2.9.2024, tulisi järjestää työllistymistä edistävää kuntoutusta, työllistymistä edistävää palvelua tai palkkatuettua työtä siten kuin voimassa olevissa laeissa säädetään riippumatta siitä, jatkuisiko kuntoutus, palvelu tai palkkatuettu työ 2.9.2024 tai sen jälkeisenä aikana.

Kunnan työllistämiselvoite syntyy silloin, kun palkansaajan työttömyyspäivärahan enimmäisaika täyttyy. Joissakin tilanteissa veloitteen perusteella järjestettävä työ alkaa vasta tämän ajankohdan jälkeen. Siirtymäsäännösten johdosta kunnan työllistämiselvoite koskisi myös niitä tilanteita, joissa työttömyyspäivärahan enimmäisaika on täyttynyt ennen 2.9.2024 ja kunnan veloitetyö alkaa 2.9.2024 tai sen jälkeen. Siirtymäsäännösten nojalla järjestetty työllistymistä edistävä palvelu tai palkkatuettu työ luettaisiin palkansaajan työssäoloehtoon nykyistä vastaavasti.

Siirtymäsäännökset vastaisivat hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 73/2023 vp) esitetyjä siirtymäsäännöksiä työ- ja elinkeinotoimistoa koskevaan veloitteeseen ehdotettua tarkennusta lukuun ottamatta. Siirtymäsäännöksessä tarkennettaisiin, että työ- ja elinkeinotoimiston järjestämä työllistymistä edistävä kuntoutus, työllistymistä edistävä palvelu tai palkkatuettu työ muun kuin kunnan palveluksessa kuuluisi siirtymäsäännöksen piiriin niissä tilanteissa, joissa palkansaajan työttömyyspäivärahan enimmäisaika on täyttynyt viimeistään 1.9.2024.

9.4 Laki työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Muutoksia ehdotetaan sovellettavaksi 1.1.2024 alkaen eli taannehtivasti ennen lain voimaantuloa. Muutoksilla myöhennettäisiin sitä ajankohtaa jolloin lailla 1300/2023 pidennettyä jäsenyyssehtoa sovellettaisiin. Jäsenyyssehto pitenee samaan aikaan kuin palkansaajan ansiopäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon pituus pitenee 26 kalenteriviikosta 12 työssäoloehtokuukauteen. Samoin työttömyysturvalain 5 luvun 9 ja 11 §:n soveltamista myöhennettäisiin.

10 Toimeenpano ja seuranta

Sosiaali- ja terveysministeriö tiedottaa lain hyväksymisestä ja vahvistamisesta ja antaa työttömyyskassoille lain soveltamisesta ohjeet, jotka Finanssivalvonta valmistelee.

Esityksessä ehdotetaan merkittäviä muutoksia ansiopäivärahan määrää ja työssäoloehdon kertymistä koskeviin säännöksiin. Näiden ja hallituksen esityksessä HE 73/2023 vp ehdotettujen ja työttömyysturvalain muuttamisesta annetulla lailla (L 1300/2023) vahvistettujen muutosten vaikutuksia on tarpeellista seurata ja arvioida jälkikäteen.

Muutosten vaikutuksia työttömyysetuuksien ja muiden sosiaaliturvatuksien käyttöön on mahdollista seurata työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen tilastojen avulla. Lisäksi voidaan hyödyntää tulotietojärjestelmän palkka- ja etuustietoja.

Lisäksi uudistuksen vaikutuksia palkkatuettuun työhön on tarpeen seurata jälkikäteen. Uudistus voi vaikuttaa palkkatuetun työn määrään kokonaisuutena ja muuttaa palkkatuen kohdentumista erilaisten työnantajien välillä. Muutos voi vaikuttaa myös muiden työttömille työnhakijoille tarjottavien palveluiden määrään, joka olisi yksi seurannassa huomioitava seikka. Seurannassa olisi tarpeen huomioida myös muutokset erityisesti ikääntyneiden työttömyydessä ja työvoimapalveluihin ohjautumisessa veloitetyöllistämisen kumoamisen jälkeisenä aikana.

Palveluiden tarjoamisen muutokset sekä työttömyyden rakenteen muutokset voivat vaikuttaa myös kuntien rahoitusvastuuseen työttömyysetuuksista, jota on lisäksi tarpeen seurata. Työvoimapalveluiden tarjontaan ja kuntien rahoitusvastuuseen vaikuttaa samanaikaisesti useita tekijöitä, joten pelkästään tässä esityksessä ehdotettujen muutosten vaikutusta on kuitenkin käytännössä mahdotonta eristää muista samaan aikaan vaikuttavista tekijöistä.

Muutosten vaikutusten arviointi pelkästään tilastoaineistojen avulla ei kuitenkaan ole riittävää, vaan uudistusten jälkiarviointi edellyttää tutkimusta. Uudistuksen laajempaa jälkiarviointia varten tulisi varata riittävästi aikaa, jotta muutoksen vaikutuksia pystyttäisiin arvioimaan.

Eduskunta on hallituksen esitykseen HE 73/2023 vp antamassaan vastauksessa EV 83/2023 vp hyväksynyt seuraavan lausuman:

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa työttömyysturvaa koskevien muutosten vaikutuksia erityisesti lapsiperheiden toimeentuloon, eri työntekijäryhmien työllistymiseen koko-aika- ja osa-aikatyöhön ja eri sosiaaliturvaetuuksia koskevien muutosten mahdollisia yhteisvaikutuksia työttömyysetuuksia saavien toimeentuloon sekä ryhtyy tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen ja kannustinloukkujen purkamiseksi siten, että työllistyminen sekä osa-aikaiseen että erityisesti kokopäiväiseen työhön on kaikissa tilanteissa etuuskien saajalle taloudellisesti kannattavaa.

Koska tämän esityksen ehdotuksilla ja jo aiemmin hallituksen esityksessä HE 73/2023 vp esitetyillä ja työttömyysturvalain muuttamisesta annetulla lailla (L 1300/2023) vahvistetuilla lakimuutoksilla on yhteisvaikutuksia, on tarkoituksenmukaista, että vaikutuksista tehdään kattavaa yhteisarviointia myös jälkikäteen. Tähän tulisi varata riittävä aika niin, että jälkiseurantaan olisi käytettävissä noin 2–3 vuotta syyskuun 2024 alusta lukien.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman osiossa 4.3, Työhön kannustava sosiaaliturva, linjataan useista keinoista uudistaa työttömyysturvaa siten, että järjestelmä on työhön kannustavampi. Tähän hallituksen esitykseen sisältyy se osa hallitusohjelman mukaisista työttömyysturvan uudistamista koskevista ehdotuksista, jotka eivät sisällyneet hallituksen esitykseen HE 73/2023 vp laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Nämä muutokset ovat tulleet voimaan 1.1.2024 lailla työttömyysturvalain muuttamisesta (L 1300/2023). Vaikka tässä hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset ja aiempaan hallituksen esitykseen sisällyneet ehdotukset eivät olekaan keskinäisessä riippuvuussuhteessa, niiden yhteisvaikutukset tulevat osittain kohdistumaan samoihin henkilöihin.

Samoin yhteisvaikutuksia syntyy myös niin kutsuttua indeksijäädytystä koskevaan hallituksen esitykseen HE 75/2023 vp sisällyneistä ja sittemmin laeilla L 1296/2023 ja 1298/2023 vahvistetuista muutoksista, ja lisäksi yleistä asumistukea koskevat muutokset (HE 74/2023 vp, L 1241/2023) kohdistuvat osin samoihin henkilöryhmiin, joihin tämän hallituksen esityksen vaikutukset kohdistuvat.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2024 lisätalousarvioesitykseksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

12 Suhde perustuslakiin ja sääntämisyjärjestys

12.1 Tausta

Esityksen tavoitteena on toteuttaa osa niistä pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyvistä työttömyysturvaa koskevista muutoksista, joiden tavoitteena on vahvistaa julkista taloutta ja lisätä työllisyyttä sekä parantaa työnteon kannustimia.

Muutokset koskisivat ansiopäivärahan määrää, mitä esitetään alennettavan työttömyyden pitkittyessä ja palkansaajan työssäoloehdon kertymistä, minkä osalta ehdotetaan, että palkkatuetta työtä ei alentuneesti työkykyisen työllistämiseen myönnettävää palkkatukea ja 60 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömän työllistämiseen myönnettävää palkkatukea lukuun

ottamatta huomioitaisi työssäoloehdot kerryttävänä työnään tarkastelujaksoa pidentävänä tilanteena. Esityksessä ehdotetaan myös, että palkkatuettu työ otettaisiin kokonaisuudessaan huomioon täytettäessä eräitä työttömyysturvaseuraamuksia ja työmarkkinatuen odotusaikaa.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että työttömyysturvalain poikkeussäännökset työssäoloehdon kertymisestä työllistymisestä edistävää palvelusta ja 58 vuotta täyttäneiden ansiopäivärahan tason suojaamisesta kumottaisiin. Samoin esityksessä ehdotetaan, että julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin sisältyvät niin kutsuttua velvoitetyötä koskevat säännökset kumottaisiin.

12.2 Perustuslain säännökset ja perustuslakivaliokunnan käytäntö

Ehdotettu sääntelyä arvioitaessa ovat merkityksellisiä perustuslain 6 §, 18 §:n 2 momentti ja 19 §:n 2 ja 3 momentti sekä 22 §. Lisäksi merkitystä on YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksien koskevalla yleissopimuksella (TSS-sopimus, SopS 6/1976), Uudistetulla Euroopan sosiaalisella peruskirjalla, YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevalla yleissopimuksella (SopS 26/2016) sekä YK:n lapsen oikeuksia koskevalla sopimuksella (SopS 59/1991).

12.2.1 Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Työllisyyden edistämistä koskeva perustuslain 18 §:n 2 momentin säännös on luonteeltaan julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Säännöksessä ei oteta kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan, vaan siinä jätetään julkiselle vallalle merkittävästi harkintavaltaa siitä, miten työllisyyttä voidaan parhaiten edistää. Työllisyyden edistämismuuttamiseksi merkitsee myös sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmien muodostuminen. (HE 309/1993 vp.).

Suomi on ratifioinut Kansainvälisen työjärjestön, jäljempänä ILO, 1988 hyväksymän yleissopimuksen n:o 168, jäljempänä ILO:n yleissopimus 168, joka koskee työllisyyden edistämistä ja työttömyysturvaa. Yleissopimuksen 168 johdanto-osassa korostetaan työntöön ja tuottavan työn tärkeyttä jokaisessa yhteiskunnassa sekä niiden yhteisölle antamien voimavarojen vuoksi, että myös niiden työntekijöille antaman toimeentulon ja yhteiskunnallisen roolin ja työntekijöiden niistä saaman omanarvontunnon vuoksi. Edelleen johdanto-osassa todetaan, että on tarpeen hyväksyä sellaisia uusia kansainvälisiä normeja, jotka koskevat täystyöllisyyden sekä tuottavan ja yksilön vapaaseen valintaan perustuvan työn edistämistä kaikilla tarkoituksenmukaisilla tavoilla, sosiaaliturva mukaan lukien.

Yleissopimuksen 168 tarkoitus on kirjattu sen 2 artiklaan, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion tulee ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin työttömyysturvajärjestelmänsä ja työllisyyspolitiikkansa yhteensovittamiseksi. Tässä tarkoituksessa sen tulee pyrkiä varmistamaan, että sen työttömyysturvajärjestelmä ja erityisesti työttömyysetuuksien myöntämistavat myötävaikuttavat osaltaan täystyöllisyyden sekä tuottavan ja yksilön vapaaseen valintaan perustuvan työn edistämiseen, eivätkä ole sellaisia, että ne ehkäisisivät työnantajia tarjoamasta tuottavaa työtä ja työntekijöitä hakeutumasta tuottavaan työhön. Yleissopimuksen 168:n 10 artiklan mukaan työttömyysturvan piiriin tulee kuulua tilanne, jolloin henkilö on kokonaan työttömänä, työkykyinen, työmarkkinoiden käytettävissä.

Yleissopimuksen 168 hyväksymisen yhteydessä ILO on hyväksynyt myös sopimuksen täydentämistä koskevan suosituksen 176, joka on saatettu eduskunnan tiedoksi yleissopimuksen 168 ratifiointia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 239/1989). Suosituksen 176 mukaan taloudellisen kriisin aikoina sopeuttamispolitiikkaan tulisi määrätyn ehdoin sisällyttää toimenpiteitä sellaisten aloitteiden edistämiseksi, joiden avulla työvoiman käyttöaste saadaan mahdollisimman suureksi.

Esityksen tavoitteena on lisätä työllisyyttä noin 18 700 henkilöllä. Ehdotusten arvioidut työllisyysvaikutukset jakautuvat seuraavasti:

Toimenpide	Ansiopäivä rahan tason porrastus	Velvoitetety ön lakkautta minen	58- vuotiaide n suojasää nnön kumoam inen	Työssäoloe hdon kertymise n lakkautta minen palkkatuet usta työstä	Työssäoloe hdon kertymise n lopettamin en palveluista	Yhtee nsä
Työllisyysva ikutus	12 800	3 500	1 000	900	600	18 700

Koska ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan työllisyyttä edistävä vaikutus, esitystä voidaan pitää perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisena.

Kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden järjestämisen kumoaminen

Perustuslakivaliokunta on katsonut lausuntokäytännössään, että julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentuloturvaetuuksien osalta etuuskien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp, s. 3, PeVL 21/2016 vp, s. 3). Näkökulma on merkityksellinen myös kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden (työllistämiselvoite) järjestämistä koskevien säännösten kumoamisen osalta. Hallituksen esityksen tavoitteena on saada aikaan merkittäviä julkisen talouden tilaa parantavia muutoksia sekä edistää työllisyyttä. Perustuslakivaliokunnan viittaus kulloinkin vallitsevaan kansantalouden ja julkisen talouden tilaan merkinnee sitä, että myös aiemmin tehtyjä työllisyyteen liittyviä ratkaisuja, kuten kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden järjestämistä koskevaa lainsäädäntöä, voidaan arvioida uudelleen ilman, että tämän olisi katsottava olevan ristiriidassa esimerkiksi perustuslain 18 §:ssä säädettyjen tavoitteiden kanssa.

Perustuslain 18 §:n 2 momentin perusteella julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Säännös merkitsee muun muassa sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostumista (ks. HE 309/1993 vp, s. 68, PeVL 44/2000 vp, s. 2, PeVL 17/1995 vp, s. 1–2). Kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden järjestämistä koskevien säännösten kumoaminen heikentäisi tiettyjen 57 vuotta tai 60 vuotta täyttäneiden työttömien työnhakijoiden asemaa ja toimeentuloa. Heikentymistä voidaan kuitenkin pitää perusteltuna, sillä lakiesityksessä ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan kokonaisuudessaan työllisyyttä parantava vaikutus ja tätä kautta myönteinen työllisyyskehitys koskisi myös edellä mainittuja työnhakijoita. Esimerkiksi pelkän velvoitetetyöllistämistä koskevan sääntelyn kumoamisella arvioidaan olevan noin 3 500 työllisen positiivinen työllisyysvaikutus hallituksen esityksen kappaleen 4.2.1.4 perusteella. Näillä

perusteilla esitetyn lainsäädännön kumoamista voidaan pitää perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisena.

Julkisen vallan tulisi edelleen edistää työllisyyttä muilla mahdollisilla keinoilla myös vähintään 57 vuotta täyttäneiden osalta täyttääkseen perustuslain 18 §:n 2 momentin tavoitteet. Näitä keinoja olisivat muun muassa 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki sekä 60 vuotta täyttäneiden pitkään työttömänä olleiden palkkatukea koskeva sääntely. Edellä mainituista säädetään julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetussa laissa ja 1.1.2025 alkaen työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa.

12.2.2 Yhdenvertainen kohtelu

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännön ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasaarvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisen kohtelun vaatimus kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Yhdenvertaisuusvaatimus ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille 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).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan muun muassa henkilön iän tai terveydentilan tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetty syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Mahdollista syrjintää on arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (ks. HE 309/1993 vp, s. 44 ja PeVL 4/2016 vp, s. 3, PeVL 28/2009 vp, s. 2/II). Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan on pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 44/I).

EU-oikeudessa yhdenvertaisuusperiaate on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklassa, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Syrjintäkielto sisältyy 21 artiklan 1 kohtaan, jossa kielletään kaikenlainen muun muassa henkilön vammaisuuteen tai ikään perustuva syrjintä.

Yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista annetun neuvoston direktiivin 2000/78/EY (myöhemmin syrjintädirektiivi) mukaan vammaisten osalta yhdenvertaisen kohtelun periaate ei estä jäsenvaltioita toteuttamasta toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on luoda tai pitää voimassa säännöksiä tai järjestelyjä, joilla pyritään turvaamaan tai edistämään vammaisten pääsyä työelämään.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artikla sisältää vaatimuksen taata sopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen ilman syrjintää. Sopimuksen 12.

pöytäkirjan 1 artiklan 1 kappaleeseen sisältyvä kaikkinaisen syrjinnän kieltö laajentaa 14 artiklan syrjinnän kiellon koskemaan laissa tunnustetuista oikeuksista nauttimista, ja artiklan 2 kappale kieltää syrjinnän viranomaistoiminnassa.

YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 26 artikla sisältää laaja-alaisen ja itsenäisen ihmisoikeuden, joka käsittää oikeuden yhdenvertaiseen kohteluun ja syrjinnän kiellon. KP-sopimuksen valvontaa varten perustettu ihmisoikeuskomitea on katsonut tämän sopimusmääräyksen edellyttävän, että suojan syrjintää vastaan tulee kattaa viranomaistoiminta kokonaisuudessaan sekä yksityisten väliset oikeussuhteet keskeisillä elämänaloilla, kuten työ ja asuminen. Komitea on korostanut, että erilaistava menettely on 26 artiklan mukaista, jos erilaiselle kohtelulle on olemassa kohtuulliset ja objektiiviset kriteerit (esim. PeVL 59/2001 vp, s. 2/II).

Yhdenvertaista kohtelua ja syrjinnän kieltöä koskevia säännöksiä on myös useissa muissa YK:n yleissopimuksissa, kuten taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa.

Kansallisessa perustuslaissakaan ei ole kielletty kaikkien erojen tekemistä ihmisten välillä. Erottelu voi perustua myös syrjintäsäännöksessä mainittuun ja siten lähtökohtaisesti kiellettyyn syyhyn. Olennaista on, voidaanko henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 309/1993 vp, s. 44/I sekä esim. PeVL 9/2000 vp, s. 2/II, PeVL 14/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 4/2016 vp, s. 2–3). Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (ks. PeVL 4/2016 vp, s. 2–3, PeVL 37/2014 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. (ks. esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2/I, ja PeVL 18/2006 vp, s. 2/II). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II). Yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamista perustelevan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaisia (PeVM 11/2009 vp, s. 2/I). Erilaista kohtelua koskevaa poikkeamisvaltuutta koskevalta lailta vaaditaan perustuslakivaliokunnan yhdenvertaisuussääntelyä 28 C-144/04, Mangold, 63 kohta. HE 62/2022 vp 111 koskevan lausunnon mukaan "riittävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta" (ks. PeVL 10/2003 vp).

Eräistä ikäsidonnoisista poikkeuksista huopuminen

Perustuslakivaliokunta on useassa lausunnossaan arvioinut lakisäätteisiä ikärajoja perustuslain 6 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 44/2010 vp koonnut aikaisempaa käytäntöään ikärajojen osalta. Valiokunta korosti, että ikärajojen asettaminen ei sinänsä ole perustuslain kannalta arveluttavaa, mutta sille pitää olla esitettävissä jokin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä syy. Hyväksyttävän syyn tulee olla asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen.

Valiokunta on usein tukeutunut tutkimus- tai tilastotietoon, jollei ehdotus jo sinänsä ole ollut selvästi rationaali ja tarkoituksenmukainen (kuten PeVL 42/2004 vp). Jos esimerkiksi riittävää tilastotietoa ei ole esitetty, valiokunta on kiinnittänyt tähän huomiota ja kehottanut vaatimaan tällaista (ks. esim. PeVL 46/2002 vp, s. 6/I). Valiokunnan linja voidaan tiivistää siten, että ikärajiin perustuvan erottelun hyväksyttävyyttä arvioidessaan valiokunta ottaa huomioon

ensinnäkin normatiivisen näkökulman, erityisesti perusoikeusjärjestelmän, toiseksi ehdotetun erottelun perusteluiksi esitetyt tosiasiat ja kolmanneksi tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa ehdotetulla erottelulla sääntelylle asetetut päämäärät.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle erilaisen kohtelun mahdollistavalle hyväksyttävälle perusteelle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden, kuten iän, kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp, PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Hyväksyttävän perusteen on valiokunnan käytännössä edellytetty olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 5–6, ks. myös PeVL 58/2014 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on muun muassa katsonut, että eläkkeiden määräytyminen eri tavoin eri ikäisille henkilöille on perustuslain 6 §:n kannalta ongelmatonta, jos erottelut eivät ole mielivaltaisia eivätkä erot eläketurvassa muodostu kohtuuttomiksi. Ikärajojen asettaminen on eläkejärjestelmässä sinänsä luontevaa asian luonteen vuoksi. (Ks. PeVL 60/2002 vp, s. 4–5.) Valiokunta on pitänyt tarkoituksenmukaisuuteen liittyvin perustein hyväksyttävänä sääntelyä, jonka mukaan 65–67-vuotiaalle ei myönnetä koulutuspäivärahaa (Ks. PeVL 42/2004 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on arvioinut ikään perustuvaa erityiskohtelua työttömyysturvalainsäädäntöä koskevassa lausuntokäytännössään.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt mahdollisena, ettei kaikkien työttömyyden aikaista toimeentuloa turvata samalla tavoin. Erottelujen tulee kuitenkin olla hyväksyttäviä perusoikeusjärjestelmän kannalta (PeVL 35/2012 vp, s. 2/I, PeVL 27/2009 vp, s. 2/I, PeVL 46/2002 vp, s. 5–6). Valiokunta on vakiintuneesti pitänyt mahdollisena säätää tavallisella lailla työttömyyden hoitoon ja työttömyyden aikaiseen toimeentuloturvaan liittyvistä ikärajoista (PeVL 41/2014 vp, PeVL 35/2012 vp).

Erityiskohtelua, jossa alle 25-vuotiaille on asetettu muita tiukempia ehtoja työmarkkinatuen saamiselle, valiokunta on pitänyt mahdollisena perustuslain yhdenvertaisuussäännösten kannalta nuorisotyöttömyyden erityisongelmien takia (PeVL 35/2012 vp, s. 2, PeVL 46/2002 vp, s. 6/I, PeVL 17/1996 vp, s. 2–3, PeVL 17/1995 vp, s. 1–2). Arviossa on muun ohella otettu huomioon se seikka, että ammatillista koulutusta vailla oleviin nuoriin kohdistuu työelämästä syrjäytymisen uhka (PeVL 27/2009 vp, s. 2/I, PeVL 17/1996 vp, s. 2–3).

Poiketen niistä hallituksen esityksistä, joiden johdosta edellä todetut perustuslakivaliokunnan lausunnot on annettu, tässä esityksessä ehdotetuilla muutoksilla esitetään purettavan sellaisia ikään perustuvia erotteluja työttömien työnhakijoiden välillä, joista osasta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Esityksessä ehdotetaan, että palkansaajan työssäoloehto ei jatkossa voisi kertyä työllistymisestä edistävästä palvelusta, ja että tällaisen palvelun ajalta ei jatkossa maksettaisi työttömyyspäivärahaa sen jälkeen kun työttömyyspäivärahan normaali enimmäisaika on täyttynyt. Edelleen esityksessä ehdotetaan, että julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvussa säädetystä velvoitetyöstä luovuttaisiin ja sitä koskevat säännökset kumottaisiin, mikä merkitsisi sitä, että mahdollisuus täyttää työssäoloehto tällaisesta velvoitetyöstä estyisi.

Nämä poikkeussäännökset tuottavat 57 vuotta täyttäneille palkansaajan työttömyyspäivärahaa enimmäisajan saaneille työttömille työnhakijoille muista työttömistä työnhakijoista poikkeavan oikeuden uudistaa oikeus työttömyyspäivärahaan, jota kohderyhmään kuuluville usein, mutta ei aina, maksetaan ansiopäivärahana. Osana näitä poikkeuksia ansiopäivärahan tasoa myös suojataan, kun työssäoloehto täyttyy uudelleen palvelusta tai veloitteen perusteella järjestetystä palkkatuetusta työstä.

Lisäksi ansiopäivärahan määrään vaikuttaisi esityksen mukaan se, että säännös 58 vuotta täyttäneiden ansiopäivärahan tason suojaamisesta muissa kuin edellä todetuissa tilanteissa esitetään kumottavaksi.

Kuten edellä osiossa 2.1.4.3 on kuvattu, yli 55-vuotiaiden työllisyysaste on noussut Suomessa voimakkaasti viimeisen vuosikymmenen aikana. Työmarkkinoiden toiminnan lisäksi nousun taustalla on myös sosiaaliturvaratkaisuista syntyviä vaikutuksia (esimerkiksi vanhuuseläkkeen sekä työttömyysturvan lisäpäivien alaikärajoihin tehdyt muutokset). Osiossa 4.2.1.4 on puolestaan kuvattu tarkemmin arviointia siitä, miten edellä todettujen ikäsidonnaisten säännösten poistaminen vaikuttaisi kohderyhmään kuuluvien työllisyyteen. Edellä todettujen poikkeussäännösten kumoamisen on arvioitu vahvistavan työllisyyttä yhteensä 5 900 henkilöllä.

Näillä perusteilla ja lisäpäiväoikeuden ikärajan nostosta seuranneen kunkin ikäryhmän työllisyyden kasvunkin näytön perusteella ehdotettujen muutosten voidaan katsoa edistävän yhdenvertaista kohtelua minkä lisäksi esitystä voidaan pitää perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaisena.

Esityksessä ehdotetaan kuitenkin myös, että 60 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömän työllistämiseen myönnetty palkkatuki ja myöhemmin käsiteltävä alentuneesti työkykyisen työllistämiseen myönnetty palkkatuki ja näin syntyvät palkkatuetut työsuhteet voisivat muusta palkkatuetusta työstä poiketen jatkuessaan kerryttää palkansaajan työssäoloehdot. Työssäoloehdon kertymistä rajoitettaisiin siten, että työssäoloehdossa huomioitaisiin 75 prosenttia työssäoloehtokuukausista, jotka muodostuvat sen jälkeen kun palkkatuettu työ on kestänyt yhdenjaksoisesti 10 kuukautta.

Vaikka ikääntyvien työllisyys on parantunut, työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastosta voidaan havaita, että 60 vuotta täyttäneiden työttömyyden päättymisessä työllistymisen osuus on pienempi kuin useimmissa muissa ikäryhmissä nuorimpia ikäluokkia lukuun ottamatta. Lisäksi, kuten edellä osiossa 5.1.2 on kuvattu, kohderyhmän palkkatuettu työ on tarkoitettu siltaamaan työllistetty vanhuuseläkkeelle saakka, Näin ollen, jos työsuhte päättyisikin ennen eläkkeelle siirtymistä eikä palkkatuetusta työstä olisi kertynyt työssäoloehdot, palkkatuettua työtä koskeva rajoitus olisi vaikutukseltaan merkittävämpi kuin tilanteet, joissa palkkatuettu työ on tarkoitettu nimenomaan edistämään työllistetyn tulevaa työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Tämän vuoksi ehdotusta, jonka mukaan 60 vuotta täyttäneen pitkäaikaistyöttömän kohdalla palkkatuettu työ kerryttäisi työssäoloehdot osittain, voidaan pitää perusteltuna erityiskohteluna.

Kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden järjestämisen kumoaminen

Edellä olevissa jaksossa ”Eräistä ikäsidonnaisista poikkeuksista luopuminen” on kuvattu perustuslain 6 §:n 2 momentin ja perustuslakivaliokunnan vakiintuneita tulkintoja ikään kohdistuvista poikkeuksista lainsäädännössä ja niiden suhdetta perustuslakiin. Nämä ovat merkityksellisiä myös kuntoutus- koulutus- tai työntekomahdollisuutta koskevan lainsäädännön kumoamisen osalta.

Työllistämisvelvoitteen tarkoituksena on turvata niiden vuonna 1950 tai sen jälkeen syntyneiden työttömäksi jääneiden työnhakijoiden oikeus työttömyyspäivärahaan, joilla ei ole

työttömyysturvalaissa säädettyä lisäpäiväoikeutta, eli ikään ja työhistoriaan perustuvaa oikeutta saada työttömyysetuutta 500 päivän enimmäisajan estämättä. Velvoitteen piiriin voivat kuulua vain ne, jotka ennen 1997 voimaan tullutta työttömyysturvauudistusta voimassa olleiden säännösten mukaan olisivat olleet oikeutettuja työttömyysturvan lisäpäiviin. 60 vuotta täyttäneillä työttömällä työnhakijoilla on lisäksi oikeus osallistua työllistymistä edistävään palveluun tai päästä palkkatuettuun työhön täyttääkseen työssäoloehdon, jos palkansaajan työttömyyspäiväraha-oikeus muutoin päättyy enimmäisajan johdosta. 60 vuotta täyttäneiden erityiskohtelua on perusteltu sillä, että ikääntyneen henkilön todennäköisyys saada työtä on merkittävästi pienempi kuin nuorempien.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta vähintään 57 vuotta täyttäneet työnhakijat olisivat yhdenvertaisemmassa asemassa keskenään, sillä kumottavaksi esitetyt säännökset eivät koske sellaisia 57 vuotta täyttäneitä työttömiä työnhakijoita, jotka ovat saaneet enimmäismäärän yrittäjän työttömyyspäivärahaa, eivätkä sellaisia 57 vuotta täyttäneitä työttömiä työnhakijoita, joiden työttömyyspäivärahan enimmäisaika on täyttynyt ennen heidän täytettyään 57 vuotta. Sama näkökulma liittyy 60 vuotta täyttäneisiin työttömiin työnhakijoihin. Eri ikäiset työnhakijat olisivat myös kokonaisuudessaan yhdenvertaisemmassa asemassa keskenään, sillä tietyt ikään liittyvät kriteerit täyttävillä työttömällä työnhakijoilla ei olisi enää subjektiivista oikeutta täyttää poikkeuksellisella tavalla työssäoloehtoja verrattuna muihin työnhakijoihin. Esitetyn sääntelyn kumoaminen parantaisi perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädettyä yhdenvertaisuutta edellä mainittujen vähintään 57 vuotta täyttäneiden työnhakijoiden välillä sekä eri ikäisten työnhakijoiden välillä, vaikka positiivista ikään perustuvaa syrjintää kumottaisiin lainsäädännöstä.

Palkkatuettu työ ja työssäoloehdon kertyminen

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä yksilöille lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa heille velvollisuuksia (ks. esim. PeVL 31/2014 vp). Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 3). Perusoikeussäännökset velvoittavat julkista valtaa. Perusoikeuteen voidaan kuitenkin säätää tavallisella lailla rajoituksia tietyin edellytyksin, mutta rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Ne eivät saisi myöskään ulottua perusoikeuden ydinalueelle. Lisäksi rajoitusperusteiden tulisi olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Ne eivät saisi olla myöskään ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. (PeVM 25/1994 vp.)

Perustuslakivaliokunta on työllistymisrahaa koskevassa lausunnossa (PeVL 20/2012 vp) katsonut sääntelyn tavoitteen vastaavan perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvoitetta edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Sääntely ei valiokunnan mielestä muodostunut perustuslain yhdenvertaisuussääntelyn kannalta ongelmalliseksi etenkin, kun lisäksi otettiin huomioon, että työllistymisrahan saaminen laissa määritellyllä tavalla yhden kuukauden ajalta ei asettanut ihmisiä kohtuuttomasti eri asemaan.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan esimerkiksi pitkäaikaistyöttömän aseman parantaminen työmarkkinoilla voi toimia hyväksyttävänä perusteena pitkäaikaistyöttömien

erilaiselle kohtelulle (PeVL 40/2016 vp, s. 2). Esityksessä ehdotettiin määräaikaisen työsopimuksen solmimisedellytyksiä koskevaa erityissääntelyä pitkäaikaistyöttömien osalta. Hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä perusteltiin tavoitteella madaltaa työnantajan työllistämiskustannuksia ja sitä kautta parantaa pitkäaikaistyöttömän asemaa työmarkkinoilla. Ehdotetun sääntelyn taustalla voitiin perustuslakivaliokunnan mielestä katsoa olevan perustuslain 6 §:n 2 momentin edellyttämä hyväksyttävä peruste, jolla oli yhteys myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitettuun velvollisuuteen edistää työllisyyttä. Sääntely ei ollut ongelmallista oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta.

Esityksessä ehdotetaan, että palkkatuettu työ ei pääsääntöisesti kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdosta. Työssäoloehdon kertymisen sijasta palkkatuettu työ olisi peruste pidentää työssäoloehdon niin kutsuttua tarkastelujaksoa, joka on 28 kuukautta. Tarkastelujakson pidentäminen mahdollistaisi sen, että palkkatuettua työtä edeltävää ja sen jälkeen tulevaa palkkatyötä olisi mahdollista huomioida työssäoloehdossa tavanomaista pidemmältä aikajaksolta. Työsopimuslain kannalta palkkatuettu työ ei eroa muista määräaikaisista tai toistaiseksi solmittavista työsopimuksista. Esitys, jonka mukaan palkkatuettu työ ei kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdosta asettaisi palkkatuetussa työssä työllistyvät ja muut työsuhteessa työllistyvät keskenään erilaiseen asemaan. Se osa palkkatuetusta työstä, joka ehdotetun poikkeussäännöksen perusteella huomioitaisiin palkansaajan työssäoloehdon kertymisessä, ei kuitenkaan pidentäisi tarkastelujaksoa.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksen HE 178/1997 vp johdosta antamassaan lausunnossa PeVL 32/1997 vp aiemmin arvioinut työssäoloehdon kertymistä työstä, jonka palkkakustannuksiin on myönnetty julkista tukea.

Työllisyyden hoidon näkökulmasta tarkasteltuna palkkatuella tuetun työn tarkoituksena on useimmissa tilanteissa kuitenkin edistää työttömän työnhakijan työllistymistä avoimille työmarkkinoille parantamalla hänen ammatillista osaamistaan. Palkkatuella tuetulla työllä edistetään myös alentuneesti työkykyisen sekä 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen mahdollisuuksia saada työtä ja osallistua työelämään. 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. Palkkatuen myöntämiselle on säädetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvussa edellytykset, jotka rajoittavat sitä työttömien työnhakijoiden joukkoa, joiden työllistymisen edistämiseksi palkkatukea voidaan myöntää. Edelleen eroa palkkatuetun työn ja muiden työsuhteiden välillä kuvaa se, että oikein kohdennettuna palkkatukea myönnetään vain sellaiseen työsuhteeseen, joka ei olisi syntynyt ilman palkkatukea kyseisen työnantajan ja työllistettävän henkilön välille. Mikäli palkkatukea ei myönnetä, työnantaja voi kuitenkin palkata jonkun muun henkilön kyseiseen työhön. Niissä tilanteissa, joissa palkkatuki myönnetään, ei täydellä varmuudella voida kuitenkaan todeta, olisiko työnantaja palkannut palkkatuella työllistetyn henkilön samaan työhön, jos palkkatukea ei olisi myönnetty. Säännöksillä ja viranomaisen harkinnalla näitä tilanteita pyritään kuitenkin ehkäisemään.

Palkkatuetuksi työksi luetaan myös 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki, joka myönnetään kuitenkin ilman edellä kuvatun kaltaista tukiviranomaisen harkintaa. Työllistämistuki myönnetään, mikäli laissa säädetyt kriteerit täyttyvät. Työllistettävän henkilön osalta edellytetään 55 vuoden iän lisäksi vähintään 24 kuukautta jatkunutta työttömyyttä viimeisten 28 kuukauden ajalta. Lakia säädettäessä on katsottu, että henkilön ikä ja työttömyyden kesto ovat yhdessä sellaisia tekijöitä, joiden perusteella tuki työsuhteeseen voitaisiin myöntää ilman

työvoimapolitiittista harkintaa. Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan 68/2022 vp, että perustuslakivaliokunta on hiljattain pitänyt saman tyyppisessä sääntely-yhteydessä mahdollisena asettaa 55 vuotta täyttäneet eri asemaan kuin nuoremmat, vaikkei tälle nimenomaiselle ikärajalta ollut esitetty perusteluksi tilastotietoa työttömyyden pitkittymisen erityisen merkittävästi muuttuvasta riskistä (PeVL 32/2022 vp, kappaleet 6–7), ja että sääntely ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6 §:n kannalta.

Palkkatukea ja työssäoloehdon kertymistä koskevan esityksen voidaan luonnehtia tarkoittavan samanlaista kohtelua palkkatuetussa työssä ja työllistymistä edistävissä palveluissa olevien välillä, sillä työllistymistä edistävät palvelut eivät kerryttäisi työssäoloehdotusta, mutta samalla tarkoittavan erilaista kohtelua työsopimussuhteissa olevien kesken. Koska palkkatuetussa työssä on kuitenkin kyse lähtökohtaisesti ainakin merkittävältä osin julkisen tuen avulla aikaansaadusta palvelussuhteesta, palkkatuettu työ poikkeaa tavanomaisesta ilman tällaista tukea syntyneestä palvelussuhteesta taustaltaan. Tilanteissa, joissa palkkatuettu työ on osaaikaista, henkilön toimeentulo tuetaan julkisista varoista kahdella tavalla: palkkatuella rahoitetun palkan ja sovitellun työttömyysetuuden kautta.

Palkkatukea ja työssäoloehdon kertymistä koskevan esityksen tavoitteena on edistää työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Pääsääntöisesti palkkatuettu työ olisi peruste pidettävä työssäoloehdon tarkastelujaksoa, mikä lieventää niitä taloudellisia vaikutuksia, joita työssäoloehdon kertymättömyydestä syntyisi. Lisäksi jatkossakin, jos työssäoloehto ei tarkastelujaksolla täyty, työttömällä työnhakijalla voi syntyä oikeus perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun työmarkkinatukeen. Ehdotuksella ei myöskään ole vaikutusta näin työllistetyn henkilön oikeuteen saada taloudellista tukea asumistukijärjestelmästä tai toimeentulotukena, jos työttömyys palkkatuetun työn jälkeen sen tavoitteista huolimatta uudistuu, ja työttömyysaikainen toimeentulo turvataan työmarkkinatuella.

Esityksen taustalla on perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitettu velvollisuus edistää työllisyyttä, eikä sääntely aseta palkkatuetussa työssä työllistyviä kohtuuttomaan asemaan suhteessa muihin työsuhteessa työllistyviin.

Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna

Esityksessä ehdotetaan, että ansiopäivärahan taso porrastettaisiin niin, että etuuden määrä alentuisi työttömyyden pitkittyessä. Esityksen mukaan ansiopäivärahaa alennettaisiin ensimmäisen kerran, kun työttömyyspäivärahaa on maksettu 40 työttömyyspäivältä ja toisen kerran, kun sitä on maksettu 170 työttömyyspäivältä. Esityksessä ehdotetaan, että ansiopäiväraha palautuisi täydeksi, kun palkansaaja tai yrittäjä on täyttänyt uudelleen työssäoloehdon.

Etuuden alentaminen koskisi ansiopäivärahaa riippumatta siitä, millä perusteella sitä maksettaisiin. Ansiopäivärahaa toisin sanoen alennettaisiin riippumatta siitä, onko työtön työnhakija menettänyt työnsä ja on kokonaan työtön, työllistyykö hän osittain ja saa soviteltua työttömyysetuutta tai onko hänet lomautettu. Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna koskisi myös tilanteita, joissa ansiopäivärahaa maksetaan niin kutsutuilta lisäpäiviltä. Etuuden maksaminen alennettuna koskisi sekä palkansaajia että yrittäjiä.

Muuta yhdenvertaisesta kohtelusta

Kuten osiossa 4.2.2.2 on kuvattu, ansiopäivärahan tason porrastuksen arvioidaan kohdistuvan jonkin enemmän miehiin kuin naisiin, kun ehdotusta tarkastellaan sen perusteella, miten

ansiopäivärahan alentaminen toteutuisi sukupuolten välillä. Osiossa todetut erot liittyvät arvion mukaan erityisesti työmarkkinoiden sukupuolittumiseen ja siihen, miten yleistä osa-aikatyö tai niin kutsuttu keikkatyö eli lyhytkestoinen osa-aikatyö kullakin alalla on. Lisätyöllistyminen vähentäisi muutosten perusteella syntyviä vaikutuksia, sillä työssäoloehdon täyttämisen huomioitaisiin ehdotuksen mukaan siten, että täyden, työssäoloehdon aikaiseen tuloon perustuvan ansiopäivärahan maksaminen alkaisi alusta. Voimaantuloa koskevassa ehdotuksessa ansiopäivärahan tason porrastukseen esitetään soveltamista, jonka on arvioitu huomioivan erityisesti naisten miehiä yleisemmän perhevapaan käytön.

Muilta osin esityksen vaikutusarvioiden perusteella ehdotukset vaikuttaisivat sukupuoliin melko tasaisesti, lähes vastaten miesten ja naisten osuuksia työttömistä työnhakijoista. Velvoitetyöllistämisen lakkauttaminen sekä ehdotetut muutokset työssäoloehdon kertymiseen palkkatuetussa työssä voivat kuitenkin vaikuttaa enemmän naisiin kuin miehiin.

12.2.3 Oikeus perustoimeentulon turvaan

Perustuslain 19 §:n 2 momentin perusteella lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan muun muassa työttömyyden perusteella. Säännös edellyttää, että lainsäätävä takaa jokaiselle perustoimeentuloturvaan tarvitsevalle subjektiivisen oikeuden lailla säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä mainittuihin sosiaaliin riskitilanteisiin samoin kuin lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta ja menettelymuodoista (HE 309/1993 vp, s. 70, mm. PeVL 55/2016 vp, s. 3 ja PeVL 48/2006 vp, s. 2). Perustoimeentuloa turvaavien järjestelmien tulee olla sillä tavoin kattavia, ettei synny väliinpuotoajaryhmiä (HE 309/1993 vp, s. 70/II, PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 6/2009 vp, s. 8/I).

Työttömyysturvassa on kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitetusta perusturvaetuudesta, ja työttömyysturvalailla toteutetaan perustuslaissa jokaiselle taattua oikeutta perustoimeentulon turvaan työttömyyden perusteella (ks. esim. PeVL 25/2013 vp.) Perustoimeentulon turvan käsite on voimassa olevasta sosiaaliturvan lainsäädännöstä sinänsä riippumaton ja perustuslainsäädännös ei siten kiinnity suoraan tiettyihin olemassa oleviin etuusjärjestelmiin. Säännöksen osalta on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että sen vaatimuksia eivät vastaa sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan. Säännös sisältää myös lainsäätäjään kohdistuvan toimintavelvoitteen. Säännöksen osalta on toisaalta pidetty luonnollisena, että sosiaaliturvaa suunnataan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti (ks. esim. PeVM 25/1994 vp s. 10/II). Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että perustoimeentulon turva on taattu pitkällä aikavälillä.

Työssäoloehdotusta ja ansiopäiväraha-oikeutta koskevien ehdotusten osalta perustuslakivaliokunta on perusoikeusuudistuksen jälkeen katsonut, että työttömyysetuuksista työttömyyspäivärahan peruspäiväraha ja sitä suuruudeltaan vastaava ansiopäivärahan perusosa sekä työmarkkinatuki, joka täysimääräisenä on peruspäivärahan suuruinen, ovat perustuslain 19 §:n 2 momenttiin liittyviä sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä (PeVL 16/1996 vp, s. 1/II, PeVL 17/1996 vp, s. 1/II, PeVL 46/2002 vp, s. 2/I ja PeVL 25/2013 vp, s. 2/4). Ansio-osa sen sijaan ei ole kyseisen säännöksen mukainen etuusjärjestelmä.

Keskeinen kysymys perustuslain 19 §:n arvioinnin osalta on se, ovatko perusturva koskeville muutoksille esitetyt perustelut perusoikeusdoktriinin kannalta hyväksyttäviä ja suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Vastaavanlainen velvollisuus muutosten hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden arvioinnille on johdettavissa myös TSS-sopimuksen määräyksistä sekä

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artiklasta, jonka mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet pyrkimykseen asteittain nostaa sosiaaliturvajärjestelmänsä korkeammalle tasolle.

TSS-sopimuksen 9 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan sosiaalivakuutus mukaan lukien. Edelleen TSS-sopimuksen 11 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. Sopimusvaltiot sitoutuvat TSS-sopimuksen 2 artiklan nojalla täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. Oikeuksien toteuttamisessa kuitenkin huomioidaan 9 artiklan mukaisesti sopimusvaltion käytettävissä olevat voimavarat, jotka voidaan ottaa huomioon painavampina syinä sosiaaliturvaetuksia heikennettäessä. TSS-sopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltiot tunnustavat, että niiden oikeuksien nauttimisen osalta, jotka valtio on yleissopimuksen mukaisesti suonut, valtio voi rajoittaa näitä oikeuksia laissa säädetyllä tavalla ja vain siinä laajuudessa kuin se on sopusoinnussa oikeuksien luonteen kanssa sekä yksinomaan tarkoituksin edistää yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa. TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea on linjannut, miten sopimuksen velvoitteita ja niihin kohdistuvia muutoksia tulisi tulkita.

Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla velvoittaa jäsenvaltion luomaan sosiaaliturvajärjestelmän, joka turvaa kansalaisten toimeentulon työelämän katkoksiin liittyvien riskien varalta ja 12 artikla kattaa sekä vakuutusperustaiset ja ansiosidonnaiset korvaukset että aiemmasta työhistoriasta riippumattomat, useimmiten verorahoitteiset tasakorvaukset. Sopimuksen 13 artikla taas turvaa oikeuden sosiaaliavustukseen jokaiselle, jolla ei ole riittäviä tuloja tai varoja ja joka ei pysty hankkimaan tällaisia tuloja tai varoja joko omin avuin tai muista lähteistä. Euroopan sosiaalisen peruskirjan III osan G artiklan mukaan peruskirjan takaamiin oikeuksiin ei saa kohdistaa muita peruskirjassa määriteltyjä rajoituksia, lukuun ottamatta sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi tai yleisen edun, kansallisen turvallisuuden, kansan terveyden tai moraalin suojelemiseksi.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut sosiaalisten oikeuksien mitoituksessa lainsäätäjälle asetetun toimintavelvoitteen luonteen mukaista olevan, että sosiaaliturvaa suunnitellaan ja kehitetään yhteiskunnan taloudellisten voimavarojen mukaisesti ja että kansantalouden ja julkisen talouden tila voidaan ottaa huomioon mitoitettaessa sellaisia etuuksia, jotka julkinen valta välittömästi rahoittaa (ks. esim. PeVL 6/2015 vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 10/II, ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvattun perusoikeuden toteutumista (PeVL 10/2015 vp).

Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä ja niiden olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Rajoituksille on oltava hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen tarve. Rajoitusten on oltava myös suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Lainsäädännön tavoitteiden tulee olla oikeassa suhteessa käytettyihin keinoihin, ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuden rajoitus on toisin sanoen sallittu ainoastaan, jos tavoitetta ei voi saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Hyväksyttävyyden arvioinnissa on otettava huomioon myös Suomea sitovat

kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja merkitystä on Suomea sitovien perus- ja ihmisoikeussopimusten vastaavilla, ihmisoikeutta koskevilla säännöksillä.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat antaneet Suomea koskevia kannanottoja. YK:n TSS-komitea antaa sopimuksen säännösten tulkinnoista yleiskommenteja (general comments). Komitean viimeisimmät Suomea koskevat loppupäätelmät hyväksyttiin 5.3.2021 (E/C.12/FIN/CO/7). Komitea kiinnitti päätelmissään huomiota sosiaaliturvaan (9 artikla) katsoen että vuosien 2015–2019 aikaiset etuuksien leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytykset tekivät etuuksista riittämättömiä. Komitea vaati Suomea varmistamaan jatkossa, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä ja että harkittaessa leikkauksia muun muassa julkisen talouden säästötoimien yhteydessä a) leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa; b) leikkaukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia, että muiden toimintaperiaatteiden noudattaminen tai toimenpiteistä pidättyminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta; c) leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin; d) leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta; ja e) leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason. Lisäksi komitea kehotti perehtymään yleiskommenttiin nro 19 (2007) oikeudesta sosiaaliturvaan sekä julkisen talouden säästötoimia koskevaan komitean puheenjohtajan kirjeeseen (2012) (E/2013/22–E/C.12/2012/3, annex VI (B)).

Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on arvioinut Suomen sosiaaliturvaa ja se antoi viimeksi vuoden 2023 alussa suosituksen, jonka mukaan Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia. Peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sen artikloissa määritellyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä on sekä ansioon sidottuja, että vähimmäismääräisiä etuuksia. Vähimmäismääräisiä sosiaaliturvaetuuksia ovat takuueläke, vähimmäismääräinen sairaus- ja kuntoutuspäiväraha sekä työttömyysturvan peruspäiväraha. Niiden rinnalla ovat sosiaaliavustuksiksi luokiteltavat tarveharkintaiset etuudet eli työmarkkinatuki ja toimeentulotuki. Pääsääntöisesti Suomessa pyritään turvaamaan yksilön asemaa sosiaalisen riskin varalta (kuten työttömyyden, sairauden tai työkyvyttömyyden).

Pohjoismainen käsitys sosiaaliturvasta rahallisen tuen ja palveluiden yhdistelmänä vaikuttaa suomalaisen järjestelmän taustalla. Komitea on tarkastellut myös muiden Pohjoismaiden perusturvan riittävyttä. Myös niiden osalta ovat nousseet esille Pohjoismaisen järjestelmän erityispiirteet. Näkemys on osaltaan johtanut eriäviin näkemyksiin sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa. Suomi arvioi vähimmäisturvan riittävyttä toisin, koska Suomessa sosiaalietuudet, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja erilaiset terveydenhuollon maksukatot muodostavat kokonaisuuden. Yksittäisen etuuden taso ei Suomen näkemyksen mukaan ole hyvä mittari tuen riittävyydelle, koska Suomessa toimeentulo voi koostua esimerkiksi työmarkkinatuesta, asumistuesta ja toimeentulotuesta. Lisäksi muun muassa julkisilla terveyspalveluilla ja reseptilääkkeillä ovat omat maksukattonsa, jotka rajaavat asiakkaan terveydenhuoltokustannukset kohtuulliselle tasolle.

Ennen vuoden 2024 alusta vaikuttavaa niin kutsuttua jäädystä, jonka perusteella kansaneläkeindeksillä tarkistettavaan etuuksiin ei määräaikaisesti tehdä indeksitarkistuksia, vuosina 2019–2023 perusturvan tasoa on parannettu paitsi erillisratkaisuilla myös indeksikorotusten kautta. Tässä esityksessä ei puututa työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan tasoon.

Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna

Esityksessä ehdotetaan, että ansiopäivärahan taso porrastettaisiin niin, että etuuden määrä alentuisi työttömyyden pitkittyessä. Ansiopäiväraha ei kuitenkaan voisi alentua miten vähäiseksi tahansa, vaan se maksettaisiin vähintään peruspäiväraha suuruisena. Toisin sanoen työttömällä työnhakijalla, jonka ansiopäivärahaa alennetaan, olisi oikeus vähintään peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea vastaavaan perusosan suuruiseen etuuteen. Perustuslakivaliokunta ei aiemmin ole pitänyt ansio-osan keston porrastamista aiemman työssäolon perusteella perustuslain kannalta ongelmallisena (PeVL 25/2013 vp).

Esityksen taustalla on perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle osoitettu velvollisuus edistää työllisyyttä, eikä sääntely aseta ihmisiä kohtuuttomaan asemaan. Näin erityisesti kun huomioidaan se, ettei ansiopäiväraha voi alentua vähäisemmäksi kuin peruspäiväraha, joka vastaa perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua ansiopäivärahan perusosaa, ja se, että ehdotuksella ei myöskään ole vaikutusta näin työllistetyt henkilön oikeuteen saada taloudellista tukea asumistukijärjestelmästä tai toimeentulotukena. Ehdotetut muutokset eivät heikennä työttömyyden aikaista perustoimeentuloa eivätkä esitetyt ehdotukset eivät ole siten ongelmallisia perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta.

Palkkatuettu työ ja työssäoloehto

Esityksessä ehdotetaan myös, että palkkatuettu työ ei kahta ehdotettua poikkeusta lukuun ottamatta jatkossa kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdotusta vaan pidentäisi sen tarkastelujaksoa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että palkkatuettu työ otettaisiin kokonaisuudessaan huomioon täytettäessä eräitä työttömyysturvaseuraamuksia ja työmarkkinatuen odotusaikaa.

Se, että palkkatuettu työ ei kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdotusta, heikentää palkkatuetussa työssä työllistyvien mahdollisuuksia täyttää työssäoloehto ja joko päästä tai palata perus- tai ansiopäivärahan saajaksi. Jos palkkatuetun työn päättyessä työllistynyt palaisi työttömäksi työnhakijaksi, hänellä olisi kuitenkin oikeus vähintään perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun etuuteen eli työmarkkinatukeen.

Esitykset, jonka mukaan palkkatuettu työ otettaisiin kokonaisuudessaan huomioon täytettäessä eräitä työttömyysturvaseuraamuksia ja työmarkkinatuen odotusaikaa, puolestaan tukisivat työttömän työnhakijan oikeutta perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettuun etuuteen, ja lisäksi myös vähentäisivät tarvetta perustuslain 19 § 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen etuuteen, toimeentulotukeen.

Eräistä ikäsidonnaisista poikkeussäännöksistä luopuminen

Perus- ja ansiopäivärahoikeuteen vaikuttaisi se, että työttömyysturvain poikkeussäännökset työssäoloehdon kertymisestä työllistymisestä edistävistä palvelusta kumottaisiin, ja ansiopäivärahan määrään vaikuttaisi se, että säännös 58 vuotta täyttäneiden ansiopäivärahan tason suojaamisesta esitetään kumottavaksi.

Ehdotukset eivät vaikuttaisi työttömän työnhakijan oikeuteen saada työttömyyden perusteella maksettavaa viimesijaista etuutta eli työmarkkinatukea, eikä 58 vuotta täyttäneiden ansiopäivärahan tason suojaussäännöksen kumoaminen myöskään estäisi ansiopäivärahan maksamista sellaisena, miksi se määräytyy henkilön tosiasiallisten tulojen perusteella, yleinen ansiopäivärahan tason suojaussäännös huomioiden.

Muuta oikeudesta perustoimeentulon turvaan

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet ovat antaneet Suomea koskevia kannanottoja. YK:n TSS-komitea antaa sopimuksen säännösten tulkinnoista yleiskommenteja (general comments). Komitean viimeisimmät Suomea koskevat loppupäätelmät hyväksyttiin 5.3.2021 (E/C.12/FIN/CO/7). Komitea kiinnitti päätelmässään huomiota sosiaaliturvaan (9 artikla) katsoen että vuosien 2015–2019 aikaiset etuuksien leikkaukset ja kansaneläkeindeksin jäädytykset tekivät etuuksista riittämättömiä. Komitea vaati Suomea varmistamaan jatkossa, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä ja että harkittaessa leikkauksia muun muassa julkisen talouden säästötoimien yhteydessä a) leikkaukset ovat väliaikaisia ja koskevat ainoastaan kriisiaikaa; b) leikkaukset ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia, että muiden toimintaperiaatteiden noudattaminen tai toimenpiteistä pidäytyminen olisi haitallisempaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kannalta; c) leikkaukset eivät vaikuta suhteettomasti muita heikommassa asemassa oleviin ja syrjäytyneisiin ryhmiin; d) leikkauksiin liitetään muita toimia, kuten sosiaalisia tulonsiirtoja, joilla lievennetään kriisiaikoina syntyvää eriarvoisuutta; ja e) leikkauksissa säilytetään etuuden ydinosa, joka mahdollistaa edunsaajille riittävän elintason. Lisäksi komitea kehotti perehtymään yleiskommenttiin nro 19 (2007) oikeudesta sosiaaliturvaan sekä julkisen talouden säästötoimia koskevaan komitean puheenjohtajan kirjeeseen (2012) (E/2013/22–E/C.12/2012/3, annex VI (B)).

Vaikka esityksessä ehdotetuilla muutoksilla on säästötavoite, niissä on kyse myös rakenteellisesta uudistuksesta, jonka tavoitteena on lisätä työllisyyttä pitkällä tähtäimellä ja näin vahvistaa julkista taloutta kokonaisuutena. Kyse ei ole kriisiajan lainsäädännöstä. Kansainvälisessä vertailussa korkean verorasituksen ja talouskasvun edellytysten turvaamisen vuoksi tasapainotusta ei voida valtiovarainministeriön mukaan kokonaan toteuttaa verotusta kiristämällä. Hallituksen tavoite julkisen talouden tasapainottamiseksi edellyttääkin myös suoria säästötoimia. Julkisen talouden kestävyydellä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan. Julkisen talouden tasapainottamiseksi esityksen tavoitteena on suoraan vähentää työttömyysetuusmenoa ja parantaa työllistymisen kannustimia ja näin lisätä työllisyyttä, mikä myös vähentäisi työttömyysetuusmenoa. Kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kohdalla viimesijainen toimeentulotuki ja asumistuki osaltaan kompensoivat työttömyysetuuteen syntyvien muutosten vaikutuksia. Julkisen talouden kestävyydellä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan.

Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on arvioinut Suomen sosiaaliturvaa ja se antoi viimeksi vuoden 2023 alussa ratkaisun, jonka mukaan Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia kattaakseen tuensaajan perustarpeet uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan edellyttämällä tavalla. Ministerikomitea on puolestaan kesäkuussa 2023 antanut sosiaalisten oikeuksien komitean vuonna 2018 tekemään ratkaisuun liittyvän suosituksen (CM/RecChS(2023)1).

Peruskirjan voimaan saattaneet valtiot ovat sitoutuneet suojaamaan sen artikloissa määriteltyjä sosiaalisia ja taloudellisia oikeuksia. Suomen sosiaaliturvajärjestelmässä on sekä ansioon sidottuja, että vähimmäismääräisiä etuuksia. Vähimmäismääräisiä sosiaaliturvaetuuksia ovat takuueläke, vähimmäismääräinen sairaus- ja kuntoutuspäiväraha sekä työttömyysturvan peruspäiväraha. Niiden rinnalla ovat sosiaaliavustuksiksi luokiteltavat tarveharkintaiset etuudet eli työmarkkinatuki ja toimeentulotuki. Pääsääntöisesti Suomessa pyritään turvaamaan yksilön asemaa sosiaalisen riskin varalta (kuten työttömyyden, sairauden tai työkyvyttömyyden).

Pohjoismainen käsitys sosiaaliturvasta rahallisen tuen ja palveluiden yhdistelmänä vaikuttaa suomalaisen järjestelmän taustalla. Komitea on tarkastellut myös muiden Pohjoismaiden perusturvan riittävyttä. Myös niiden osalta ovat nousseet esille Pohjoismaisen järjestelmän erityispiirteet. Näkemys on osaltaan johtanut eriäviin näkemyksiin sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa. Suomi arvioi vähimmäisturvan riittävyttä toisin, koska Suomessa sosiaalietuudet, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja erilaiset terveydenhuollon maksukatot muodostavat kokonaisuuden. Yksittäisen etuuden taso ei Suomen näkemyksen mukaan ole hyvä mittari tuen riittävydelle, koska Suomessa toimeentulo voi koostua esimerkiksi työmarkkinatuesta, asumistuesta ja toimeentulotuesta. Lisäksi muun muassa julkisilla terveystalouksilla ja reseptilääkkeillä ovat omat maksukattonsa, jotka rajaavat asiakkaan terveydenhuoltokustannukset kohtuulliselle tasolle.

Ennen vuoden 2024 alusta voimaan tullutta niin kutsuttua indeksijäädystä, vuosina 2019–2023 perusturvan tasoa on parannettu paitsi erillisratkaisulla myös indeksikorotusten kautta. Esityksen johdosta peruspäivärahan tasoista ansiopäivärahaa saavien määrän arvioidaan kasvavan, ja esityksen arvioidaan myös lisäävän työmarkkinatukea saavien määrää.

Kokonaisuudessaan kansainvälisten valvontaelinten kannanottojen osalta voidaan todeta, että tässä esityksessä ei kuitenkaan puututa työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan tasoon, eikä esitystä näin ollen ole perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön tai kansainvälisiä sopimuksia koskevien valvontahuomioiden valossa pidettävä perustoimeentulon turvaa koskevan oikeuden kannalta ongelmallisena.

12.2.4 Tuki lapsen huolenpidosta vastaaville

Sen lisäksi, että oikeus perustoimeentuloon turvataan perustuslain 19 §:n 2 momentissa työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella, perustuslain 19 §:n 3 momentissa on säädetty, että julkisen vallan on tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännös asettaa julkiselle vallalle tehtävän nimenomaan tukea lapsen huolenpidosta vastaavien toiminta, ja säännös sisältää myös lapsiperheiden aineellisen tukemisen ulottuvuuden (HE 309/1993 vp s. 71–72 ja PeVM 25/1994). Tästä seuraa, että sosiaaliturvaa koskevissa ratkaisuissa on otettava huomioon tuen tason vaikutus myös tukea saavan lasten hyvinvointiin.

Suomea sitoo myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus, jonka 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksien komitea antoi Suomelle kesäkuussa 2023 suositukset YK:n lasten oikeuksien sopimuksen täytäntöönpanosta. Komitea antoi suosituksia muun muassa lastensuojelusta, lapsiin kohdistuvan välivallan ehkäisemisestä, vammaisten lasten oikeuksista ja lasten mielenterveyteen liittyvistä kysymyksistä. Tässä hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten kannalta keskeisessä sosiaaliturvaa koskevassa suosituksessa (Standard of living, suositus 35 a) komitea suositti, että Suomi turvaa lapsille riittävän toimeentulon välttämällä sellaisia sosiaaliturvan leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin.

Esityksen osiossa 4.2.2.3 on kuvattu tarkemmin YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen esityksen kannalta keskeisiä artikloja ja ehdotusten vaikutuksia lapsiperheisiin. Siltä osin kuin muutokset kohdistuvat lapsiperheisiin, ne heikentävät staattisesti arvioituna lapsiperheiden kulutusmahdollisuuksia. Muutoksista erityisesti ansiopäivärahan porrastus vaikuttaisi sellaisiin kotitalouksiin, jossa on lapsia. Näissä tapauksissa lapsiperheen työttömyysetuus pieneneisi 20 tai

25 prosenttia suhteessa nykytilaan. Suhteessa koko kohderyhmään lapsiperheiden osuus on noin 27 prosenttia. Lapsiperheisiin porrastus kohdentuisi hieman harvemmin kuin ansiopäivärahan saajiin keskimäärin. Koska porrastus kohdentuu erityisesti ikääntyneisiin ansiopäivärahan saajiin, muutoksen kohteena olevien perheiden lapset eivät olisi useimmiten aivan nuoria, sillä 50–60-vuotiailla on pieniä lapsia melko harvoin.

Eräistä ikäsidonnoista poikkeuksista luopuminen vaikuttaisi vähäisemmässä määrin lapsiperheisiin johtuen näiden poikkeussäännösten ikärajoista (vähintään 57 vuotta).

Muutosten voidaan arvioida lisäävän toimeentulotuen saantia niiden työnhakijoiden kohdalla ja niissä kotitalouksissa, joihin on jo ennen ehdotettuja muutoksia maksettu perustoimeentulotukea. Muutokset voivat kuitenkin myös tuoda toimeentulotuen piiriin uusia työttömyysetuutta saavia työnhakijoita ja kotitalouksia. Tämä vaikutus liittyisi kuitenkin ensi sijassa ikäsidonnoisten poikkeusten kumoamiseen, sillä niiden voidaan arvioida lisäävän työmarkkinatuen saantia ansiopäivärahan sijasta. Nämä muutokset kohdistuvat arvion mukaan vähäisemmin lapsiperheisiin. Lisäksi ansiopäivärahan tason porrastus voi lisätä toimeentulotuen saantia erityisesti matalapalkkaisesta työstä työttömäksi jääneiden joukossa.

Esityksessä on arvioitu, että noin 3 000 henkilön ansiopäiväraha alenisi peruspäivärahan suuruiseksi. Perustuslakivaliokunta on muun muassa lausunnoissaan PeVL 47/2017 vp ja PeVL 40/2018 vp pitänyt huolestuttavana, että sääntelyn vaikutukset kohdistuvat voimakkaimmin pienituloisiin henkilöihin ja kotitalouksiin ja lausunnossaan PeVL 21/2016 vp valiokunta on asiakasmaksuja arvioidessaan katsonut, että perittävät maksut eivät saa johtaa siihen, että palvelut siirtyvät 125 niitä tarvitsevien ulottumattomiin, tai johtaa siihen, että niitä tarvitsevat joutuvat turvautumaan perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun viimesijaiseen toimeentuloturvaan. Arvioidessaan lapsikorotusten poistoa hallituksen esityksen HE 73/2023 vp johdosta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, että kun otetaan huomioon olemassa olevat tukijärjestelmät, sen käsityksen mukaan ei ollut perustuslain 19 §:n 3 momenttiin kiinnittyvää valtiosääntöoikeudellista estettä poistaa lapsikorotuksia. Se totesi edelleen, että ”Vaikka ehdotettujen muutosten ei kaikilta osin voida katsoa olevan vähäisiä, ehdotetut työttömyysturvalain muutokset eivät valiokunnan mielestä myöskään muilta osin heikennä niin olennaisesti perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettua perustoimeentulon turvaa, että sääntely ei vastaisi perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia (ks. myös PeVL 16/2023 vp 5 40/2018 vp, s. 3, PeVL 47/2017 vp, s. 4).” (PeVL 16/2023 vp kappale 13).

Ehdotetuilla muutoksilla on vaikutus perheiden toimeentuloon. Muutokset eivät kuitenkaan luo väliinputoajaryhmiä sosiaaliturvassa, sillä niillä ei ole vaikutusta lähtökohtaiseen oikeuteen saada työttömyysetuutta työttömyysajalta vähintään peruspäivärahan suuruisena, kun tarkastellaan ansiopäivärahan porrastusta, ja vähintäänkin työmarkkinatukena, kun tarkastellaan muita ehdotettuja muutoksia. Muutokset eivät heikentäisi varsinaisen työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan määrää. Muutoksista huolimatta lapset edelleen olisivat muiden perustuslain 19 §:n 2 ja 3 momentin tarkoittamien etuuksien ja palveluiden piirissä. Lausunnossaan PeVL 16/2023 vp perustuslakivaliokunta totesi, että lapsikorotuksen poistoa koskevan muutoksen porrastaminen antaisi aikaa sopeutua muutokseen. Tässä hallituksen esityksessä erityisesti lapsiperheisiin vaikuttavien muutosten esitetään tulevan voimaan 2.9.2024, minkä lisäksi soveltamisessa on siirtymäaika, mikä luo mahdollisuuden pyrkiä sopeutua muutokseen.

Lisäksi staattisen arvioinnin ominaisuus on, että se ei huomioi kannustinten muutoksiin liittyviä käyttäytymismuutoksia ja työllisyysvaikutuksia. Käyttäytymisvaikutusten huomioimatta jättäminen liioittelee ehdotettujen muutosten haitallisia vaikutuksia lapsiperheille ja jättää työllisyyden vahvistumiseen liittyvät positiiviset vaikutukset huomioitta.

Käyttätymisvaikutuksiin liittyy epävarmuutta, mutta arvioiden riskit ovat symmetrisiä tarkoittaen, että vaikutukset voivat olla arvioitua pienempiä tai suurempia.

12.2.5 Vammaisten henkilöiden oikeudet

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen (SopS 26 ja 27/2016) tarkoituksena on edistää, suojella ja taata kaikille vammaisille henkilöille täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikki ihmisoikeudet ja perusvapaudet sekä edistää vammaisten henkilöiden synnynnäisen arvon kunnioittamista. Vammaissopimuksen 4 artiklan 2 kohta vastaa sanoitukseltaan TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan kirjausta. TSS-sopimus on hyväksytty vuonna 1966 ja se on astunut kansainvälisesti voimaan 1976, jolloin myös Suomi on ratifioinut sopimuksen (SopS 6/1976). Sopimuksessa säädetään kaikkien sopimusvaltion oikeudenkäytön piirissä olevien ihmisten, mukaan lukien vammaisten henkilöiden, oikeudesta muun muassa yhdenvertaiseen kohteluun, työhön, sosiaaliturvaan, tyydyttävään elintasoon ja terveyteen. TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova komitea on lisäksi eksplisiittisesti vahvistanut myös vammaisten henkilöiden kuulumisen TSS-sopimuksen soveltamisalaan vuonna 1994 antamassaan vammaisia henkilöitä koskevassa yleiskommentissa (E/1995/22).

Esityksessä ehdotetut työttömyysturvalain muutokset koskevat myös työmarkkinoille osallistuvien vammaisten työttömyysetuuksia. Kuten edellä osiossa 4.2.2.4 on kuitenkin tuotu esiin, ne työttömyysturvalain poikkeukset, jotka koskevat osatyökyvyttömyyseläkkeen rinnalla työskenteleviä henkilöitä, jäisivät kuitenkin edelleen voimaan.

Perustuslain 6 ja 18 §:n lisäksi YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26–27/2016, vammaisyleissopimus) on merkityksellinen palkkatuetta ja työssäoloehdon kertymistä koskevan ehdotuksen arvioinnissa. Vammaisyleissopimuksen 27 artikla koskee vammaisen henkilön oikeutta työhön ja työllistymisen mahdollisuuksien turvaamista.

Vammaisyleissopimuksen noudattamista valvova komitea (CRPD, The Committee on the Rights of Persons with Disabilities) on täsmentänyt kyseisen artiklan sisältöä vammaisten oikeutta työhön koskevassa yleiskommentissaan nro 8 (General comment No. 8 (2022) on the right of persons with disabilities to work and employment, CRPD/C/GC/8). Komitea huomauttaa, että oikeus työhön on perustavanlaatuinen oikeus, joka osaltaan turvaa muiden perusoikeuksien toteutumista ja on olennainen osa ihmisarvoa. Kuitenkin ableistinen järjestelmä vaikuttaa haitallisesti monien vammaisten mahdollisuuksiin saada mielekästä työtä, ja he kohtaavat monia esteitä työmarkkinoilla. Esimerkiksi vammaisten henkilöiden siirtymistä avoimille työmarkkinoille ei edistetä tehokkaasti, tai vammaiset henkilöt eivät saa yhtäläistä korvausta samanarvoisesta työstä muihin verrattuna. (CRPD/C/GC/8, kohdat 2–4 ja 14.)

Vammaisyleissopimuksen 27(1) artiklassa kielletään vammaisten kaikenlainen syrjintä (a- alakohta). Suorasta syrjinnästä on kyse, jos vammaista henkilöä kohdellaan epäsuotuisasti mistä tahansa hänen vammaisuuteensa liittyvästä syystä. Epäsuorasta syrjinnästä on kyse, jos neutraalilta vaikuttavalla lainsäädännöllä tai käytännöillä on kielteinen vaikutus vammaisiin henkilöihin, esimerkiksi siitä syystä, että vammaisia henkilöitä ei ole otettu huomioon asian valmistelussa. (CRPD/C/GC/8, kohdat 17–18.) CRPD-komitean yleiskommentti nro 6 (General comment No. 6 (2018) on equality and non-discrimination, CRPD/C/GC/6) koskee yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa.

Yleiskommentin mukaan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi sopimusvaltioiden tulee varmistaa, että vammaisuuden perustella ei esiinny minkäänlaista syrjintää työssä tai työelämässä. Lisäksi sosiaaliturvan osalta yleiskommentissa nimenomaisesti todetaan, että vammaisyleissopimukseen sitoutuneiden valtioiden velvollisuutena on varmistaa vammaisille

henkilöille yhtäläinen ja tehokas pääsy etuuksiin ja oikeuksiin, kuten eläke- tai työttömyysetuuksiin. Näitä oikeuksia ei saa loukata poissulkemalla vammaisen henkilö työlämästä, sillä se pahentaisi syrjäytymistilanteita. (CRPD/C/GC/6, kohta 67; myös CRPD/C/GC/8, kohta 64.⁶⁰)

Vammaisilla henkilöillä on kaikissa tilanteissa oikeus oikeudenmukaisiin ja suotuisiin työehtoihin, kuten samaan palkkaan samanarvoisesta työstä (27(1) artiklan b-alkohta). Vammaisyleissopimuksen 27(1) artiklassa edellytetään sopimusvaltioiden toteuttavan lainsäädäntötoimia, joilla edistetään vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia työllistyä (e-kohta), edistetään vammaisten henkilöiden työllisyyttä yksityisellä sektorilla mm. asianmukaisilla toimilla, kuten erilaisilla kannustimilla (h-kohta), sekä edistetään vammaisten henkilöiden työkokemuksen hankkimista avoimilla työmarkkinoilla (j-kohta). Palkkatuki (wage subsidy) on yksi esimerkki mainituissa lainkohdissa tarkoitetuista lainsäädännöllisistä keinoista, joilla vammaisten henkilöiden oikeutta työhön voidaan pyrkiä edistämään (CRPD/C/GC/8, kohta 42).

Vammaisten henkilöiden oikeudesta sosiaaliturvaan säädetään vammaisyleissopimuksen 28 artiklassa. Artiklan 2 kohdan mukaan ”sopimuspuolet tunnustavat vammaisten henkilöiden oikeuden sosiaaliturvaan ja tämän oikeuden nauttimiseen ilman syrjintää vammaisuuden perusteella”.

Edellä kuvatusta palkkatukea koskevasta pääsäännöstä poiketen esityksessä ehdotetaan, että työssäoloehdot kerryttäisi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 7 §:ssä tarkoitettu palkkatuettu työ, jossa työllistetään työtön työnhakija, jonka mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat olennaisesti vähentyneet vamman tai sairauden vuoksi. Tällaisessa tilanteessa palkkatukea myönnetään ensin 10 kuukaudelta työsuhteen alkamisesta lukien, kuitenkin enintään työsuhteen keston ajalta. Työssäoloehdot kertyisi siltä osin kuin kyse on tämän ensimmäisen jakson jälkeisestä jatkohakemuksesta, sillä vasta tukiajan jatkamisen edellytyksenä on, että:

- 1) tuella palkatun työ- ja toimintakyvystä toimitetaan työ- ja elinkeinotoimistolle palkkatukijakson aikana laadittu lääkärintodistus, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta;
- 2) työnantaja on toteuttanut työterveyshuollon suosittelemat kohtuulliset mukautukset;
- 3) työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan tuella palkatun tuottavuus työtehtävässä on tehdyistä mukautuksista huolimatta alentunut vamman tai sairauden johdosta olennaisesti sekä pysyvästi tai pysyväisluonteisesti.

Ehdotus työssäoloehdon kertymisestä palkkatuetusta työstä näissä esityksessä tarkoitetuissa tilanteissa on yhdensuuntainen vammaisopimuksen kanssa. Vammaisten henkilöiden työllistymisen haasteiden vuoksi ehdotusta voidaan pitää perusteltuna erityiskohteluna myös, kun ehdotusta tarkastellaan perustuslain 6 §:n kannalta.

⁶⁰ ”State parties should: (e) Ensure proper transition into and out of employment for persons with disabilities in a non-discriminatory manner, and equal and effective access to benefits and entitlements, such as retirement or unemployment benefits, which must not be infringed upon by exclusion from employment, thereby further exacerbating the situation of exclusion” (kohta 64, ala-kohta e).

12.3 Taannehtiva soveltaminen

Lakien voimaantulossa lähtökohta on, että lakia aletaan soveltaa sen voimaantulopäivänä. Voimaantulopäivän lisäksi muusta säädetään vain, jos lain vaikutuksia halutaan ulottaa voimaantuloa edeltävään aikaan tai jos halutaan siirtää lain joidenkin vaikutusten alkamista voimaantulopäivää myöhemmäksi. Suomen lainsäädännössä ei ole nimenomaista taannehtivan lainsäädännön kieltoa perustuslain perusoikeussäännöksiin sisältyvää taannehtivien kriminalisointien kieltoa lukuun ottamatta.

Lakiehdotuksen 6 sisältämiä lain 1300/2023 voimaantulosäännöksen muutoksia ehdotetaan sovellettavaksi 1.1.2024 alkaen eli taannehtivasti ennen lain voimaantuloa. Muutoksilla myöhennettäisiin sitä ajankohtaa jolloin lailla 1300/2023 pidennettyä jäsenyysehtoa sovellettaisiin. Jäsenyysehto pitenisi samaan aikaan kuin palkansaajan ansiopäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon pituus pitenee 26 kalenteriviikosta 12 työssäoloehtokuukauteen. Samoin työttömyysturvalain 5 luvun 9 ja 11 §:n soveltamista myöhennettäisiin. Ehdotetut muutokset koskisivat kaikkia lomautettuja ja työttömäksi jääneitä.

Kynnyksen muutosten taannehtivalle soveltamiselle voidaan katsoa olevan korkeampi, jos ehdotetuilla muutoksilla heikennettäisiin työttömyysetuuksien saamisedellytyksiä ja sitä kautta ihmisten taloudellista asemaa nykytilaan verrattuna. Koska ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus turvata ihmisten taloudellista toimeentuloa ja estää väliinpuutoamistilanteita ei taannehtivalle soveltamiselle nähdä muodostuvan estettä tästä näkökulmasta.

12.4 Yhteenveto

Aiemmassa käytännössään perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti lausunut, ettei perustuslain tasolla voida säätää yksityiskohtaisesti riittävän turvan tasosta. Toimeentulon tasoa ei siis kansallisessa perustuslakiarvioinnissa arvioida esimerkiksi suhteessa yhteiskunnan tulotasoon tai tuen ostovoimaan vaan arviointi tehdään, ainakin perustuslain kontekstissa, järjestelmän sisällä. Tapauskohteisessa arvioinnissa perustuslakivaliokunta on esimerkiksi todennut, että lakiehdotuksen vaikutukset perusturvan tasoon ovat ”vähäisiä” ja siten hyväksyttäviä, perusoikeuteen puuttumattomia, kuten lausunnossa PeVL 17/1996, ja saman arviointiperustan se vahvisti lausunnossa PeVL 48/2006. Valiokunta on kuitenkin pitänyt selvänä, etteivät heikennykset saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp.).

Perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön valossa mitään ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä ei sinänsä liity siihen, että perustuslain 19 §:n 2 momentin alaan kuuluvia toimeentulokietuuksia heikennetään (mm. PeVM 25/1994 vp.). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että julkisen vallan välittömästi rahoittamien perustoimeentuloturvaetuuksien osalta etuuksien tasoa mitoitettaessa voidaan ottaa huomioon kulloinenkin kansantalouden ja julkisen talouden tila (PeVL 34/1996 vp., PeVL 21/2016 vp), ja että valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp sekä PeVL 16/2023 vp kappale 9). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvattun perusoikeuden toteutumista (PeVL 14/2015 vp, s. 3 ja PeVL 16/2023 vp kappale 9). Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin vaatimuksia eivät vastaisi sellaiset lainsäädännölliset muutokset, jotka merkitsisivät olennaista puuttumista perustoimeentulon turvaan (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. myös esim. PeVL 40/2018 vp ja PeVL 45/2017 vp sekä PeVL 16/2023 vp kappale 9). Valiokunnan mukaan selvää on myös

se, että heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä (esim. PeVL 14/2015 vp, s. 3 ja PeVL 16/2023 vp kappale 9).

Perustuslakivaliokunta on toisin sanoen kiinnittänyt huomiota siihen, ettei perusoikeuksilla tavoitella tiettyjen etuuksien tason turvaamista. Lisäksi se on lausunut, että sosiaaliturva on sidoksissa yhteiskunnan taloudellisiin voimavaroihin ja siten etuuksien mitoittamisessa on perusteltua huomioida julkisen talouden ja kansantalouden tila. Näin perusoikeuden tason arvioinnissa huomio kiinnittyy tuen saajan ohella yhteiskunnallisiin resursseihin.

Lausunnossaan PeVL 14/2023 vp (kappale 8) perustuslakivaliokunta on lausunut, ettei perustuslaissa voida yksityiskohtaisesti säätää, millä tavoin ja esimerkiksi minkä tasaisina etuuksina perustoimeentulon turva taataan lailla, mutta momentin mukaisina ei voida pitää ainakaan sellaisia muutoksia toimeentuloturvan sääntelyyn, jotka vaarantaisivat vähimmäistoimeentulon tai johtaisivat 1 momentissa tarkoitettua välttämättömän toimeentulon turvaa heikompaan perustoimeentuloturvan mitoittamiseen (ks. myös (PeVL 34/1996 vp, s. 2/II). Esityksellä ei puututa työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan tasoon, jolloin työttömyyden perusteella maksettavan perustoimeentuloturvan taso säilyy ennallaan suhteessa perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettuun välttämättömän toimeentulon turvaan nähden.

Esityksen on kuitenkin arvioitu lisäävän viimesijaiseksi tarkoitettun toimeentulotuen saamista. Lausunnossaan PeVL 16/2023 vp (kappale 14) perustuslakivaliokunta on todennut pitävänsä huolestuttavana sitä, että ehdotetun lainsäädännön on arvioitu ohjaavan etuudensaajia viimesijaiseksi tarkoitettun toimeentulotuen saajiksi (ks. myös PeVL 47/2017 vp, PeVL 51/2017 vp, PeVL 40/2018 vp) ja kiinnittää huomiota myös siihen, että toimeentulotukeen liittyy muusta sosiaaliturvajärjestelmästä poikkeava tarveharkinta ja menokontrolli (ks. myös PeVL 14/2023 vp, kappale 16). Samassa lausunnossa perustuslakivaliokunta lausui, että valtioneuvoston on välttämätöntä seurata tarkasti esityksen (HE 73/2023 vp) vaikutuksia erityisesti perustuslain 19 §:ssä turvattujen oikeuksien kannalta ja ryhtyä tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen (PeVL 16/2023 vp kappale 18).

Esityksen perusoikeusarvioinnin kannalta on tärkeää kyetä muodostamaan käsitys siitä, millaisia yhteisvaikutuksia useilla samaan aikaan annettavilla hallituksen esityksillä on etuuksia saaville henkilöille ja kotitalouksille. Tässä esityksessä kuvataan tähän esitykseen sisältyvien muutosehdotusten vaikutuksia kotitalouksiin ja lisäksi esityksessä kuvataan työttömyysturvaan lailla L 1300/2023 vahvistettujen muutosten ja esityksessä ehdotettujen muutosten yhteisvaikutuksia etuudensaajiin yleensä ja erikseen lapsiperheiden kohdalla. Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut syksyllä 2023 annetuista sosiaaliturvaa koskevista muutosehdotuksista niiden kotitalouksiin kohdistuvia yhteisvaikutuksia koskevan erillisen muistion, jossa huomioitiin myös osa tässä esityksessä ehdotetuista muutoksista.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. (ks. esim. PeVL 37/2010 vp, s. 3/I, PeVM 11/2009 vp, s. 2/I, ja PeVL 18/2006 vp, s. 2/II). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II). Yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamista perustelevan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaisia (PeVM 11/2009 vp, s. 2/I).

Palkkatuetta työtä koskevilta osin esityksessä ehdotetaan, että se muista työsuhteista poiketen ei kerryttäisi palkansaajan työssäoloa alentuneesti työkykyisen palkkatukea ja 60 vuotta

täyttäneen pitkäaikaistyöttömän pakkatukea lukuun ottamatta. Toisaalta palkkatuettu työ, kuten työllistymistä edistävät palvelut yleensä, pidentäisi työssäoloehdon tarkastelujaksoa. Velvoitetyötä koskevaa ehdotusta lukuun ottamatta esityksellä ei myöskään muutettaisi palkkatuen ehtoja tavalla, mikä nykytilaan verrattuna rajoittaisi työttömän työnhakijan mahdollisuutta palkkatuettuun työhön. Esityksellä ehdotetaan vähennettäväksi niitä tilanteita, joissa työttömän työnhakijan ikä vaikuttaa etuusoikeuteen ja näin tilanteet, joissa eri ikäisten työttömyysturva-oikeus määräytyy eri perustein, vähenisivät.

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle asetetusta perusoikeuksien turvaamisen velvoitteesta on johdettavissa lainsäätäjään kohdistuva velvoite järjestää tukijärjestelmä sellaiseksi, että yksilöillä on riittävät tosiasialliset mahdollisuudet päästä oikeuksiinsa (PeVL 31/1997 vp, s. 3). Perusoikeussäännökset velvoittavat julkista valtaa. Perusoikeuteen voidaan kuitenkin säätää tavallisella lailla rajoituksia tietyin edellytyksin, mutta rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Ne eivät saisi myöskään ulottua perusoikeuden ydinalueelle. Lisäksi rajoitusperusteiden tulisi olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Ne eivät saisi olla myöskään ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. (PeVM 25/1994 vp.)

Kuten edellä osiossa 12.2.4 on todettu, YK:n lapsen oikeuksien komitea on suosittanut, että Suomi turvaa lapsille riittävän toimeentulon välttämällä sellaisia sosiaaliturvan leikkauksia, jotka vaikuttavat köyhyyden ja syrjäytymisen vaarassa oleviin lapsiin. Osiossa 12.2.3, Muuta oikeudesta perustoimeentulon turvaan -otsikon yhteydessä on puolestaan todettu Yhdistyneiden kansakuntien taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean (TSS-komitea) maaliskuussa 2021 esittämät vaateet koskien sen varmistamista jatkossa, että sosiaalietuudet pysyvät riittävinä. Samassa yhteydessä on käsitelty myös Euroopan neuvoston sosiaalisten oikeuksien komitean 15.2.2023 julkistamaa ratkaisua koskien muun muassa työttömyysturvan peruspäivärahan ja työmarkkinatuen tasoa suhteessa suomalaisten keskituloon. Esitys on osa hallituksen julkisen talouden vahvistamiseksi valitsemaa kokonaisuutta. Julkisen talouden tilaa on merkittävästi vaikeuttanut se, että Suomen talouskasvu on ollut viimeisten runsaan kymmenen vuoden aikana heikkoa verrattuna aiempaan sekä muihin Pohjoismaihin ja EU:n keskiarvoon. Tulevina vuosina talouskasvun edellytyksiä heikentää väestökehitys. Julkinen taloutemme on ollut alijäämäinen vuodesta 2009 lähtien. Ilman talouspolitiikan merkittävää muutosta velkasuhteen kasvu jatkuu 2020-luvulla. Vaikka valtion velanhoitokyky on edelleen hyvä, se heikkenee jatkuvasti, jos julkista taloutta ei vahvisteta. Tulevien vuosien mahdolliset kriisit voivat johtaa tilanteeseen, jossa julkinen valta ei kykene julkisen talouden rajoitusten vuoksi reagoimaan kriisiin asianmukaisesti. Tällöin jouduttaisiin liian äkillisesti säästämään julkisista menoista ja kiristämään verotusta.

Laskusuhdanteen ohella myös valtiontalouden säästötavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä perusteena puuttua jossain määrin toimeentuloetuuksien tasoon tilanteessa, jossa julkisen talouden menojen ja tulojen välillä vallitsee pitkäaikainen rakenteellinen epätasapaino. Valtiovarainministeriön mukaan Suomen julkisen talouden velkaa kerryttävä alijäämä on mittava, ja näin julkisen talouden velkasuhteen vakauttaminen edellyttää nopeita ja merkittäviä toimenpiteitä seuraavien vuosien aikana. Kansainvälisessä vertailussa korkean verorasituksen ja talouskasvun edellytysten turvaamisen vuoksi tasapainotusta ei voida valtiovarainministeriön mukaan kokonaan toteuttaa verotusta kiristämällä. Hallituksen tavoite julkisen talouden tasapainottamiseksi edellyttääkin myös suoria säästötoimia. Julkisen talouden kestävyydellä hallitus tavoittelee sitä, että julkinen valta voi jatkossa vastata paremmin velvoitteistaan. Julkisen talouden tasapainottamiseksi esityksen tavoitteena on suoraan vähentää työttömyysetuusmenoja ja parantaa työllistymisen kannustimia ja näin lisätä työllisyyttä, mikä myös vähentäisi työttömyysetuusmenoja.

Ehdotetut muutokset koskisivat niiden voimaantulon jälkeen syntyviä tilanteita eikä niillä puututa muutoksen voimaantuloon mennessä kertyneeseen työskentelyyn perustuviin oikeuksiin tai velvoitteisiin taikka jo alkaneisiin ansiopäivärahan enimmäismaksuaikoihin tai tällaisen enimmäisajan aikaiseen ansiopäivärahan määrään ennen uuden työssäoloehdon täyttymistä. Ehdotetuilla muutoksilla ei näin ollen ole taannehtivia vaikutuksia lukuun ottamatta liitelakia 6, jonka ehdotettu taannehtiva soveltaminen ei heikentäisi etuuden saajien oikeuksia.

Huomioiden eduskunnan vastaukseen EV 83/2023 vp sisältynyt lausuma hallituksen esityksen osiossa 10 ehdotetaan, että muutoksien vaikutuksia seurattaisiin tavalla, joka mahdollistaa yhteisarvioinnin esityksessä ehdotettujen muutosten ja vuoden 2024 alusta voimaan tulleiden muutosten yhteisvaikutusten osalta.

Vaikka esitys heikentää joidenkin henkilöiden työttömyysetuuksien määrää, esitys kuitenkin säilyttää oikeuden saada työttömyysetuutta joko työmarkkinatukena, peruspäivärahana tai ansiopäivärahana sen perusosan osalta, eikä esitys heikennä näitä etuuden perusmääriä tai laske työttömyyden perusteella maksettavien etuuksien määrää alle perustuslain 19 §:n 1 momentissa tarkoitettun viimesijaisen turvan määrään. Jos ehdotuksia tarkastellaan suhteessa TSS-komitean vaatimuksiin, on syytä painottaa, että kyse ei ole kriisiaikaan tarkoitetuista, väliaikaisista muutoksista vaan tavoitteena on työttömyysturvajärjestelmän rakenteellinen, työllisyyttä lisäävä muutos, johon sisältyvät keinot ovat perusteltuja valtiontalouden pitkäaikaisen rakenteellisen epätasapainon korjaamiseksi. Viimesijainen toimeentuloa turvaava toimeentulotuki ja asumista turvaava asumistuki kompensoivat muutosten taloudellisia vaikutuksia kaikkein heikoimmassa asemassa olevien kohdalla. Esityksen muille rajoituksille voi katsoa olevan hyväksyttävä yhteiskunnallinen peruste ja valittuja keinoja voinee pitää välttämättömänä esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Esityksen ei voida katsoa asettavan työttömyysetuuden saajia keskenään perusteetta erilaiseen asemaan minkään perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun tai muun ominaisuuden perusteella.

Lait voidaan hallituksen käsityksen mukaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan aiemmasta lausuntokäytännöstä ei kuitenkaan ole johdettavissa sellaista kannanottoa palkansaajan työssäoloehdon kertymisestä tai perusoikeuksien tasoon liittyvien muutosten yhteisvaikutusten kohtuullisuudesta taikka puuttumisen olennaisuudesta, että esityksen voitaisiin todeta kaikilta osin vastaavan perustuslakivaliokunnan aiempia kannanottoja kansainvälisten valvontaelinten suositukset ja ratkaisutkin huomioon ottaen. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 4 a § ja 13 §:n 2 momentti, sekä 6 luvun 8 §:n 2 ja 4 momentti ja 9 §:n 3 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 5 luvun 4 a § laissa 1300/2023, 5 luvun 13 §:n 2 momentti, 6 luvun 8 §:n 2 momentti ja 9 §:n 3 momentti laissa 1049/2013 ja 6 luvun 8 §:n 4 momentti laissa 857/2015,
muutetaan 2 a luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohta ja 4 momentti, 5 luvun 3 §:n 4 momentti ja 4 §:n 3 momentti, 7 luvun 2 §:n 3 momentin 1 kohta sekä 14 luvun 1 a §:n 1 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 2 a luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohta ja 5 luvun 4 §:n 3 momentti laissa 1300/2023, 2 a luvun 10 §:n 4 momentti laissa 1380/2021, 5 luvun 3 §:n 4 momentti laissa 426/2019, 7 luvun 2 §:n 3 momentin 1 kohta laissa 1374/2014 sekä 14 luvun 1 a §:n 1 momentti laissa 1380/2021, ja
lisätään 5 luvun 4 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1300/2023, uusi 4 momentti, jolloin sen nykyinen 4 ja 5 momentti siirtyvät 5 ja 6 momentiksi, ja 6 lukuun siitä lailla 1311/2019 kumotun 3 a §:n tilalle uusi 3 a § seuraavasti:

2 a luku

Työvoimapoliittisesti moitittava menettely

10 §

Jatkuva työnhakuun ja työvoimapalveluihin liittyvä menettely

Oikeus työttömyysetuuteen palautuu työssäolovelvoitteen asettamiseen johtaneen menettelyn jälkeen, kun henkilö on yhteensä vähintään 12 kalenteriviikkoa:

1) ollut työssäoloehtoon luettavassa työssä tai muussa palkkatuetussa työssä;

Sovellettaessa 2 momentin 1 kohtaa työ voidaan ottaa 5 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetystä poiketen huomioon sen mukaan, milloin työ on tehty, mutta tehty työ ja siitä maksettu palkka otetaan kuitenkin huomioon vain kerran. Mitä 1 momentissa ja 9 §:ssä säädetään, ei sovelleta aikana, jolta työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 1 momentin tai 9 §:n perusteella. Mitä 1–9 §:ssä sekä 2 luvun 13 §:n 2 momentissa sekä 14 §:n 3 momentissa säädetään, ei sovelleta työssäolovelvoitteen aikana.

5 luku

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

3 §

Palkansaajan työssäoloehto

Tarkastelujaksoa pidennetään myös ajalla, jota ei 4 §:n 3 ja 4 momentin perusteella lueta työssäoloehtoon tai jona henkilö on työllistymistä edistävässä palvelussa. Lisäksi tarkastelujaksoa pidennetään ajalla, jona henkilö on hoitanut kansanedustajan tai ministerin tehtävää.

4 §

Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen

Työssäoloehtokuukauteen ei lueta:

- 1) palkkaa työstä, jota henkilö on tehnyt osasairauspäivärahaa saadessaan;
- 2) henkilölle maksettua työ- tai virkaehtosopimuksen perusteella alennettua sairausajan palkkaa;

- 3) palkkatuetusta työstä saatua palkkaa;

- 4) työaikapankkiin siirrettyyn työaikaan perustuvaa palkkaa tai korvausta.

Palkkatuetun työsuhteen jatkuttua 10 kuukautta työssäoloehtoon luetaan kuitenkin tästä alkaen 75 prosenttia niistä työssäoloehtokuukausista, joiden ajalle palkkatukea on myönnetty tai sen tukiaikaa on jatkettu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 7 §:n 3 momentin tai 7 luvun 9 §:n nojalla. Edellytyksenä on lisäksi, että työsuhde jatkuu yhdenjaksoisesti. Mahdollinen pyöritys tehdään alaspäin lähimpään täyteen työssäoloehtokuukauteen.

6 luku

Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto

3 a §

Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna

Ansiopäiväraha tai ansiopäiväraha, johon maksetaan korotettua ansio-osaa, maksetaan

- 1) 40 täyttä työttömyyspäivää vastaavalta ajalta täytenä siten kuin 1 §:n 3 momentissa säädetään;

- 2) 1 kohdassa tarkoitetun maksukauden jälkeen, ansiopäivärahan ansio-osaa tai korotettua ansio-osaa vähennetään niin, että 1 §:n 3 momentissa tarkoitettu ansiopäiväraha on 80 prosenttia täydestä ansiopäivärahasta kunnes ansiopäivärahaa on maksettu yhteensä 170 työttömyyspäivältä; ja

- 3) 2 kohdassa tarkoitetun maksukauden jälkeen ansiopäivärahan ansio-osaa tai korotettua ansio-osaa vähennetään niin, että 1 §:n 3 momentissa tarkoitettu ansiopäiväraha on 75 prosenttia täydestä ansiopäivärahasta.

Ansiopäiväraha on kuitenkin aina vähintään peruspäivärahan tai 3 §:ssä tarkoitetun peruspäivärahan ja korotusosan suuruinen.

Täyden ansiopäivärahan maksaminen aloitetaan alusta, kun työnhakija on uudelleen täyttänyt palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon.

7 luku

Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset

2 §

Työmarkkinatuen odotusaika

Odotusajasta vähennetään täydet kalenteriviikot, joina henkilö on:

1) ollut työssä, joka luetaan hänen työssäoloheutoonsa tai muussa palkkatuetussa työssä;

14 luku

Erinäisiä säännöksiä

1 a §

Palkkakertoimella tehtävät tarkistukset

Edellä 2 luvun 7 §:n 1 momentin 7 kohdassa, 2 a luvun 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa ja 6 §:n 1 ja 2 kohdassa, 5 luvun 4 §:n 2 momentissa ja 7 §:n 1 momentissa sekä 6 luvun 11 §:n 2 momentissa mainittuja määriä tarkistetaan vuosittain tammikuun alusta lukien työntekijän eläkelain 96 §:n 1 momentissa tarkoitetulla palkkakertoimella (*palkkakerroin*).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Sovellettaessa työttömyysturvalain 2 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohtaa ja 2 a luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohtaa ennen tämän lain voimaantuloa tehty palkkatuettu työ otetaan huomioon noudattaen, mitä tämän lain voimaan tullessa voimassa olleessa työttömyysturvalain 2 a luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohdassa ja 5 luvun 4 a §:ssä säädettiin.

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

Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 täyttyneeseen palkansaajan työssäoloehtoon perustuvaan omavastuuajkaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta työttömyysturvalain 5 luvun 13 §:n 2 momenttia.

Tämän lain 6 luvun 3 a §:ää sovelletaan, jos palkansaaja on täyttänyt työssäoloehdon työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (1300/2023) voimaantulosäännöksen 5 momentissa tarkoitetulla tavalla tai henkilön yritystoiminta päättyy ja työttömyys alkaa tämän lain tultua voimaan.

Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 täyttyneeseen palkansaajan työssäoloehtoon perustuvaan ansiopäivärahaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta työttömyysturvalain 6 luvun 8 §:n 2 ja 4 momenttia.

Sovellettaessa työttömyysturvalain 7 luvun 2 §:n 3 momenttia ennen tämän lain voimaantuloa tehty palkkatuettu työ otetaan huomioon siten kuin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleessa työttömyysturvalain 5 luvun 4 a §:ssä säädetään.

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.

Jos työ- ja elinkeinotoimistolla on ollut velvollisuus järjestää mahdollisuus työllistymistä edistävään palveluun julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla viimeistään 1 päivästä syyskuuta 2024, palvelun ajalta maksettavaan palkansaajan peruspäivärahaan ja ansiopäivärahaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta työttömyysturvalain 6 luvun 9 §:n 3 momenttia.

Lain 14 luvun 1 a §:ää sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2024 lukien.

2.

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain eräiden säännösten kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (385/2023) 5 luvun 4 a §, 6 luvun 8 §:n 4 momentti ja 9 §:n 3 momentti, sellaisena kuin niistä on 5 luvun 4 a § laissa 1301/2023.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 täyttyneeseen palkansaajan työssäoloehtoon perustuvaan ansiopäivärahaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta työttömyysturvalain 6 luvun 8 §:n 4 momenttia.

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 noudattaen, mitä tämän lain voimaan tullessa voimassa olleessa 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, työssäolohtokuukauteen katsotaan sisältyvän neljä kalenteriviikkoa ja puolikkaaseen työssäolohtokuukauteen kaksi kalenteriviikkoa.

Jos työ- ja elinkeinotoimistolla on ollut velvollisuus järjestää mahdollisuus työllistymistä edistävään palveluun julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla viimeistään 1 päivästä syyskuuta 2024, palvelun ajalta maksettavaan palkansaajan peruspäivärahaan ja ansiopäivärahaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 6 luvun 9 §:n 3 momenttia.

3.

Laki

työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 4 §:n 4 momentti, sellaisena se on laissa
/ , seuraavasti:

5 luku

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

4 §

Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen

Palkkatuetun työsuhteen jatkuttua 10 kuukautta työssäoloehtoon luetaan kuitenkin tästä alkaen 75 prosenttia niistä työssä-oloehtokuukausista, joiden ajalle palkkatukea on myönnetty tai sen tukiaikaa on jatkettu työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 87 §:n 3 momentin tai 89 §:n nojalla. Edellytyksenä on lisäksi, että työsuhde jatkuu yhdenjaksoisesti. Mahdollinen pyöritys tehdään alaspäin lähimpään täyteen työssäoloehtokuukauteen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

4.

Laki

työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 12 luvun kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

Tällä lailla kumotaan työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain (380/2023) 12 luku.

Tämä laki tulee voimaan päivänä 2 §
kuuta 20 .

5.

Laki

julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain (916/2012) 11 luvun 1 ja 2 §, sellaisina kuin ne ovat, 11 luvun 1 § laeissa 1050/2013, 1366/2014, 371/2023 ja 1306/2023, ja 2 § osaksi laissa 1306/2023.

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos työnhakijan oikeus palkansaajan työttömyyspäivärahaan on päättynyt enimmäisajan johdosta ja työ- ja elinkeinotoimistolla on ollut velvollisuus järjestää mahdollisuus työllistymistä edistävään kuntoutukseen, työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentin nojalla tai jos kunnan velvollisuus järjestää palkkatuettua työtä mainitun pykälän 3 momentin nojalla on alkanut viimeistään 1 päivänä syyskuuta 2024, palvelun ja palkkatuetun työn järjestämiseen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

6.

Laki

työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §:n kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain (1269/2020) 13 §, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 374/2023 ja 1307/2023).

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos työnhakijan oikeus palkansaajan työttömyyspäivärahaan on päättynyt enimmäisajan johdosta ja kokeilualueen kunnalla on ollut velvollisuus järjestää mahdollisuus työllistymistä edistävään kuntoutukseen, työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain (1269/2020) 13 §:n 1 tai 2 momentin nojalla viimeistään 1 päivästä syyskuuta 2024 tai jos kunnan velvollisuus järjestää palkkatuettua työtä mainitun pykälän 3 momentin nojalla on alkanut viimeistään 1 päivänä syyskuuta 2024, palvelun ja palkkatuetun työn järjestämiseen sovelletaan mainittua pykälää sellaisena kuin se oli tämän lain voimaan tullessa.

Jos kokeilualueen kunnalla on ollut velvollisuus järjestää mahdollisuus työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §:n 1 tai 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 työolosuhteisiin noudattaen, mitä tämän lain voimaan tullessa voimassa olleessa työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 4 a §:ssä säädettiin.

7.

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (1300/2023)
voimaantulosäännöksen 4 ja 5 momentti, sekä
lisätään voimaantulosäännökseen uusi 15 momentti seuraavasti:

Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 täyttyneeseen palkansaajan työssäoloehtoon ja siihen perustuvan ansiopäivärahan määrään ja ansiopäivärahan edellytyksenä olevaan jäsenyysehtoon sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Lain 5 luvun 2 §:n 1 momenttia ja 3 §:n 1 momenttia sovelletaan työnhakijaan 2 päivästä syyskuuta 2024 sen jälkeen, kun työssäoloehdossa voidaan huomioida vähintään yksi 5 luvun 4 ja 4 b §:ssä tarkoitettu työssäolohtokuukausi tai puolikas työssäolohtokuukausi. Ajalta ennen 2 päivää syyskuuta 2024 työssäoloehtoon huomioitavat kalenteriviikot muutetaan työssäolohtokuukausiksi siten, että yhteensä kolme tai neljä työssäolohtoa kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaa yhden työssäolohtokuukauden, ja yksi tai yhteensä kaksi työssäolohtoa kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaa puolikkaan työssäolohtokuukauden. Työssäolohtoa kerryttävät kalenteriviikot voidaan huomioida työssäolohtokuukausissa vain kerran.

Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 tehtyyn työhön sovelletaan 5 luvun 9 ja 11 §:ää sellaisina kuin ne olivat tämän lain voimaan tullessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tätä lakia sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2024. Työttömyyskassa oikaisee viran puolesta ennen tämän lain voimaantuloa tehdyn työttömyysetuutta koskevan päätöksen, jossa työttömyysetuus on eväty jäsenyysehdon täyttymättä jäämisen takia.

Helsingissä 29.2.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Työministeri Arto Satonen

1.

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 4 a § ja 13 §:n 2 momentti, sekä 6 luvun 8 §:n 2 ja 4 momentti ja 9 §:n 3 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 5 luvun 4 a § laissa 1300/2023, 5 luvun 13 §:n 2 momentti, 6 luvun 8 §:n 2 momentti ja 9 §:n 3 momentti laissa 1049/2013 ja 6 luvun 8 §:n 4 momentti laissa 857/2015,
muutetaan 2 a luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohta ja 4 momentti, 5 luvun 3 §:n 4 momentti ja 4 §:n 3 momentti, 7 luvun 2 §:n 3 momentin 1 kohta sekä 14 luvun 1 a §:n 1 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 2 a luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohta ja 5 luvun 4 §:n 3 momentti laissa 1300/2023, 2 a luvun 10 §:n 4 momentti laissa 1380/2021, 5 luvun 3 §:n 4 momentti laissa 426/2019, 7 luvun 2 §:n 3 momentin 1 kohta laissa 1374/2014 sekä 14 luvun 1 a §:n 1 momentti laissa 1380/2021, ja
lisätään 5 luvun 4 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1300/2023, uusi 4 momentti, jolloin sen nykyinen 4 ja 5 momentti siirtyvät 5 ja 6 momentiksi, ja 6 lukuun siitä lailla 1311/2019 kumotun 3 a §:n tilalle uusi 3 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 a luku

2 a luku

Työvoimapoliittisesti moitittava menettely

Työvoimapoliittisesti moitittava menettely

10 §

10 §

*Jatkuva työnhakuun ja työvoimapalveluihin
liittyvä menettely*

*Jatkuva työnhakuun ja työvoimapalveluihin
liittyvä menettely*

Oikeus työttömyysetuuteen palautuu työssäolovelvoitteen asettamiseen johtaneen menettelyn jälkeen, kun henkilö on yhteensä vähintään 12 kalenteriviikkoa:

1) ollut työssäoloehtoon luettavassa työssä tai työssä, josta hän on ansainnut vakuutuksenalaista vakiintunutta palkkaa 5 luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla; tehty työ ja siitä maksettu palkka otetaan huomioon vain kerran;

Oikeus työttömyysetuuteen palautuu työssäolovelvoitteen asettamiseen johtaneen menettelyn jälkeen, kun henkilö on yhteensä vähintään 12 kalenteriviikkoa:

1) ollut työssäoloehtoon luettavassa työssä tai muussa palkkatuetussa työssä;

Mitä 1 momentissa ja 9 §:ssä säädetään, ei sovelleta aikana, jolta työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 1 momentin tai 9 §:n perusteella. Mitä 1–9 §:ssä sekä 2 luvun 13 §:n 2 momentissa sekä 14 §:n 3 momentissa säädetään, ei sovelleta työssäolovelvoitteen aikana.

5 luku

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

3 §

Palkansaajan työssäoloehto

Tarkastelujaksoa pidennetään myös ajalla, jota ei 4 §:n 4 momentin tai 4 a §:n 1 momentin perusteella lueta työssäolohtoon tai jona henkilö on työllistymistä edistävissä palvelussa. Lisäksi tarkastelujaksoa pidennetään ajalla, jona henkilö on hoitanut kansanedustajan tai ministerin tehtävää.

4 §

Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen

Työssäoloehtokuukauteen ei lueta:

- 1) palkkaa työstä, jota henkilö on tehnyt osasairauspäivärahaa saadessaan;
- 2) henkilölle maksettua työ- tai virkaehtosopimuksen perusteella alennettua sairausajan palkkaa;
- 3) työaikapankkiin siirrettyyn työaikaan perustuvaa palkkaa tai korvausta.

Sovellettaessa 2 momentin 1 kohtaa työ voidaan ottaa 5 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetyistä poiketen huomioon sen mukaan, milloin työ on tehty, mutta tehty työ ja siitä maksettu palkka otetaan kuitenkin huomioon vain kerran. Mitä 1 momentissa ja 9 §:ssä säädetään, ei sovelleta aikana, jolta työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 1 momentin tai 9 §:n perusteella. Mitä 1–9 §:ssä sekä 2 luvun 13 §:n 2 momentissa sekä 14 §:n 3 momentissa säädetään, ei sovelleta työssäolovelvoitteen aikana.

5 luku

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

3 §

Palkansaajan työssäoloehto

Tarkastelujaksoa pidennetään myös ajalla, jota ei 4 §:n 3 ja 4 momentin perusteella lueta työssäolohtoon tai jona henkilö on työllistymistä edistävissä palvelussa. Lisäksi tarkastelujaksoa pidennetään ajalla, jona henkilö on hoitanut kansanedustajan tai ministerin tehtävää.

4 §

Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen

Työssäoloehtokuukauteen ei lueta:

- 1) palkkaa työstä, jota henkilö on tehnyt osasairauspäivärahaa saadessaan;
- 2) henkilölle maksettua työ- tai virkaehtosopimuksen perusteella alennettua sairausajan palkkaa;
- 3) palkkatuetusta työstä saatua palkkaa;
- 4) työaikapankkiin siirrettyyn työaikaan perustuvaa palkkaa tai korvausta.

Palkkatuetun työsuhteen jatkuttua 10 kuukautta työssäoloehtoon luetaan kuitenkin tästä alkaen 75 prosenttia niistä työssäoloehtokuukausista, joiden ajalle palkkatukea on myönnetty tai sen tukiaikaa on jatkettu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 7 §:n 3 momentin tai 7 luvun 9 §:n nojalla. Edellytyksenä on lisäksi, että työsuhde jatkuu yhdenjaksoisesti. Mahdollinen pyöritys tehdään alaspäin lähimpään täyteen työssäoloehtokuukauteen.

4 a §

Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen palkkatuetussa työssä ja työllistymistä edistävässä palvelussa

Palkkatuetussa työssä työssäoloehtoon luetaan 75 prosenttia työssäoloehtokuukausista. Mahdollinen pyöritys tehdään alaspäin lähimpään täyteen työssäoloehtokuukauteen. Palkkatuettua työtä koskevaa rajoitusta ei kuitenkaan sovelleta, jos palkkatuettu työ on järjestetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n nojalla.

Työssäoloehtoon luetaan myös sellaiset täydet kalenteriviikot, joina henkilö on ollut 60 vuotta täytettyään työ- ja elinkeinotoimistonjulkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin perusteella järjestämässä työllistymistä edistävässä palvelussa. Kalenteriviikot muunnetaan laskennallisesti työssäoloehtokuukausiksi siten, että työssäoloehtokuukauteen sisältyy neljä kalenteriviikkoa ja puolikkaaseen työssäoloehtokuukauteen kaksi kalenteriviikkoa.

13 §

Omavastuu aika

Omavastuu aikaa ei kuitenkaan aseteta, jos päivärahakauden enimmäisaika alkaisi vuoden kuluessa edellisen enimmäisajan alkamisesta ja jos omavastuu aika on asetettu

4 a §

Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen palkkatuetussa työssä ja työllistymistä edistävässä palvelussa

(kumotaan)

13 §

Omavastuu aika

(kumotaan)

Voimassa oleva laki

Ehdotus

edellisen päivärahaikauden enimmäisajan alkaessa.

6 luku

Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto

3 a §

Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna

6 luku

Työttömyyspäivärahan määrä ja kesto

3 a §

Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna

Ansiopäiväraha tai ansiopäiväraha, johon maksetaan korotettua ansio-osaa, maksetaan

1) 40 täyttä työttömyyspäivää vastaavalta ajalta täytenä siten kuin 1 §:n 3 momentissa säädetään;

2) 1 kohdassa tarkoitetun maksukauden jälkeen, ansiopäivärahan ansio-osaa tai korotettua ansio-osaa vähennetään niin, että 1 §:n 3 momentissa tarkoitettu ansiopäiväraha on 80 prosenttia täydestä ansiopäivärahasta kunnes ansiopäivärahaa on maksettu yhteensä 170 työttömyyspäivältä; ja

3) 2 kohdassa tarkoitetun maksukauden jälkeen ansiopäivärahan ansio-osaa tai korotettua ansio-osaa vähennetään niin, että 1 §:n 3 momentissa tarkoitettu ansiopäiväraha on 75 prosenttia täydestä ansiopäivärahasta.

Ansiopäiväraha on kuitenkin aina vähintään peruspäivärahan tai 3 §:ssä tarkoitetun peruspäivärahan ja korotusosan suuruinen.

Täyden ansiopäivärahan maksaminen aloitetaan alusta, kun työnhakija on uudelleen täyttänyt palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehdon.

8 §

Päivärahaikauden alkaminen alusta ja palkan uudelleenlaskeminen

Kun palkansaaja on työttömyyspäiväraha-oikeuden alkamisen jälkeen täyttänyt palkansaajan työssäoloehdon, 7 §:ssä tarkoitettua päivärahaikauden enimmäisajan laskeminen aloitetaan alusta ja ansiopäivärahan perusteena oleva palkka lasketaan uudelleen.

8 §

Päivärahaikauden alkaminen alusta ja palkan uudelleenlaskeminen

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Samoin menetellään, jos yrittäjä on täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon.

(kumotaan)

Päivärahan perusteena olevaa palkkaa ei kuitenkaan lasketa uudelleen, jos uudelleen lasketun palkan mukainen päivarahakauden enimmäisaika alkaisi vuoden kuluessa edellisen enimmäisajan alkamisesta ja jos henkilön päivärahan perusteena oleva palkka on laskettu edellisen päivarahakauden enimmäisajan alkaessa.

Jos palkansaaja on täyttänyt työssäoloehdon ennen enimmäisajan täyttymistä, uusi ansiopäiväraha on vähintään 80 prosenttia palkansaajalle aikaisemmin maksetusta ansiopäivarahasta. Vertailu tehdään täysimääräiseen 2 §:n 1 momentin mukaisesti määräytyvään päivärahaan. Vertailuviin päivärahoihin ei lueta lapsikorotuksia.

(kumotaan)

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

9 §

9 §

Lisäpäiväoikeus

Lisäpäiväoikeus

(kumotaan)

Palkansaajan peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa maksetaan 7 §:ssä säädetyn enimmäisajan estämättä työnhakijalle työllistymistä edistävän palvelun ajalta, jos työllistymistä edistävä palvelu on järjestetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentin mukaisen velvoitteen perusteella.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 luku

7 luku

Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset

2 §

Työmarkkinatuen odotusaika

Odotusajasta vähennetään täydet kalenteriviikot, joina henkilö on:
1) ollut työssä, joka luetaan hänen työssäoloehtoonsa;

14 luku

Erinäisiä säännöksiä

1 a §

Palkkakertoimella tehtävät tarkistukset

Edellä 2 luvun 7 §:n 1 momentin 7 kohdassa, 2 a luvun 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa ja 6 §:n 1 ja 2 kohdassa, 5 luvun 4 §:n 3 momentissa ja 7 §:n 1 momentissa sekä 6 luvun 11 §:n 2 momentissa mainittuja määriä tarkistetaan vuosittain tammikuun alusta lukien työntekijän eläkelain 96 §:n 1 momentissa tarkoitettulla palkkakertoimella (*palkkakerroin*).

Työmarkkinatukea koskevat yleiset säännökset

2 §

Työmarkkinatuen odotusaika

Odotusajasta vähennetään täydet kalenteriviikot, joina henkilö on:
1) ollut työssä, joka luetaan hänen työssäoloehtoonsa tai muussa palkkatuetussa työssä;

14 luku

Erinäisiä säännöksiä

1 a §

Palkkakertoimella tehtävät tarkistukset

Edellä 2 luvun 7 §:n 1 momentin 7 kohdassa, 2 a luvun 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa ja 6 §:n 1 ja 2 kohdassa, 5 luvun 4 §:n 2 momentissa ja 7 §:n 1 momentissa sekä 6 luvun 11 §:n 2 momentissa mainittuja määriä tarkistetaan vuosittain tammikuun alusta lukien työntekijän eläkelain 96 §:n 1 momentissa tarkoitettulla palkkakertoimella (*palkkakerroin*).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Sovellettaessa työttömyysturvalain 2 luvun 16 §:n 1 momentin 2 kohtaa ja 2 a luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohtaa ennen tämän lain voimaantuloa tehty palkkatuettu työ otetaan huomioon noudattaen, mitä tämän lain voimaan tullessa voimassa olleessa työttömyysturvalain 2 a luvun 10 §:n 2 momentin 1 kohdassa ja 5 luvun 4 a §:ssä säädettiin.

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

Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 täyttyneeseen palkansaajan työssäoloehtoon perustuvaan omavastuuajkaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta työttömyysturvalain 5 luvun 13 §:n 2 momenttia.

Tämän lain 6 luvun 3 a §:ää sovelletaan, jos palkansaaja on täyttänyt työssäoloehdon työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (1300/2023) voimaantulosäännöksen 5 momentissa tarkoitetulla tavalla tai henkilön yritystoiminta päättyy ja työttömyys alkaa tämän lain tultua voimaan.

Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 täyttyneeseen palkansaajan työssäoloehtoon perustuvaan ansiopäivärahaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta työttömyysturvalain 6 luvun 8 §:n 2 ja 4 momenttia.

Sovellettaessa työttömyysturvalain 7 luvun 2 §:n 3 momenttia ennen tämän lain voimaantuloa tehty palkkatuettu työ otetaan huomioon siten kuin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleessa työttömyysturvalain 5 luvun 4 a §:ssä säädetään.

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, työssäolohtokuukauteen katsotaan

Voimassa oleva laki

Ehdotus

sisältyvän neljä kalenteriviikkoa ja puolikkaaseen työssäoloehtokuukauteen kaksi kalenteriviikkoa.

Jos työ- ja elinkeinotoimistolla on ollut velvollisuus järjestää mahdollisuus työllistymistä edistävään palveluun julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla viimeistään 1 päivästä syyskuuta 2024, palvelun ajalta maksettavaan palkansaajan peruspäivärahaan ja ansiopäivärahaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta työttömyysturvalain 6 luvun 9 §:n 3 momenttia.

Lain 14 luvun 1 a §:ää sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2024 lukien.

3.

Laki

työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain (1290/2002) 5 luvun 4 §:n 4 momentti, sellaisena se on laissa
/ , seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 luku

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytykset

4 §

Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen

Palkkatuetun työsuhteen jatkuttua 10 kuukautta työssäoloehtoon luetaan kuitenkin tästä alkaen 75 prosenttia niistä työssäoloehtokuukausista, joiden ajalle palkkatukea on myönnetty tai sen tukiaikaa on jatkettu työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 87 §:n 3 momentin tai 89 §:n nojalla. Edellytyksenä on lisäksi, että työsuhde jatkuu yhdenjaksoisesti. Mahdollinen pyöristys tehdään alaspäin lähimpään täyteen työssäoloehtokuukauteen.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 20 .*

7.

Laki

työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (1300/2023)
voimaantulosäännöksen 4 ja 5 momentti, sekä
lisätään voimaantulosäännökseen uusi 15 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 täyttyneeseen palkansaajan työssäoloehtoon ja siihen perustuvan ansiopäivärahan määrään sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Lain 5 luvun 3 §:n 1 momenttia sovelletaan työnhakijaan 2 päivästä syyskuuta 2024 alkaen sen jälkeen, kun työssäoloehdossa voidaan huomioida vähintään yksi 5 luvun 4 ja 4 b §:ssä tarkoitettu työssäolohtokuukausi tai puolikas työssäolohtokuukausi. Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 olevalta ajalta työssäolohtoon huomioitavat kalenteriviikot muutetaan työssäolohtokuukausiksi siten, että yhteensä kolme tai neljä työssäolohtoa kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaa yhden työssäolohtokuukauden, ja yksi tai yhteensä kaksi työssäolohtoa kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaa puolikkaan työssäolohtokuukauden. Työssäolohtoa kerryttävät kalenteriviikot voidaan huomioida työssäolohtokuukausissa vain kerran.

Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 täyttyneeseen palkansaajan työssäolohtoon ja siihen perustuvan ansiopäivärahan määrään *ja ansiopäivärahan edellytyksenä olevaan jäsenyyssehtoon* sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Lain 5 luvun 2 §:n 1 momenttia ja 3 §:n 1 momenttia sovelletaan työnhakijaan 2 päivästä syyskuuta 2024 sen jälkeen, kun työssäoloehdossa voidaan huomioida vähintään yksi 5 luvun 4 ja 4 b §:ssä tarkoitettu työssäolohtokuukausi tai puolikas työssäolohtokuukausi. *Ajalta* ennen 2 päivää syyskuuta 2024 työssäolohtoon huomioitavat kalenteriviikot muutetaan työssäolohtokuukausiksi siten, että yhteensä kolme tai neljä työssäolohtoa kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaa yhden työssäolohtokuukauden, ja yksi tai yhteensä kaksi työssäolohtoa kerryttävää kalenteriviikkoa tuottaa puolikkaan työssäolohtokuukauden. Työssäolohtoa kerryttävät kalenteriviikot voidaan huomioida työssäolohtokuukausissa vain kerran.

Ennen 2 päivää syyskuuta 2024 tehtyyn työhön sovelletaan 5 luvun 9 ja 11 §:ää sellaisina kuin ne olivat tämän lain voimaan tullessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tätä lakia sovelletaan 1 päivästä tammikuuta 2024. Työttömyyskassa oikaisee viran puolesta ennen tämän lain voimaantuloa tehdyn työttömyysetuutta koskevan päätöksen, jossa työttömyysetuus on eväty jäsenysehdon täyttymättä jäämisen takia.