

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Johdanto

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyyskassalakia ja lakia työttömyysetuuksien rahoituksesta. Muutokset koskisivat palkansaajan työssäoloehto, työttömyysetuuden sovittelua ja työttömyysetuusoikeuden alkamisen ajankohtaa sekä työttömyysetuuksiin maksettavia lapsikorotuksia.

Tausta

Hallitusohjelman osiossa 4.3, Työhön kannustava sosiaaliturva, linjataan sosiaaliturvan uudistamisesta siten, että järjestelmä on yksinkertaisempi ja työhön kannustavampi. Hallitusohjelman mukaan osana tätä kokonaisuutta niin kutsuttu lomakorvausten jaksotus palautetaan ja että työttömyysturvan omavastuupäivät palautetaan viidestä seitsemään. Työttömiä kannustetaan kokopäivätyöhön poistamalla työttömyysturvan suojaosat. Lisäksi työttömyysetuuksiin maksettavat lapsikorotukset poistetaan.

Palkansaajan työssäoloehto ehdotetaan muutettavaksi siten, että palkansaajan työssäoloehdon ja siten työttömyyspäiväraha-oikeuden kertymisen perusteeksi tulisi nykyisen kalenteriviikkokohtaisen työtuntimäärän ja palkkaedellytyksen sijasta palkansaajalle palkkatyöstä maksettu vakuutuksenalainen vakiintunut tulo. Ansiopäivärahan määräytymistä koskeviin säännöksiin tehtäisiin palkansaajan työssäoloehdon muuttamisesta seuraavat muutokset. Lisäksi palkansaajan työssäoloehto pidennettäisiin nykyisestä 26 kalenteriviikosta 12 työssäoloehtokuukauteen.

Lausunnonantajia pyydetään huomioimaan, että työssäoloehdon tuloperusteisuutta koskevat ehdotukset ovat olleet pääpiirteittäin saman sisältöisenä lausuntokierroksella 21.6. – 12.8.2022.

Edellä mainittuun lausuntokierrokseen verrattuna esitykseen on päivitetty työssäoloehto kerryttävät tuloajat (TTL 5 luku 4 § 1 mom.) ja muutettu pykälää, joka koskee poikkeuksia työssäoloehdon maksuperusteiseen kertymiseen (TTL 5 luku 4 b §).

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 500 miljoonalla eurolla, mikä vahvistaisi julkista taloutta nettomääräisesti noin 250 miljoonalla eurolla. Julkisen talouden tavoitellaan vahvistuvan myös työllisyysvaikutuksen kautta. Tässä esityksessä ehdotettujen muutosten tavoiteltu työllisyysvaikutus on noin 20 000 henkilöä, minkä arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 550 miljoonalla eurolla.

Julkisen talouden ja työllisyyden vahvistumisen lisäksi palkansaajan työssäoloehdon kehittämisen tavoitteena on, että työssäoloehdossa otettaisiin nykyistä paremmin huomioon työmarkkinoiden muutos ja digitalisaation mahdollisuudet. Tavoitteena on huomioida kansallisen tulotietorekisterin tarjoamat mahdollisuudet siten, että päivärahaoikeutta tutkittaessa ja päivärahaetuuksia myönnettäessä tarvittavat tulotiedot saataisiin ensisijaisesti tulorekisteristä, ja että esitetyt muutokset parantaisivat tulotietorekisterin hyödynnettävyyttä työttömyysturvan toimeenpanossa.



Esityksen tavoitteena on myös selkeyttää ja yksinkertaistaa työttömyyspäivärahan määräytymisperusteita. Tarkoituksena on, että määräytymisperusteet ovat etuuden hakijalle ymmärrettävät ja että ansiopäiväraha vastaisi nykyistä paremmin hakijan vakiintunutta tulotasoa.

Työttömyysetuuden sovittelun suojaosan poistamista ja etuuden lapsikorotusten poistamista koskevat etuudet lisääisivät työttömyysturvan lineaarisuutta ja etuuden samankaltaisuutta työttömyysetuuden ja muiden toimeentuloa turvaavien etuuksien välillä. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi sairaus-vakuutuslain perusteella maksettaviin etuuksiin ei sisälly lapsikorotuksia tai mainittuja suojaosia. Tältä osin esitystä voidaan pitää yhdensuuntaisena hallitusohjelmaan sisältyvien sosiaaliturvan uudistamista ja niin kutsuttua yleistukea koskevien tavoitteiden kanssa.

Valmistelija Riikka Hytönen puh. 0401946100, riikka.hytonen@aanekoski.fi

Äänekosken kaupunki lausuu asiassa seuraavaa:

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdon pidentämistä koskevasta muutoksesta? (TTL 5 luku)

Esityksen mukaan työssäoloehto pitenee nykyisestä 26 viikosta 12 kuukauteen tarkastelujakson pysyessä ennallaan edeltävässä 28 kuukaudessa. Esitetty muutos voi lisätä hyvässä työmarkkina-asetuksessa olevien työnhakijoiden työllistymistä kannustinloukkujen purkamisen kautta. Muutos mahdollisesti vaikuttaa myös työmarkkinoihin ja työvoiman saatavuuteen erityisesti määräaikaisten ja kausiluonteisten töiden osalta; esitetyn muutoksen myötä esimerkiksi opettajien työssäoloehto ei ehtisi täyttyä lukuvuoden aikana, jolloin työssäoloehdon pidentäminen voi kannustaa hakeutumaan pidempiin työsuhteisiin. Heikossa työmarkkina-asetuksessa olevien työnhakijoiden osalta työllistymisen esteet eivät välttämättä kytkeydy kannustinloukkuihin, ja tämän ryhmän osalta työhön kannustavat vaikutukset jäävät epäselviksi. Sama tilanne on myös kausityöntekijöille esimerkiksi asfalttityöntekijät.

Koska kyseinen lakiehdotus ei ehdota muutoksia nykyiseen velvoitetyöhön, käytännössä tämä lakiehdotus yksinään kasvattaa kuntien kuluja, sillä kunnille muodostuu velvollisuus tarjota velvoitetyötä jatkossa enintään 12 kuukauden ajalle, jotta velvoitetyöllistettävän työssäoloehto täyttyy.

Työssäoloehdon pidentämisen myötä peruspäivärahalle ja ansiopäivärahalle pääseminen on entistä hankalampaa, joten työmarkkinatuella olevien asiakkaiden määrä kasvaa ja työmarkkinatukijaksot pidentyvät. Tällöin on mahdollista, että kunnat myös vastaavat entistä suuremmasta osuudesta työmarkkinatuen maksuosuuksia ennen työttömyysetuuksien rahoitusrakenteen muutosta TE-palvelu-uudistuksen astuessa voimaan 1.1.2025.

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdon kertymistä koskevista muutoksista? (TTL 5 luku ja asetusmuutokset)

Nykytilanteessa työssäoloehto on yleisimmin täyttänyt sellaiset kalenteriviikot, joissa henkilö on ollut töissä vähintään 18 tuntia viikossa ja saanut työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, kokoaikatyön palkan on oltava vähintään 1 331 euroa kuukaudessa (vuonna 2023). Palkkaehto tarkistetaan vuosittain palkkakertoimella. Palkkaa on myös suhteutettu työaikaan, ja päivä- ja tuntikohtaiset minimipalkat on laskettu erikseen. Päiväkohtainen minimipalkka on saatu jakamalla kuukauden minimipalkka keskimääräisellä työpäivien määrällä (21,5 työpäivää). Tuntikohtainen

minimipalkka puolestaan on saatu jakamalla päivän minimipalkka keskimääräisellä päivän työtuntien määrällä (8 tuntia).

Ehdotettu muutos aikaperustaisesta työssäoloehdon tarkastelusta europerustaiseen, ansiotuloon perustuvaan tarkasteluun on kannatettava, sillä järjestely on selkeämpi ja yksiselitteisempi. Muutos huomioi nykyjärjestelmää paremmin työaikajärjestelyiltään poikkeavat työsuhteet kuten esimerkiksi opettajat ja ammattiuurheilijat. Europerustainen tarkastelu keventää sääntelyä ja työssäoloehdon tarkasteluun liittyvää työtä, ja myös työnhakija-asiakkaalle ehdotettu malli on helpompi tulkita, kun erilaisia poikkeuksia ja ehtoja karsitaan.

Esityksen mukaan palkkatukityö kerryttää jatkossakin työssäoloehdot vain 75 % työskentelyajasta. Nykyinen 1.7.2023 voimaan astunut palkkatuen muutos lyhensi osaamisvajeen perusteella myönnettävän palkkatuen enimmäiskestoa 10 kuukauteen muissa kuin oppisopimukseen perustuvissa työsuhteissa. Ehdotetun työssäoloehdon pidennyksen myötä osaamisvajeperustaisen palkkatukijakson enimmäiskestokaan ei riittäisi täyttämään työssäoloehdot jatkossa. Käytännössä osaamisvajeen perusteella myönnettävällä palkkatuetulla työllä pystyy jatkossa täyttämään työssäoloehdot vain, jos kyseessä on vähintään 16 kuukautta kestävä oppisopimuskoulutusjakso. Tämä voi vaikuttaa palkkatuen käyttöön ja kestoon erityisesti kunnissa ja välityömarkkinoilla, sillä palkkatuetta työtä on käytetty työssäoloehdon täyttämiseen. Heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleville työnhakijoille osaamisvajeperustainen palkkatuen saaminen työllistymisen tueksi voi olla ainoa väline työllistymiseen ylipäätään, ja työssäoloehdon pidentäminen johtaa siihen, ettei osa tähän ryhmään kuuluvista työnhakijoista tule jatkossa koskaan täyttämään peruspäivärahan tai ansiopäivärahan ehtoja. Vaikutus on merkittävä myös vieraskielisten työnhakija-asiakkaiden kohdalla.

Koska lakiesitys johtaa myös velvoitetyn keston kaksinkertaistumiseen, lakiesitys kasvattaisi kuntien kustannusvaikutuksia merkittävästi.

Lausuttavaa ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määrittelystä? (TTL 6 luku ja asetusmuutokset)

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa TTL 5 ja 6 luvun muutosten vaikutuksesta työttömyysetuuden maksamisen työvoimapolitiittisiin edellytyksiin? (TTL 2 ja 2 a luku sekä 14 luvun 1 c §)

Esitetyt muutokset eivät merkittävästi muuta työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisia edellytyksiä muutoin, mutta työttömyysturvalain 2 luvun 16 §:n sekä 2a luvun 10 § mukaisten työssäolovelvoitteiden purkamiseen työssäoloehdon tarkastelun muutos aiheuttaa haasteita. Nykytilanteessa työssäolovelvoitteita täyttää sellaiset kalenteriviikot, jolloin henkilö on osallistunut työllistymistä edistäviin palveluihin, opiskellut päätoimisesti eteneviä opintoja tai ollut työssäoloehdot täyttävässä työssä. Näihin tapoihin täyttää työssäolovelvoitetta ei ole esitetty muutosta.

Esityksessä työttömyysturvalain 14 lukuun lisättäisiin pykälä 1 c, jonka mukaan työssäoloehdot täyttävää työtä muunneltaisiin työssäolovelvoitteen tarkastelua varten kalenteriviikoiksi siten, että yhteen työssäoloehtokuukauteen katsottaisiin sisältyvän neljä kalenteriviikkoa, ja puolikkaisiin työssäoloehtokuukausiin kaksi kalenteriviikkoa. Ehdotettu tapa muuntaa työssäoloehdot täyttäviä kuukausia ja puolikkaita kuukausia neljäksi tai kahdeksi kalenteriviikoksi soveltuu huonosti työssäolovelvoitteisiin, joiden purkautumista seurataan kalenteriviikoittain. Jos työssäoloehdot kertyvää työtä voidaan tarkastella vain kahden tai neljän viikon jaksoissa, johtaa esimerkiksi 21 viikon



työssäolovelvoitteen purkamisen ainoastaan työssäoloehdot täyttävällä työllä siihen, että velvoite voidaan todeta täyttyneeksi vasta tilanteessa, jossa työssäoloehdot täyttävää työtä on tosiasiallisesti kertynyt jo 22 viikkoa. Jos työssäoloehdon täyttymistä ei pystytä seuraamaan viikkotasolla, muuntomenettely saattaa käytännössä pidentää työssäolovelvoitteen purkautumista työssäoloehdot täyttävällä työllä. Jotta erilaiset tavat täyttää työssäolovelvoitetta olisivat samanarvoisessa asemassa keskenään myös jatkossa, tarvittaisiin työssäolovelvoitteiden tarkasteluun mahdollisuus tarkistella myös työssäoloehdot yksittäisinä viikkoina, tai työssäolovelvoitteiden tarkastelua tulisi muuttaa kuukausipohjaiseksi.

Lausuttavaa työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopumisesta? (TTL 4 luku)

Soviteltoon työttömyysetuuteen on sisällytetty vuodesta 2014 alkaen suojaosa, joka on tarkoittanut sitä, että työttömyysetuuden sovittelussa huomioidaan vasta 300 euroa ylittävä osa. Esityksessä tämä suojaosa poistettaisiin kokonaan, ja palkka vaikuttaisi soviteltuun työttömyysetuuteen kokonaisuudessaan.

Esityksessä suojaosan poistoa perustellaan sillä, että suojaosa heikentää osa-aikaista työtä tekevien kannustimia kasvattaa työtuntejaan. Kuten muutosesityksessä todetaan, suojaosan poisto voi kuitenkin heikentää keikkatyöntekijöiden ja osa-aikatyön vastaanottamisen kannattavuutta tilanteessa, jossa ansiotyötä on entuudestaan vähän tai ollenkaan. Keikka- ja osa-aikatyön tekeminen on usein edellytys myös kokoaikaisen työn saamiselle ja näin ollen uusia kokoaikatyösuhteita ei synny samassa suhteessa. Esimerkiksi työllistyminen Työkanava Oy:n kautta on ollut tähän asti vain osa-aikaista, joten esitetty muutos voi vaikuttaa erityisesti heikoimmassa työmarkkinassa oleviin. Jos siirtymä työttömyydestä osa-aikaiseen työhön jyrkkenee, on mahdollista, että työllisyys myös laskee. Esitetyn perusteella Äänekosken kaupunki katsoo, että työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopumisen positiiviset työllisyysvaikutukset jäävät epäselviksi.

Lausuttavaa lapsikorotusten poistamisesta? (TTL 6 ja 7 luku)

Lapsikorotuksen poistamisella tavoitellaan merkittävää työllisyysvaikutusta, jopa 10 000 henkeä. Esityksessä tuodaan esille perustelut lapsikorotuksen poistamiselle, mutta muutoksen myötä syntyvä työllisyysvaikutus jää perusteluissa epätarkaksi. Myös lapsikorotusten keskittymisestä naisille todetaan, että kyseessä voi olla esimerkiksi naisvaltaisten alojen osa-aikatyön käytännöt, mutta tutkimusnäyttö aiheesta puuttuu. Lapsikorotus maksetaan perheille, joiden taloudellinen tilanne on muuttunut työttömyyden myötä ja tämän vuoksi on tärkeää ennen lakimuutoksen tekemistä tehdä lapsivaikutusten arviointi. Selvitettävä on myös, että kasvattaako lapsikorotuksen poistaminen toimeentulomenoja.

Lausuttavaa omavastuuajan pidentämisestä? (TTL 5 ja 7 luku)

Omavastuuajan pidentämisellä tavoitellaan noin 1 000 henkilön työllisyysvaikutusta, muttei vaikutusten mekanisme avata juurikaan. Vaikutukset kohdentuvat työttömyysturvan kustannuksiin alentavasti, mutta positiivisten työllisyysvaikutusten osalta vaikuttavuus jää epäselväksi.

Lausuttavaa esityksen taloudellisista ja kansalaisvaikutuksista (ml. vaikutukset julkiseen talouteen, työllisyyteen ja kuntiin)?

Työttömyysturvaa käyttävät useat osatyökykyiset, työkyvyltään rajoittuneet ja työkyvyttömät, joilla tosiasiallista työkykyä on vain vähän, mutta sairastamisen etuuksille on hankalaa päästä. Työttömyysturvan tiukennukset osuvat erityisesti tässä asemassa oleviin työnhakijoihin.



Lapsikorotusten poisto vaikuttaa kuntien talouteen lyhyellä aikavälillä positiivisesti, sillä lapsikorotusten poisto vähentää kuntien työmarkkinatuen kuntaosuutta, mutta säästö jää tältä osin varsin lyhytaikaiseksi, sillä työttömyysetuuksien rahoitusrakenteen muutos astuu voimaan jo vuonna 2025.

Työssäolovelvoitteen pidentämisen myötä pidentyvä velvoitetyö tulee tämän esityksen mukaisesti muuttumaan Äänekosken kaupungille taloudellisesti erittäin hankalaksi, sillä velvoitteella työllistettävät on jatkossa kuuden kuukauden sijasta työllistettävä pisimmillään kahdeksitoista kuukaudeksi. Velvoitetyöhön soveltuvia paikkoja on jo nyt erittäin haastavaa löytää, ja keston kaksinkertaistuminen tekee tilanteesta entistä haastavamman.

Kuntien näkökulmasta palkkatukityöllistämisen taloudelliset kannustimet tulevat esitettyjen uudistusten myötä heikkenemään selvästi. Tällä tulee olemaan työllisyyttä heikentäviä vaikutuksia, sillä ei ole realistista odottaa, että kaikki kunnan palkkatukityössä olevat löytäisivät vastaavaa työtä avoimilta työmarkkinoilta. Esitetyt muutokset hankaloittavat myös ns. välityömarkkinoilla toimivien yhdistysten ja järjestöjen asemaa merkittävästi.

Lausuttavaa muista vaikutuksista (ml. vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin)? TE-hallinnon henkilöstöä edustavaa tahoa pyydetään arvioimaan vaikutuksia TE-hallinnon henkilöstöön ja sen tehtäviin, erityisesti TTL 14 luku 1 c §:n osalta.

Työssäoloehdon tarkastelun muuttuminen europohjaiseksi todennäköisesti helpottaa niin työvoimaviranomaisen kuin työttömyysetuuden maksajan työtä työssäolovelvoitteen tarkastelussa ja tulkinnassa. Äänekosken kaupunki katsoo, että uudistuksessa olisi kuitenkin taattava työvoimaviranomaisen pääsy tulorekisteriin, jotta työttömyysturvan etuuden edellytysten tutkinta erityisesti työssäolovelvoitteiden tarkastelun yhteydessä olisi sekä viranomaiselle että asiakkaalle mahdollisimman yksinkertaista.

Uudistuksessa voi kuitenkin piillä riski siitä, että työllisyystoimiksi tarkoitettujen, työttömyysturvaan kohdistuvien toimien vaikutus voi johtaa kasvavaan työmäärään muilla hallinnonaloilla, eikä mahdollisiin ongelmiin voida vastata työllisyshoidon toimilla. Tarkasteltava on myös tilannetta, että ohjautuvatko asiakkaat jatkossa oikean etuuden piiriin. Esimerkiksi työssäoloehdon pidentyminen voi johtaa tilanteeseen, jossa entistä useampi työnhakija on työmarkkinatuella, ja nämä jaksot pidentyvät. Tällainen tilanne voisi realisoituessaan osaltaan vaikuttaa kasvavaan tarpeeseen laatia ja päivittää työnhakija-asiakkaille aktivointisuunnitelmia, joita työvoimaviranomaisen ja hyvinvointialueen tulisi tehdä yhteistyössä. Hyvinvointialueiden aloitettua työnsä vuoden 2023 alusta yhteistyö aktivointisuunnitelmien laatimiseksi ei ole kaikilta osin toiminut, ja aktivointisuunnitelmien laatimisessa tilanne on joiltain osin hankala ns. aktivointisuunnitelmien yhteistyövastinparien puuttuessa.

Esitetyillä muutoksilla on odotetusti vaikutusta ennen kaikkea työttömyysetuuden maksajien eli Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen toimintaan. Siirtymävaiheessa tämä todennäköisesti lisää työvoimaviranomaiselle kohdistuvia neuvontatilanteita ja asiakastyön painopisteen siirtymistä työväilytyksen ydintehtävistä kohti toimeentuloon liittyvää neuvontaa ja ohjausta. Tämä voi näkyä työvoimaviranomaisten palveluiden vaikuttavuuden arvioinnissa.

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Ei lausuttavaa.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Äänekosken kaupunki haluaa ilmaista tyytymättömyytensä aikatauluun, jolla lausunnot on pyydetty. Lakiesitys on tullut sidosryhmille kommentoitavaksi 4.9.2023, ja launnot tulee olla annettuna 15.9.2023. Näin lyhyt aikaikkuna on lain huolelliseen valmisteluun ja kommentointiin riittämätön.

Lakiesityksissä taustoitusta tutkimustiedolla tuntuu ohuelta. Muutoksia on perusteltu laaja-alaisesti, mutta esitettyjen työllisyysvaikutusten mekanismit ja sitä myöten mahdollisuudet toimien vaikuttavuuden arviointiin eivät tule riittävällä tavalla esiin.