

Asia: VN/20721/2023

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

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

-

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

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää kannatettavana, että työssäoloehdotusta koskevilla muutoksilla ei pyritä muuttamaan työssäoloehdon kertymisen peruseriaatteita palkkatuetun työn ja työllistymistä edistävien palvelujen osalta. Asia on huomioitu työttömyysturvalain 5 luvun 4a §:ään ehdotetuissa muutoksissa sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:iin ehdotetuissa muutoksissa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että palkkatuetussa työssä työssäoloehdotukseen luetaan 75 prosenttia työssäoloehdotuskuukausista. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota tilanteisiin, joissa palkkatukityö päättyy kesken kalenterikuukauden ja henkilö saa saman kalenterikuukauden ajalta palkkaa muusta kuin palkkatuetusta työstä. Tällainen tilanne on mahdollinen erityisesti silloin, kun henkilö jatkaa työskentelyä samalla työnantajalla välittömästi palkkatukijakson päättymisen jälkeen. Tällöin palkanmaksukausi voi sisältää palkkaa sekä palkkatuetun työn ajalta että ajalta, jolloin palkkakustannuksiin ei enää makseta palkkatukea. Samaan kalenterikuukauteen voi sisältyä myös useampi palkanmaksukausi, joista osa kohdistuu palkkatuettuun työhön ja osa muuhun työhön. Yksittäisen palkanmaksukauden palkka voi riittää yksinään täyttämään yhden kuukauden työssäoloehdon täyttämiseen vaadittavan tulon tai puolikkaan työssäoloehdotukseen luettavan kuukauden tulon tai palkanmaksukaudet yhdessä voivat täyttää työssäoloehdon. Työ- ja elinkeinoministeriö pyytää arvioimaan tarvetta säätää tarkemmin tilanteista, joissa saman kalenterikuukauden aikana henkilö saa palkkaa sekä palkkatuetusta työstä että muusta työstä.

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

-

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

-

**Lausuttavaa työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopumisesta? (TTL 4 luku)**

-

**Lausuttavaa lapsikorotusten poistamisesta? (TTL 6 ja 7 luku)**

-

**Lausuttavaa omavastuuajan pidentämisestä? (TTL 5 ja 7 luku)**

-

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

Yleisesti

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että vaikutukset kotitalouksiin on kuvattu esitysluonnoksessa monipuolisesti mikrosimulointitekniikkaa hyödyntäen. On kuitenkin huomattava, että vaikutukset kuvaavat staattisia jakaumavaikutuksia, eivätkä ota huomioon käyttäytymisvaikutuksia.

Esitysluonnoksen työllisyysvaikutuksia koskevan osion mukaan esitetyt muutokset kasvattaisivat työllisyyttä 20 400 henkilöllä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että vaikutukset jakautuvat työttömyysjakson alun etuusoikeuden muutosten vaikutuksiin (esimerkiksi omavastuupäivien määrän muutos) ja työttömyyden jatkuessa syntyvät vaikutukset (esimerkiksi lapsikorotusten poisto).

Esitetty työssäoloehdon pidennys sekä omavastuupäivien määrä ja lomakorvausten jaksotus voivat johtaa jo ennen työttömyysjakson alkua työhaun intensiteetin kasvuun ja tarjolla olevien työmahdollisuuksien nopeampaan hyväksymiseen tilanteessa, jossa henkilö tietää olevansa jäämässä työttömäksi lähitulevaisuudessa. Työmarkkinoiden ulkopuolelta tuleviin henkilöihin nämä vaikuttavat riippuen ulkopuolella oloajan ja mahdollisen työssäolon kestoista aiemmin tarkastelujaksolla. Vaikutusmekanismi on se, että tulovirta työttömyyteen hieman supistuu ja myös aivan työttömyysjakson alussa työllistyminen voi hieman lisääntyä. Esimerkiksi lapsikorotusten poisto puolestaan vaikuttaa koko työttömyysjakson kuluessa ja lyhentää työttömyysjaksoja.

Esitetyillä uudistuksilla voi olla joissain ryhmissä kielteisiä vaikutuksia työllistymisen laatuun, mikäli työtä etsivät henkilöt hyväksyvät vähemmän tuottavan työpaikan, kun työttömyysturvan taso on

aiempaa matalampi ja valinnat tehdään nopeammin. Tämä vaikuttaa ansioihin ja sitä kautta myös verotuloihin.

Esitetyt uudistukset voivat vaikuttaa myönteisesti työvoiman saatavuuteen ja vaikeasti täytettävien työpaikkojen täyttymiseen. Tämä taas on omiaan kasvattamaan arvonlisäystä, ansioita ja verotuloja.

Esitysluonnoksessa työllisyysvaikutuksia kerrotaan arvioidun empiirisestä tutkimuksesta saatavien joustojen avulla. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että vaikutusarviossa tulisi kuvata käytettyä tutkimuskirjallisuutta perusteellisemmin ja perustella, miksi juuri kyseiset tutkimukset on valittu. Työllisyysvaikutusarvioissa olisi avattava, millä mekanismeilla verotuksen ja korvausasteiden muutos vaikuttaa työllisyyteen. Nyt viitataan vain yleisesti työn tarjonnan kasvuun. Vaikutusmekanismien kuvaus jää liian yleiselle tasolle. Viitatu tutkimukset ovat kaikki suomalaisia, joten tässä yhteydessä ei ole tarpeen pohtia sitä, miten eri maiden työttömyysturvajärjestelmät ovat vertailtavissa keskenään. Olisi kuitenkin syytä kuvata valittuja tutkimuksia ja perustella, miksi ne ovat vaikutusarvion laadinnan kannalta relevantteja.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksen lukijan on mahdotonta varmentaa työllisyysvaikutusten laskelmien oikeellisuutta, sillä esitysluonnoksessa ei kerrota, mitä joustoa on käytetty minkäkin osamuutoksen vaikutusten laskennassa. Vaikutusarvion yhteydessä ei myöskään kuvata, mihin kohderyhmiin mikin muutos vaikuttaa, ja minkä suuruisia kohderyhmät ovat. Kohderyhmäkuvausta on esitysluonnoksen nykytilan arviointia ja esitettäviä ehdotuksia koskevissa luvuissa, mutta niiden perusteella on mahdotonta arvioida, minkä suuruisen kohderyhmän perusteella mikäkin taulukon 6 luvuista on laskettu.

Yksittäisenä huomiona työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että sivulla 43 Gini-kertoimen muutokseksi sanotaan tekstissä 0,9 yksikköä ja taulukossa 0,09.

Erityisesti työssäoloehtoon liittyvistä muutoksista

Esitysluonnoksen sivulla 26 on todettu, että työssäoloehdon pidentäminen vaikuttaa myös muusta palkkatuetusta työstä kuin velvoitetyöstä kertyvään työssäoloehtoon ja siten potentiaalisesti palkkatukijaksojen pituuteen. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että palkkatukijaksojen pituus on pääsääntöisesti nykyisen sääntelyn mukaan viisi tai kymmenen kuukautta, joista kumpikaan ei riittäisi yksinään täyttämään työssäoloehto ehdotettujen muutosten jälkeen. Työssäoloehto ei täyttyisi myöskään yksin kahden palkkatukijakson yhdistelmällä henkilön työllistyessä ensin kymmeneksi kuukaudeksi palkkatuella ja tämän jälkeen viideksi kuukaudeksi.

Edellä mainittuja pidempikestoinen palkkatuki on mahdollinen myönnettäessä palkkatuki alentuneesti työkykyisestä henkilöstä, 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen henkilön palkkaamiseen tai oppisopimuskoulutukseen. Koska kaksi ensimmäistä voivat olla työnantajalle käytännössä pysyviä tukia, ei työssäoloehdon pidentäminen todennäköisesti vaikuttaisi työnantajien hakemien tukijaksojen kestoihin. Oppisopimuskoulutukseen palkkatuki voidaan myöntää koko koulutuksen ajaksi ja näin ollen koulutuksen kesto ohjaa ensisijaisesti tukijakson pituutta. Näin ollen työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että työssäoloehdon kertymiseen ehdotetut muutokset eivät todennäköisesti vaikuta merkittävästi palkkatukijaksojen keston.

Koska useimmissa tilanteissa palkkatukijaksot eivät yksinään riittäisi työssäoloehdon täyttämiseen, ehdotus voi jossain määrin vähentää palkkatuetun työn houkuttelevuutta sekä työllistettävän henkilön että vuodesta 2025 alkaen palkkatuen myöntävän työvoimaviranomaisen näkökulmasta.

Esitysluonnoksen sivulla 54 todetaan, että työssäoloehdon pidentäminen kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen käytännössä kaksinkertaistaisi velvoitetyöllistämisen kustannukset, sillä velvoitetyöjakson on nykyainsäädännön tavoitteen mukaan täytettävä henkilön työssäoloehto, vaikka tämän tavoitteen toteutumiseksi esityksessä velvoitetyötä koskevaan säännökseen ehdotetaankin muutosta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että siltä osin kuin velvoitetyöllistämisen jaksot pidentyvät jo vuoden 2024 aikana, lisää muutos kunnille työllistämismenon ajalta maksettavan tuen menoja. Arvio lisäkustannuksista tulisi ottaa huomioon valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2024. Samalla työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että vaikutus vuoteen 2024 kohdentuvan tuen osuuden suhteellisen pieni. Vaikutusta olisi niiltä velvoitetyöllistämisen jaksoilta maksettuihin tukiin, joiden kesto pidentyisi vuoden 2024 neljän viimeisen kuukauden aikana.

Vaikutukset olisivat voimakkaammat vuonna 2025. Työvoimapalveluiden järjestämisen uudelleen organisoimisen myötä vuonna 2025 valtio ei kuitenkaan enää myönnä kunnille tukea velvoitetyöllistämisen ajalta, vaan velvoitetyöllistämiseen kohdentuva valtion tuki siirretään osaksi kuntien valtionosuutta vuoden 2025 alusta lukien.

Esitysluonnoksessa todetaan, että hallituksella on tarkoitus antaa pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman perusteella vuonna 2024 eduskunnalle esitys, jossa velvoitetyötä koskevia säännöksiä tarkastellaan, ja samassa esityksessä tarkastellaan myös palkkatuetun työn huomioimista työssäoloehto kerryttävänä työnä. Edellä kuvatut huomiot ovat merkityksellisiä tilanteessa, jossa tässä esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset tulisivat voimaan ennen edellä tarkoitettua vuoden 2024 alussa annettavassa esityksessä ehdotettavia muutoksia. Työ- ja elinkeinoministeriö ymmärtää, ettei valmisteluun käytettävissä olleen ajan takia ole voitu laskea esimerkiksi kaikkia vaikutuksia euromääräisesti. Ministeriö esittää, että tämä mainittaisiin myös esityksen kohdassa ”Riippuvuus muista esityksistä”.

Esityksessä ehdotettujen muutosten arvioidaan toisaalta lisäävän henkilöiden määrää, joiden työssäoloehto täyttyy ja toisaalta vähentävän henkilöiden määrää, joiden työssäoloehto täyttyy. Esitysluonnoksen mukaan jälkimmäinen vaikutus on suurempi. Tästä voidaan päätellä, että useimmissa tilanteissa työssäoloehto täyttyisi nykyistä myöhemmin ja näin ollen työttömien etuuspäivien kertymä olisi todennäköisesti määrältään keskimäärin nykyistä korkeampi.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vuoden 2025 alusta lukien kuntien rahoitusvastuuseen työttömyysetuuksista tulee voimaan merkittäviä muutoksia. Nykyisestä poiketen kunnat rahoittaisivat työttömyysetuuksia etuuslajista riippumatta. Lisäksi rahoitusvastuu kasvaisi kertyneiden etuuspäivien lisääntyessä portaittain. Etuuspäivien kertymän katkaisee kuntien rahoitusvastuun näkökulmasta työssäoloehdon täytyminen.

Koska ehdotetut muutokset johtaisivat todennäköisesti useammin korkeampiin kuin matalampiin etuuspäivien kertymiin, lisäksi muutos todennäköisesti kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esityksen kuntatalousvaikutuksia olisi tarkoituksenmukaista täydentää tältä osin. Kuntien rahoitusvastuumalli on tarkoitettu ohjaamaan kuntien toimintaa taloudellisilla kannustimilla. Ehdotetut muutokset lisäisivät kuntien kannustimia pyrkiä toimenpiteisiin, jotka johtavat todennäköisemmin työnhakijoiden pidempikestoisempaan työllistymiseen

Muuta

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää vaikutusarviota (s. 57) täydennettäväksi viittauksella työttömyysturvalain 2 a luvun 2 ja 6 §:ään. Mainituissa pykälissä säädetään pätevistä syyistä erota työstä ja kieltäytyä tarjotusta työstä. Työnhakijalla voi olla pätevä syy työstä eroamiseen ja työstä kieltäytymiseen niin sanotun kuluvertailun perusteella. Kuluvertailussa otetaan huomioon mahdollisuus saada soviteltua etuutta tai maksettavan etuuden määrä.

Lapsikorotuksen ja suojaosan poistaminen vaikuttaisivat näissä tilanteissa siten, että työnhakijalla olisi nykyistä useammin pätevä syy työstä eroamiseen ja tarjotusta työstä kieltäytymiseen ko. säännösten perusteella. Niiden tilanteiden määrästä, joissa säännöksiä sovelletaan, ei ole tilastotietoja. Oletettavasti määrä on kuitenkin vähäinen.

**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.**

-

## Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

-

## Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Esitysluonnoksen sivulla 54 todetaan, että velvoitetyöllistämiseen ehdotetaan siirtymäsäännöstä, jonka myötä velvoitetyöllistetyt työssäoloehdot täyttyisi kuudessa kuukaudessa, mikäli velvoitetyöjakso on alkanut alle kuusi kuukautta ennen työssäoloehdon muutosten voimaantuloa. Esitysluonnoksen lakiehdotuksiin ei kuitenkaan sisälly edellä kuvattua siirtymäsäännöstä.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että siirtymäsäännös parantaisi velvoitetyöllistämiseen liittyvää ennakoitavuutta, kun työllistämisen alkamishetki määrittäisi työllistämisyksikön keston. Lisäksi siirtymäsäännös vähentäisi valtiolle ja kunnille velvoitetyöllistämisenä vuonna 2024 aiheutuvia menoja.

## Muuta lausuttavaa esityksestä?

Esitysluonnoksen sivulla 12 olevasta nykytilan kuvauksesta voi saada käsityksen, että työllistämismäärä olisi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa jo nykyisin sidottu työssäoloehdon keston. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan työllistettävän kotikunnan on työ- ja elinkeinotoimiston osoituksesta järjestettävä hänelle työntekomahdollisuus kuuden kuukauden ajaksi (työllistämismäärä). Nykytilan kuvausta olisi tarpeen täydentää tältä osin.

Esitysluonnoksen sivulla 43 olevasta vaikutusarviointien taustojen kuvauksesta saa käsityksen, että työllistämismäärä koskisi 58 vuotta täyttäneitä henkilöitä. Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että työllistämismäärä koskee myös 57 vuotta täyttäneitä.

Ruth Kimmo  
Työ- ja elinkeinoministeriö

Meling Timo  
Työ- ja elinkeinoministeriö