

Asia: VN/23793/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuttavaa ansiopäivärahan määrän alentamista koskevasta ehdotuksesta?

Esitysluonnoksessa ansiopäivärahan ensimmäinen alentaminen tapahtuu n. kahdeksan työttömyysviikon jälkeen. Helsingin seudun työmarkkinoiden toiminnasta merkittävä osa koostuu vaativasta asiantuntijatyöstä. On huomioitava, että erityisesti erityisasiantuntijoiden kohdalla rekrytointiprosessit saattavat työnhakijasta riippumattomista syistä kestää yli kaksi kuukautta, sillä prosessit sisältävät usein monia vaiheita. Tällöin työnhakijan aktiivisellakaan työnhauulla ei välttämättä pystytä välttymään ansiopäivärahan ensimmäiseltä alentamiselta.

Lausuttavaa palkkatuetta työtä ja työssäoloheitoa koskevasta ehdotuksesta?

Yksityiselle sektorille kohdennettu palkkatuki on työvoimakoulutuksen ohella vaikuttavin käytössä oleva työllisyyspalvelu, kuten esitysluonnoksessakin on kuvattu. Yksityiselle sektorille kohdentuvan palkkatuen vaikuttavuus on huomioitu myös Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa, jossa yhtenä tavoitteena on kohdentaa palkkatukea yksityiselle sektorille. Helsinki yhtyy hallitusohjelmassa esitettyyn tavoitteeseen ja pitää tärkeänä, että yksityiselle sektorille suuntautuvan palkkatuen houkuttelevuutta ei vähennetä. Jos palkkatuen houkuttelevuutta vähennetään, on huolena, että työttömien työnhakijoiden palvelukysyntä siirtyisi vähemmän vaikuttaviin palveluihin.

Jos palkkatuetta työ ei enää kartuta työssäoloheitoa, voi se johtaa tilanteisiin, joissa työnantajan ja työntekijän intressien välille syntyy ristiriita. Työntekijän intressinä voi olla vältellä palkkatuetuun työhön hakeutumista tilanteessa, jossa hän kokee hänellä olevan mahdollisuus työllistyä myös ilman palkkatukea, vaikka palkkatuetta työ tarjoaisi realistisemmän väylän työmarkkinoille. Työnantajan intressinä taas on hyödyntää palkkatukea. Ristiriita voi synnyttää ylimääräistä kitkaa työmarkkinoiden toimivuuteen palkkatukeen oikeutettujen henkilöiden kohdalla.

Esityksessä on kuvattu tilanteita, joissa työllisyyspalvelut voisivat ohjata työnhakijoita palkkatukityöhön työssäoloehdon täyttämisen vuoksi. Tällöin palkkatukityö ei toteuta varsinaista

tarkoitustaan eikä se toimi työllistymistä tukevana palveluna. Huoli on aiheellinen, mutta esitysluonnoksenkin mukaan ongelma esiintyy lähinnä julkiselle sektorille kohdentuvassa palkkatuessa. Ongelman ei ole esitetty esiintyvän yksityiselle sektorille kohdentuvissa palkkatukijaksoissa, joissa palkkatukityön syntymisen edellytyksenä on yrityksen työvoimatarve.

Vaihtoehtoinen sääntelytapa, jota esitysluonnoksessa ei ole arvioitu lainkaan vaihtoehtoisena toteutuksena, olisi muutos, jossa yksityiselle sektorille kohdentuva palkkatuettu työ kerryttäisi myös jatkossa työssäoloehdot. Tällöin esitetty palkkatuettu työ ja työssäoloehdot koskeva ehdotus koskisi vain julkiselle ja kolmannelle sektorille kohdentuvaa palkkatuettu työä, joissa palvelukäytön uusiutuvuus ja muut palkkatuettuun työhön liittyvät ongelmat ovat huomattavasti yleisempiä. Palkkatuki yksityiselle sektorille myös useimmiten johtaa työsuhteen pysyvyyteen samalle työnantajalle, jolloin työssäoloehdon karttuminen jo palkkatukityön aikana olisi johdonmukaista koko työsuhteen kesto ajan. Samalla muutos tukisi hallitusohjelman tavoitetta kohdentaa palkkatukea yksityiselle sektorille.

Esitys, jossa palkkatuettu työ pidentää työssäoloehdon tarkastelujaksoa, on kannatettava ja välttämätön tilanteessa, jossa palkkatuettu työ ei kartuta työssäoloehdot.

Lausuttavaa työllistämismäärätyksen ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamisesta?

Tavoite, että myös työllistämismäärätyksen piirissä olevat tulisivat toimeen omalla ja työvoimapolkuille asetetusta määrätyksestä irrallisella työllä, on tärkeä. Tavoitteeseen perustuen esitetty työllistämismäärätyksen ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamisesta on kannatettava.

Kuten esityksessäkin todetaan, tulisi veloitetyöllistettyjen määrä todennäköisesti kasvamaan työttömyyspäivärahan lisäpäivien poistamisen myötä samalla, kun kustannukset kasvaisivat työssäoloehdoton tehtyjen muutosten johdosta. Tämä aiheuttaisi merkittävän rasitteen työvoimaviranomaisen toimintaan ja on hyvä, että hallitus ryhtyy toimiin sen estämiseksi.

Yli 55-vuotiaiden työllisyysaste on viime vuosien aikana kehittynyt positiiviseen suuntaan ja tapahtunutta kehitystä on syytä tukea jatkossakin. Esitys tukee tavoitetta sekä kannustaa tulevia työvoimaviranomaisia ohjaamaan työnhakijoita heidän palvelutarpeeseensa sopiviin palveluihin. Nykyisellään työllistämismäärätyksellä voi passivoida asiakkaita ja heitä palvelevia työllisyyspalveluiden asiantuntijoita, jotka jäävät odottamaan työllistämismäärätyksen toteutumista. Pahimmillaan asiakkaalle tulee oikeus veloitetyöllistämiseen kaksi kertaa työttömyyden aikana, jolloin asiakas on, lisäpäivät mukaan lukien, ansiopäivärahalla tai peruspäivärahalla yhteensä 9 vuotta ja käytännössä tehnyt töitä 10 vuoden tarkastelujaksolla vain hieman yli vuoden.

Lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevasta ehdotuksesta?

Esitys, jossa palkkatuettu työ huomioidaan laskettaessa, onko työnhakija täyttänyt hänelle asetetun työssäolovelvoitteen tai koulutusta vailla olevalle nuorelle asetetun työttömyysturvain 2 luvun 13–16 §:ssä tarkoitetun seuraamuksen, on kannatettava. Palkkatuetussa työssä oleminen on

tukimuodosta riippumatta aktiivista työmarkkinoilla toimimista ja on hyvä, että se huomioidaan sellaisena myös työttömyysturvaseuraamuksien näkökulmasta.

Lausuttavaa ehdotuksesta, joka koskee luopumista eräistä työssäoloehdoista ja ansiopäivärahan määrä koskevista ikäsidonnoista poikkeuksista?

Esitykset, joissa esitetään luopumista ikäsidonnoista poikkeuksista, ovat kannatettavia, toteuttavat tavoitetta yli 55-vuotiaiden työllistämisen tueksi ja yhdenmukaisia muiden esitettyjen toimien kanssa.

Lausuttavaa vaikutuksista kotitalouksiin?

Ei lausuttavaa.

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

Esityksen vaikutuksia kuntatalouteen ei ole arvioitu riittävästi. Esitysten välittömät julkistaloudelliset hyödyt kohdistuvat Työllisyysrahaston työttömyysvakuutusmaksuilla rahoittamaan osuuteen etuusmenoista, mutta ne samalla heikentävät kuntataloutta. Esityksen mukaan kokonaisvaikutus kuntatalouteen olisi lopulta positiivinen, mutta kuntataloutta vahvistavat vaikutukset edellyttävät arvioitujen työllisyysvaikutusten toteutumista.

Esityksen ja joulukuussa eduskunnan säätämien työttömyysturvalakiin tehtyjen muutosten kokonaisvaikutukset kuntatalouteen tulee arvioida. Tulevassa arvioinnissa on huomioitava, miten esityksessä simuloidut työllisyysvaikutukset ja niiden julkistaloutta laajemmin hyödyntävät talousvaikutukset ovat tosiasiaa toteutuneet. Arviossa on läpikäytävä tarkasti työttömyysturvalain muutosten yhteisvaikutukset kotikunnan työttömyysetuuden rahoitusvastuun suuruuteen, huomioiden TE24-uudistuksen rahoitusmalliin kytketyt maksuvastuun muutokset.

Jos työttömyysturvalakiin tehtyjen muutosten vaikutukset kuntatalouteen osoittautuvat kokonaisuudessaan kuntataloutta heikentäväksi, tulisi muutosten vaikutukset korvata kunnille siten että lopputulos on kuntatalouden näkökulmasta kustannusneutraali. Kuntien rahoitusvastuuta tulisi lisäksi muuttaa siten, että työvoimaviranomaisella on aina riittävä kannuste ohjata tai välittää työnhakija myös epätyypilliseen työsuhteeseen avoimille työmarkkinoille.

Lausuttavaa vaikutuksista toimeenpanijoihin (ml. vaikutukset työttömyysetuuden maksajiin ja julkisen työvoimapalvelun järjestäjään)?

Esitetyt muutokset kokonaisuudessaan vähentävät työvoimaviranomaisten velvollisuuksia. On kuitenkin huomioitava, että samaan aikaan, työvoimapalveluiden siirtyessä valtiolta kunnille, käynnissä on useita merkittäviäkin työttömyysturvajärjestelmän muutoksia. Vaikka vaikutukset pitkällä aikavälillä vähentävät työvoimaviranomaisten tehtäviä, työttömyysturvajärjestelmään tehtävät muutokset edellyttävät merkittävää uuden oppimista sekä työvoimaviranomaisten henkilökunnalta että erityisesti työnhakijoilta.

Neuvontavelvollisuuden rooli ja siihen käytettävä viranomaistyö tulevat kasvamaan merkittäväällä tavalla samaan aikaan, kun työvoimapalveluiden kokonaisuus on järjestämismallin muutoksen myötä mullistuksen alaisena.

Kun työnhakija-asiakkaina olevien henkilöiden toimeentuloon kohdistuu samanaikaisesti useita leikkauksia eri etuuslajeissa, tavoitteena on, että nämä muutokset kannustavat työttömiä entistä tehokkaammin ja nopeammin töihin. Tällöin myös työvoimaviranomaisiin ja heidän kykyynsä tukea asiakkaita tiiviisti työhaussa heti alusta alkaen kohdistuu entistä enemmän paineita. Kun etuuksia leikataan ja töihin näin kannustetaan, asiakkaat voivat olettaa saavansa entistä enemmän tukea ja entistä tehokkaamman pääsyn tarvittaviin työllistymisen edistämisen palveluihin.

Suurimmat työllistymisen esteet ovat puutteet työnhakijoiden osaamisessa ja työkyvyssä: suuri osa Helsingin työllisyyspalveluiden asiakkaista tarvitsee jonkinlaista tukea työhaussa ja moni tarvitsee osaamisen kehittämisen sekä työkyvyn tukemisen palveluita, jotka poistavat hakijoilta työllistymisen esteitä ja kehittävät hakijoiden potentiaalia sijoittua avoimiin työpaikkoihin. Työvoimaviranomaiset eivät kykene vastaamaan tarpeeseen asiakkaiden entistä tiiviimmästä työhaun- ja palveluihin ohjauksesta heti työhaun alusta alkaen ilman merkittävää lisäresursointia työllisyyspalveluihin ja viranomaistyöhön.

Lausuttavaa muista vaikutuksista (ml. vaikutukset yrityksiin ja muihin työnantajiin)?

Ei lausuttavaa

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

Esitysten kokonaisvaikutusten arviointia suhteessa kuntatalouteen on tehtävä jatkossa. Esitysten välittömät julkistaloudelliset hyödyt kohdistuvat Työllisyysrahaston työttömyysvakuutusmaksuilla rahoittamaan osuuteen etuusmenoista, mutta ne heikentävät samalla kuntataloutta. Tulevassa arvioinnissa on huomioitava, miten esityksessä simuloitujen työllisyysvaikutukset ja niiden julkistaloutta laajemmin hyödyntävät talousvaikutukset tosiasiasa toteutuvat. Jos vaikutukset jäävät ennakkoidusta, tulisi esityksen kuntatalouden vaikutuksia kompensoida.

Palkkatuen käytön kehitystä tulisi tarkastella tarkasti. Yksityiselle suunnattu palkkatuki on yksi tehokkaimmista työllisyyspalveluista ja sen käyttöä tulisi jatkossakin kannustaa. Jos yksityiselle suunnattu palkkatuki käyttö vähenee, tulisi hallituksen ryhtyä valmistelutyöhön palkkatuen houkuttelevuuden lisäämiseksi.

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Palkkatuettua työtä ja työssäoloa koskevan muutoksen kannalta esitetty voimaantulo on kannatettava. Selkeä ajallinen rajausta työssäoloa kartuttavan ja ei-kartuttavaan palkkatukityöhön helpottaa asioiden käsittelyä ja työnhakijoiden neuvontaa.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Ei lausuttavaa.

Kohdennettu kysymys TE-toimistoille ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana oleville kunnille: Mikä on tilastotietoihin tai arvioon perustuva käsityksenne muutoksen taloudellisista ja muista vaikutuksista, jos palkkatuettu työ kerryttäisi kokonaisuudessaan työssäolovelvoitetta ja koulutusta vailla oleville nuorille asetettua seuraamusta?

Helsinki ei pysty arvioimaan muutosten vaikutuksia tarkasti, sillä Helsingillä ei ole käytössä dataa ja tietoja asiaan vaikutuksiin liittyvistä tekijöistä riittävän tarkalla tasolla. Asiaan vaikuttavat mm. työmarkkinatuen kuntaosuutta koskevat tiedot, joita ei ole saatavissa tarpeellisella tarkkuudella.

Aulanko Timo
Helsingin kaupunki - Pormestari