

Asia: VN/23793/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuttavaa ansiopäivärahan määrän alentamista koskevasta ehdotuksesta?

Esityksessä edotettaisiin muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia ja kumottavaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 12 luku, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 § sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §. Muutokset koskisivat ansiopäivärahan määrää, palkansaajan työssäoloehdon kertymistä sekä kuntien velvollisuutta järjestää kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus eräille työttömille työnhakijoille.

Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT kiittää mahdollisuudesta lausua ja toteaa vastauksena ministeriön esittämiin yksilöityihin kysymyksiin seuraavaa

Esitysluonnoksessa ehdotetaan päivärahan porrastusta niin, että se alenisi työttömyyden pitkittyessä. Ensimmäisen kerran ansiopäivärahaa alennettaisiin, kun työttömyyspäivärahaa on maksettu 40 päivältä ja toisen kerran, kun sitä on maksettu 170 päivältä. Ensimmäisessä kohtaa päiväraha alennettaisiin 20 prosenttia ja toisessa kohtaa 25 prosenttia ansiopäivärahasta, joka perustuu työssäoloehdon ajalta kertyneeseen ansiopäivärahan perusteen olevaan palkkaan. Tällöin ansiopäivärahan leikkaus ei siis kertautuisi. Ansiopäiväraha ei kuitenkaan voisi olla pienempi kuin peruspäiväraha tai peruspäiväraha korotettuna työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavalla korotusosalla.

Kokonaisuudessaan lausuntoesityksessä esitettyjen uudistusten työllisyysvaikutus olisi 18 700 henkilöä ja näistä merkittävin osa, 12 800 henkilöä, syntyisi ansiopäivärahan porrastuksen myötä. Ansiopäivärahan pienentyessä, ja jo ennen sitä, syntyy työttömälle 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. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT pitää esitettyä ansiopäivärahan porrastamisen sääntelyä kannatettavana

Lausuttavaa palkkatuetta työtä ja työssäoloehdotusta koskevasta ehdotuksesta?

Esitysluonnoksessa palkansaajan työssäoloehdotusta koskevia säännöksiä muutettaisiin niin, ettei palkkatuetta työ jatkossa kerryttäisi lainkaan työssäoloehdotusta. Tästä poikkeuksen muodostaisi palkkatuetta työ, joka myönnetään alentuneesti työkykyisen työllistymisen tueksi, kuitenkin niin, ettei työssäoloehdotus kertyisi ensimmäisen 10 kuukauden aikana.

Työttömyysturvajärjestelmän kannustinvaikutukset kohdistuvat pääsääntöisesti etuuden saajaan, mutta välillisesti myös työvoimapalveluja tuottavaan palvelujärjestelmään. Kuntien vastuu työttömyysturvan rahoituksesta ja toimet, joilla se voi vaikuttaa tähän rahoitusvastuuseen on tästä esimerkki. Palkkatuetta työ, myös yksityisen sektorin työnantajalle myönnettynä, ei välttämättä johda pysyväisluonteiseen työllistymiseen. Palkkatuetussa työssä esiintyy aina työmarkkinavuoto - ilmiötä, eli mahdollisesti työtön olisi työllistynyt ko. työpaikkaan myös ilman tukea. Palkkatuki tulee nähdä työllistämisen tuen keinovalikoimassa viimesijaisena, kun työllistyminen avoimille työmarkkinoille joko olemassa olevalla osaamisella tai osaamisen kehittämisen palvelujen jälkeen ei realistisesti ole mahdollista. Esityksellä ei kuitenkaan muutettaisi palkkatuen myöntämisen ehtoja. Kun palkkatuetta työ ei enää kerryttäisi työssäoloehdotusta, olisi se enemmän palvelu muiden palvelujen joukossa ja vähentäisi näin palvelujen tarjoamiseen liittyviä haitallisia sivuvaikutuksia (esim. työmarkkinavuoto). Sen sijaan myönnettäessä palkkatukea alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen jatkona ensimmäisen tukikauden jälkeen, on tuen merkitys erilainen muuhun palkkatukeen verrattuna. Tällöin tuki myönnettäisiin alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen, kun työntekijän tuottavuus katsottaisiin keskimääräistä vähäisemmäksi. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT kannattaa lakiesitysluonnoksen palkkatukea koskevia ehdotuksia ja siitä poikkeamista alentuneesti työkykyisten kohdalla.

Lausuttavaa työllistämismääräysten ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamisesta?

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, ettei palkansaajan työssäoloehdotusta kerryttäisi kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus, jonka kunnan on velvollisuus järjestää ikää koskevat ehdot täyttävälle sellaiselle työttömälle työnhakijalle, jonka oikeus palkansaajan työttömyyspäivärahaan on päättymässä. Koska nämä palvelut tai palkkatuetta työ eivät jatkossa kerryttäisi työssäoloehdotusta, ehdotetaan kunnan velvoitteita koskevien säännösten kumoamista.

Työttömyysturvain muuttamisesta annetussa laissa (1300/2023) 5 luvun 3 § pidennettiin työssäoloehdon täytyminen aikaisemmasta kuudesta kuukaudesta 12 työssäoloehdotuskuukauteen. Tämän seurauksena kuntien menot ns. työllistämismääräysten osalta kaksikertaistuisivat. Työllistämismääräytenä tarjottavan työn tarkoituksena on vain työllistämismääräyten täyttäminen. Koska palkkatuetta työ ei enää pääsääntöisesti kerryttäisi työssäoloehdotusta, ei työllistämismääräytenellä olisi myöskään sen alkuperäistä merkitystä. Vaikka työllistämismääräyten poistamisella voisi olla

yksilöille merkitystä, tuodaan lakiesitysluonnoksessa esille suomalaiseen ja ruotsalaiseen tutkimukseen perustuen, että vaikutukset kohderyhmälle kokonaisuudessaan voivat olla myös työllisyyttä lisääviä. Esitysluonnoksessa työllisyysvaikutus arvioidaan 3 500 henkilöksi. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT kannattaa työllistämismuutoksen ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamista.

Lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevasta ehdotuksesta?

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että palkkatuettu työ pidentäisi koko kestoaltaan työssäoloehdon tarkastelujaksoa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan näissä tilanteissa huomioidaan vain se osa palkkatuetusta työstä, joka kerryttää työssäoloehdotusta. Vaikka palkkatuettu työ ei jatkossa kerryttäisi työssäoloehdotusta, se otettaisiin huomioon arvioitaessa, onko työnhakija täyttänyt hänelle asetetun työssäolovelvoitteen tai koulutusta vailla olevalle nuorelle asetetun 2 luku 13-16 §:ssä tarkoitetun seuraamuksen. Edelleen palkkatuettu työ otettaisiin huomioon laskettaessa työmarkkinatuen odotusajasta vähennettävää aikaa. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT kannattaa palkkatuetun työn työttömyysturvaseuraamuksia koskevia ehdotuksia.

Lausuttavaa ehdotuksesta, joka koskee luopumista eräistä työssäoloehdotusta ja ansiopäivärahan määrää koskevista ikäsidoista poikkeuksista?

Lakiesitysluonnoksessa ehdotetaan työllistämismuutoksen lisäksi myös kumottavaksi 58 vuotta täyttäneitä koskeva suojasäännös, jonka perusteella palkansaajan tai yrittäjän ansiopäivärahan taso ei voisi alentua, jos työssäoloehdotus täyttyy hänen täytettyään mainitun ikärajan. Esitysluonnoksen perusteella tämä vahvistaisi työllisyyttä 1 000 henkilöllä. Ansiopäivärahan porrastuksen tavoin suojasäännöksen poistaminen kannustaa vastaanottamaan tarjolla olevaa työtä ja näin lisää työvoiman tarjontaa työmarkkinoilla. Kaikista ikäsidoista poikkeuksista ei kuitenkaan luovuttaisi. Henkilölle, jonka työssäoloehdotus on täyttynyt hänen täytettyään 58 vuotta ja jolla sen täytyessä on huomioitavaa työssäoloaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana, voitaisiin työttömyyspäivärahaa edelleen maksaa 500 työttömyyspäivältä. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT kannattaa ehdotettua sääntelyä.

Lausuttavaa vaikutuksista kotitalouksiin?

Esitysluonnoksessa kotitalouksiin koskevia vaikutuksia on arvioitu sekä Finanssivalvonnan maksuaineistolla että SISU-mikrosimulaatiomallin avulla. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT pitää hyvänä, että esitysluonnoksessa on tuotu esille tulosten olevan staattisia, jolloin niissä ei olla voitu huomioida uudistuksen aikaansaamia positiivisia käyttäytymismuutoksia työnhakijoissa, esimerkiksi työllistymistä. Koska esityksellä arvioidaan olevan noin 19 000 henkilön työllisyyttä lisäävä vaikutus, ovat esitysluonnoksessa esitetyt arviot vaikutuksista kohderyhmien toimeentuloon siten yliarvioituja.

Esitysluonnoksessa tuodaan myös esille sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyössä valmistellun ”Sosiaaliturvanmuutosten yhteisvaikutusarvioinnin yhteenveto” -muistion arviointeja. Uudistusten yhteisvaikutukset kohdistuvat pääsääntöisesti sekä nuorempiin että ikääntyneempiin työkäisten ikäluokkiin. 55-64 vuotiaiden ikäryhmässä ei kuitenkaan voitu huomioida ikäsidoista poikkeussääntöjen lakkauttamista. Mikäli nämä tekijät olisi voitu arvioida, ikäryhmään kohdistuvat vaikutukset olisivat myös suurempia. KT pitää hyvänä, että myös

tässä kohdassa tuodaan esille arviointien olevan staattisia, jolloin työllistymistä edistävät käyttäytymismuutokset jäävät huomioimatta.

Käyttäytymismuutokset voidaan jakaa kahteen osaan. Osalle työnhakijoista uudistukset madaltaisivat kynnystä työn vastaanottamiseen etenkin, kun heidän osaamisensa ja muut ominaisuudet vastaisivat työmarkkinoilla tarjolla olevaa työtä. Sen sijaan työnhakijoille, joiden osaaminen ja muut ominaisuudet eivät vastaa työmarkkinoiden sen hetkisiä vaatimuksia, uudistus ei heijastu työllistymisen nopeutumiseen. Heidän osaltaan käyttäytymismuutokset heijastuvat haluna vastaanottaa sellaista palvelua, joka parantaa työllistymisedellytyksiä. Samalla kuitenkin heihin kohdistuvat pääasialliset toimeentuloon liittyvät vaikutukset. KT ehdottaa arvioinnin täydentämistä työnvälitystilastoista saadulla ikäluokkakohtaisella työttömyyden pitkittymistä kuvaavalla tiedolla sekä osin niillä havainnoilla, joita tuodaan esille vuonna 2023 julkaistussa työ- ja elinkeinoministeriön analyysissä (Pitkä työttömyys.pdf (valtioneuvosto.fi). Taloudellisten vaikutusten lisäksi tällä tiedolla voitaisiin myös taustoittaa ja osin kohdistaa palkkatuetun työn ja työssäoloehdon kertymiseen tehtävien muutosten vaikutuksia.

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

Lakiesitysluonnoksessa esitettyjen uudistusten vaikutukset julkiseen talouteen ja työllisyyteen ovat arvioituna merkittävät. Kuntatalouteen suurimmat vaikutukset syntyvät työllisyyden vahvistumisen ja verotulojen lisääntymisen ohella velvoitettyöllistämisen poistolla. Tämän osalta palkkakustannusten säästö olisi 71 miljoonaa euroa nykytilaan verrattuna, jossa työssäoloehdon pidentämistä kuukaudesta 12 kuukauteen ei olla huomioitu. Kuntavaikutusten osalta tuodaan esille kuntien kannustimet siirtää mahdollisuuksiensa mukaan työnhakijoita työvoiman ulkopuolelle. Kuitenkin kunnilla on myös intressi ja kannustin myös vaikeammassa asemassa olevien työllistämisen edistämiseen juuri työttömyysturvan rahoitusvastuun ja kuntien elinvoiman näkökulmasta. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtyessä kuntiin vuoden 2025 alusta myös työttömyysturvan rahoitusvastuu laajenee ja aikaistuu. Tällöin kannustimena on myös edistää työllistymistä rakentamalla oikea-aikaisia ja tarvittaessa myös työkyvyn tuen tarve huomioivia polkuja yhteistyössä muiden toimijoiden, esim. hyvinvointialueiden, kanssa. Edelleen työllisyyden edistämisen suurimpana haasteena kunnissa on varmistaa alueen työnantajille osaavan työvoiman saatavuus, mikä on mahdollista vain edistämällä työvoiman tarjontaa. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT esittää, että kuntien edellä mainitut muut kannustimet tuodaan esille vielä tässä yhteydessä.

Lisäksi KT:n mielestä lakiesityksessä olisi syytä tuoda esille kuntatalouden osalta myös mahdollinen alueellinen vaihtelu. Aikaisemmin mainitussa TEM:n analyysissä tuodaan esille, esim. että Uudellamaalla pitkäaikaistyöttömien määrä on työikäiseen väestöön suhteutettuna suurempaa kuin muualla.

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

Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että uudistuksen myötä työvoimaviranomaisen työttömyysturvaan ja työllistämisvelvoitteeseen liittyvät tehtävät vähenisivät tai poistuisivat kokonaan. Siinä tuodaan esille myös pakkatuetun työn kysynnän vähenemisestä koituvat vaikutukset henkilöstöresursseihin. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT esittää, että tässä yhteydessä myös mainittaisiin, että työnhakijoiden kannustimet vaikuttavien työvoimapalveluiden vastaanottamiseen lisääntyvät uudistuksen myötä. Tämä tulee heijastumaan väistämättä myös tarvittaviin henkilöstöresursseihin. Vaikka tässä yhteydessä uudistuksen vaikutusta ei pystytä tältä osin arvioimaan henkilötyövuosilla, on todennäköistä, että tämä lisäys ylittää hallinnollisen työn vähenemisestä koituvan vähennystarpeen.

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

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:llä ei tästä ole lausuttavaa.

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

On luonnollisesti tärkeää arvioida uudistuksen vaikutuksia seuraamalla taloudellisia vaikutuksia etuuden saajien lukumäärillä. Samoin seurattavia asioita ovat työllisyydessä ja työttömyydessä, ml. virta eri pituisiin työttömyyksiin, tapahtuneet muutokset. Uudistuksen vaikutuksista on kuitenkin vaikea erottaa talouden suhdannevaihtelujen vaikutukset. Koska uudistuksen vaikutusten ajatellaan syntyvän etuusjärjestelmän muutosten aiheuttamissa käyttäytymismuutoksissa, voidaan vaikutuksista erottaa talouden ja työllistymismahdollisuuksien aiheuttamat harhat vertaamalla esimerkiksi maakuntia tai mahdollisesti tulevia työllisyysalueita keskenään. Tällöin työllisyyden muutoksessa kontrolloitaisiin alueellisilla eroavaisuuksilla työvoiman kysynnässä ja tarjonnassa sekä työvoimapalveluiden toimeenpanossa. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT pitää myös tärkeänä seurata muutoksen aiheuttamaa painetta työvoimapalveluiden kysyntään ja sitä kautta henkilöstön riittävyyteen.

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:llä ei tästä ole lausuttavaa.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:llä ei ole muuta lausuttavaa.

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

-

Tötterman Patrik
Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT