

Asia: VN/23793/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuttavaa ansiopäivärahan määrän alentamista koskevasta ehdotuksesta?

Työllistämistä vahvistavien kannustimien paraneminen on myönteistä paitsi kansantaloudelle ja työllistyvälle itselleen niin myös kunnille, sillä kuntien elinvoima ja rahoitus on linkittynyt vahvasti työpaikkojen ja kunnallisverojen kehitykseen. Monet kunnat ja niiden toimijat kärsivät erityisesti työvoiman kysynnän ja tarjonnan alueellisista ja ammatillisista kohtaanto-ongelmista. Työttömien työnhakijoiden kannustimia hakeutua tai koulututtautua uuteen työhön tulisikin lisätä tulevaisuudessa uusilla rakenteellisilla päätöksillä tai toimilla.

Työttömyysturvan määrän lasku tähtää työnhaun kannustimien vahvistamisen ohella erityisesti julkisen talouden vahvistamiseen. Työttömyysturvan porrastuksella saavutetaan arviolta 149 miljoonan euron nettosäästöt ja kokonaisuudessaan esitetyt toimet saattavat työllisyysvaikutukset huomioiden vahvistaa julkista taloutta noin 300 miljoonalla eurolla. Työttömyysturvan tason leikkauksesta saatavia säästöjä pienentää kuitenkin se, että osa kotitalouksista joutuu paikkaamaan tulojen pienentymistä hakemalla toimeentulotukea. Jos työttömät eivät työllisty oletetulla voimalla, täydentävien etuuksien kysynnän kasvu pienentää työttömyysturvan laskuun liitettyjä positiivisia julkisen talouden säästöjä.

Kuntaliitto lähtökohtaisesti kannattaa ansiopäivärahan porrastusta, koska se parantaa työttömien kannustimia hakeutua töihin. Kuntaliitto ei kuitenkaan usko esitettyjen työllisyysvaikutusten suuruuteen. Syynä tähän on heikentynyt taloustilanne ja se, että yritysten asenteet pitkäaikaistyöttömiä ja ikääntyneitä vastaan ovat usein liian negatiiviset. Hallitusohjelman laadinnan jälkeen talousnäkymät ovat merkittävästi heikentyneet. Luonnoksessa esitettyihin säästövaikutuksiin liittyy siis hyvin suuri riski, että päätöksillä ei saavutetakaan niin suuria säästöjä tai työllisyysvaikutuksia kuin hallituksen esityksessä arvioidaan. Tämä vain korostaa tarvetta toteuttaa työmarkkinoiden toimintaa parantavia uusia rakenteellisia toimia sekä yritysmaailman vastuuta suhtautumisessaan pitkäaikaistyöttömiin.

Lausuttavaa palkkatuettua työtä ja työssäoloheitoa koskevasta ehdotuksesta?

Esityksessä ehdotetaan, että palkkatuettu työ (ml. 55+ työllistämistuki, pl. alentuneesti työkykyisten tuki) ei enää kerryttäisi työssäoloehto. Se, että palkkatuettu työ ei kerryttäisi palkansaajan työssäoloehto, heikentää palkkatuetussa työssä työllistyvien mahdollisuuksia täyttää työssäoloehto ja joko päästä tai palata perus- tai ansiopäivärahan saajaksi. Ehdotetulla muutoksella on kuitenkin merkittäviä vaikutuksia kuntatalouteen, palkkatuella työllistettyyn palkansaajaan ja myös koko julkiseen talouteen.

Esityksessä on nostettu esille, että palkkatuki ei jatkossa kerryttäisi kuin poikkeustapauksessa työssäoloehto, vahvistaa ja yhtenäistää palkkatuen roolia yhtenä työllisyyttä edistävänä palveluna. Esityksessä ei huomioida sitä, että muista lakisääteisistä työllisyyttä edistävästä palveluista henkilöille maksetaan veroton kulukorvaus, ei ansiotuloa kuten palkkatuessa maksetaan. Se asettaa työsuopimuslain mukaisesti työsuhteessa työskentelevät henkilöt eriarvoiseen asemaan.

Työssäoloehdon täyttäminen mahdollistaa henkilön pääsyn ansioturvaetuuden piiriin. Jos näin ei tapahdu, nykyisten perusturvaetuuksien taso ohjaa henkilöitä hakemaan välttämätöntä toimeentuloa, jolloin riippuvuus viimesijaisesta toimeentulotuesta pitkittyy. 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.

Julkisen talouden kokonaiskustannukset eivät laske, jos henkilö joutuu hakemaan useampaa etuutta yhden etuuden sijaan. Julkisen talouden kustannukset siirtyvät vain eri momenteille, ja joka tapauksessa kunta vastaa myös näistä kustannuksista.

Palkkatuen vaikuttavuutta arvioitaessa tulisi tilastollisen tarkastelun ohella kiinnittää huomiota työttömien työnhakijoiden palvelutarpeisiin ja niihin käytännön työn asettamiin vaatimuksiin, jotka kohdataan työllisyyspalveluissa. Rajautuminen tarkastelemaan pelkästään välitöntä työllistymistä palkkatukijakson jälkeen kaventaa palkkatuen roolia ja ohjaa TE-palveluja käytäntöihin, joissa tukea kohdistetaan työnhakijoihin, joilla saattaisi olla hyvät edellytykset työllistyä ilmankin palkkatukea. Palkkatuen merkitystä työkyvyn säilyttämisessä ja osaamisen kasvattamisessa ei myöskään saisi sivuuttaa.

Kuntien palkkatukityön vaikuttavuutta mitattaessa tulisi vertailuissa aina eritellä velvoitetyöllistettyjen osuus. Ilman erittelyä ei vaikuttavuus suhteessa mm. yksityiseen sektoriin ole vertailukelpoista. Velvoitetyön kautta työnhakijat ovat saaneet lisäpäiväoikeuden ja turvatumman mahdollisuuden työttömyyseläkkeelle siirtymiseen - ei työhön. Kuntatyöllistämiseen ovat vaikuttaneet myös rahoitukseen liittyvät linjaukset, joiden mukaan kuntien työllisyyden edistämisen kohderyhmänä ovat olleet vaikeammassa työmarkkina-asemassa olevat työttömät, joiden kohdalla työllistymispolku avoimille työmarkkinoille on usein pidempi.

Kuntaliitto katsoo, että muutoksella on merkittävä vaikutus palkkatuen käyttöön jatkossa. Palkkatuettu työ on normaali työsuhde työnhakijan ja työnantajan välillä. Palkkatukea koskeva

muutos vaikuttaisi erityisesti pidempään työmarkkinoilta poissa olleisiin työnhakijoihin, joille palkkatuettu työ on tärkeä ja samalla usein ainoa mahdollisuus päästä takaisin työelämään.

Palkkatuen tarkoituksena on tukea työttömien työnhakijoiden pääsyä työmarkkinoille ja auttaa työnantajaa, joka kuntakin on, löytämään itselleen sopiva työntekijä. Osaajapulasta on muodostumassa suomalaisen talouskasvun tulppa ja tarvitaan keinoja, jolla tuo tulppa saadaan poistettua. Kunnissa eri puolilla Suomea on työvoiman saantiin liittyviä haasteita. Palkkatukeen esitetyillä muutoksilla ei kuntakenttää vaivaava osaajapula ratkea, vaan pikemminkin se johtaa siihen, että palkkatuen käyttö tulee vähentymään merkittävästi. Myös työnhakijoiden näkökulmasta katsottuna mahdollisuus työskentelyyn palkkatuen avulla kuntakentän moninaisissa tehtävissä ei tunnu uudistuksen jälkeen enää houkuttelevalta.

Kuntaliitto ei pidä hyvänä sitä, että uudistus kaventaisi palkkatukea työllistymisen tukena tarvitsevien työnhakijoiden mahdollisuuksia päästä takaisin työmarkkinoille.

Lausuttavaa työllistämismääräytteen ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamisesta?

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi osaa ikäsidonnaisista poikkeuksista, johon myös työllistämismääräytteen voidaan katsoa kuuluvan. Kuntaliitto pitää esitystä kannatettavana ja toivoo jatkossakin sääntelyn yksinkertaistamista ja selkeyttämistä.

Esityksen mukaan veloitetyöllistämisen 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 veloitteen ajalta. Kun veloitetyöllistäminen puretaan, se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että em. kohderyhmään kuuluvat henkilöt jäisivät ilman palveluja vuonna 2025. Tällä hetkellä heidän palveluitaan (työllistämismääräytteen palkkauskustannuksia) ei rahoiteta 51 momentin rahoituksella vaan se on ollut osana kunnille myönnettävää valtionosuutta, joten Kuntaliitto katsoo, että em. summa tulisi lisätä 51 momentin rahoitukseen.

Lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevasta ehdotuksesta?

-

Lausuttavaa ehdotuksesta, joka koskee luopumista eräistä työssäoloehdoista ja ansiopäivärahan määrää koskevista ikäsidonnaisista poikkeuksista?

-

Lausuttavaa vaikutuksista kotitalouksiin?

Kuntaliitto pitää kannatettavana sääntelyn yksinkertaistamista. Ikäsidonnaiset poikkeukset ovat haastavia ja usein kansalaisten oikeudentajun vastaisia.

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

Esityksen tavoitteena on pienentää välittömästi työttömyysetuusmenoja ja vahvistaa siten julkista taloutta. Lakiluonnokseen kirjatun vaikutusarvion mukaan toimet vahvistavat julkista taloutta, lähinnä sosiaaliturvarahastoja, nettona noin 300 miljoonalla eurolla, kun vaikutusarvioon luetaan mukaan täydentävien tukien maksatus ja niistä maksettavien verojen pienentyminen. Työllisyyden vahvistumisen kautta esitetyillä toimilla saattaisi lakiluonnoksen mukaan olla potentiaalia yltää noin 750 miljoonan euron vahvistumiseen. Työllistymisarviossa ei ole huomioitu kuntien työllistämismenon poistosta seuraavaa julkisen työllistämisen laskua. Nykyisessä epävarmassa taloustilanteessa työllisyyden vahvistumiseen liittyvät oletukset ovat täysin epärealistiset. Näin voimakkaat positiiviset talousvaikutukset eivät toteudu vuoteen 2026 mennessä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan 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.

Syksyn 2023 kuntatalousohjelman mukaan työttömyysturvaan tehtävät muutokset vähentävät kuntien menoja työttömyysturvan rahoitusvastuiden osalta 6 milj. eurolla vuonna 2027. Kuten edellä on todettu, ansioturvan laskusta koitua säästö ei kohdistu kunnille. Sen sijaan muutosten arvioidaan lisäävän perustoimeentulotuen tarvetta noin vajaalla 60 milj. eurolla, mikä tarkoittaa kunnille 30 milj. euron lisälaskua nykytilaan verrattuna. Sen lisäksi muutokset pienentävät kuntien verokertymää arviolta 31,7 milj. eurolla. Työttömyysturvan ensi vaiheen muutosten yhteisvaikutuksen arvioidaan olevan kuntatalousohjelman analyysin mukaan 55,7 milj. euroa kuntataloutta heikentävä vuonna 2027. Vaikutusarvioon liittyy luonnollisesti hyvin suuria epävarmuuksia näin pitkällä aikavälillä. Arviossa ei ole mukana työllisysoletuksia.

Nykyisessä epäluottamusta täynnä olevassa taloustilanteessa toteutettuun uudistukseen liittyy riski, että perustoimeentulotuen tarve on huomattavasti suurempi kuin mitä oletettiin alkuperäisessä analyysissä syksyllä. Kunnille tämä merkitsee riskiä oletettua suuremmista kustannuksista. Riski on erityisen suuri juuri pienituloisen asukaspuhjan ja korkean työttömyyden omaavissa kunnissa. On huomioitava, että kuntien vastuu työttömyysturvasta ja suhdanneriski kasvavat tällä hallituskaudella jo muutoinkin TE-palvelu-uudistuksen vuoksi. Jos kunnan tulopohja ei riitä kattamaan kasvaneita kustannuksia, kunnan on leikattava sivistystoimen menoja tai korotettava veroja tai pakollisia maksuja.

Työssäoloehdon muuttaminen vaikuttaa työttömyysetuuden rahoitusmalliin ja se tulisi kompensoida kunnille.

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

-

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

-

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

-

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

-

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Kuntaliitto pitää esitettyjä työttömyysturvauudistusten arvioituja positiivisia vaikutuksia - mm. 18 700 työllistettyä tämän esityksen mukaan ja esityksen HE 73/2023 mukaan 20 000 työllistettyä - ylimitoitettuina. Erityisesti tässä taloudellisessa tilanteessa, kun on ennustettu Suomen olevan matkalla taantumaan, arviot vaikuttavat epärealistisilta. Viitteitä on pikemminkin työttömyyden lisääntymisestä.

Esityksen mukaan palkkatuettu työ olisi peruste pidentää työssäoloehdon tarkastelujaksoa, mikä lieventää niitä taloudellisia vaikutuksia, joita työssäoloehdon kertymättömyydestä syntyisi. Vaikuttavuusarvioinnissa ei kuitenkaan esitetty kuinka montaa henkilö työssäoloehdon tarkastelujakson pidentäminen koskisi ja mikä olisi sen taloudellinen vaikutus.

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?

-

Krakau Tarja
Suomen Kuntaliitto ry