

Asia: VN/23793/2023

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

### Lausunnonantajan lausunto

#### Lausuttavaa ansiopäivärahan määrän alentamista koskevasta ehdotuksesta?

Esityksessä ansiopäivärahaa porrastetaan siten, että ansiopäivärahan määrä alenee 20 %:iin alkuperäisestä, kun etuutta on maksettu 40 päivää, ja 25 %:iin alkuperäisestä etuuden tasosta, kun ansiopäivärahaa on maksettu 170 päivältä. Esitettyjen toimien taustalla on ajatus, jossa päivärahan tason lasku voi vaikuttaa työnhakijan aktiivisuuteen työhaussa ja halukkuuteen ottaa vastaan myös matalamman palkkatason työmahdollisuuksia.

Ansiopäivärahan määrän alentaminen lyhentänee työttömyysjaksoja etenkin niillä työnhakijoilla, joiden työttömyys ei ole muutenkaan vaarassa pitkittyä. Kuten lakiesityksessä todetaan, ansioturvan porrastusta on kokeiltu Suomessa 1980-luvulla, mutta asiaa koskeneessa tutkimuksessa ei voitu todeta, että työttömyysjaksojen lyheneminen olisi ollut suoraa vaikutusta ansioturvan porrastuksesta. Haastetta vaikuttavuuden arvioinnissa on ollut myös vuosina 2018 ja 2019 käytössä olleen työttömyysturvan aktiivimallin osalta, jossa etuuden taloa laskettiin 4,65 %, mikäli etuudensaaja ei täyttänyt aktiivisuusehtoa.

Esitetyn ansiosidonnaisen päivärahan porrastamisen vaikutukset kohdentuvat työttömyysturvan kustannuksiin alentavasti ja voivat vaikuttaa työnhakijan aktiivisuuteen työhaussa, mutta positiivisten työllisyysvaikutusten osalta vaikuttavuus jää epäselväksi etenkin yksittäisten toimien osalta, sillä voimaan on astumassa myös muita muutoksia sosiaaliturvaan, ja näiden muutosten yhteisvaikutuksia työllisyyteen on haastavaa arvioida.

Lisäksi on huomioitava se, ensimmäinen porrastus tulee jo todella aikaisessa vaiheessa. Tänä päivänä rekrytointiprosessit ovat usein monivaiheisia ja saattavat kestää todella pitkään.

#### Lausuttavaa palkkatuettua työtä ja työssäoloheitoa koskevasta ehdotuksesta?

Esityksen mukaan palkkatuettu työ ei jatkossa kerryttäisi palkansaajan työssäoloehtoakaan lainkaan, kun tähän mennessä palkkatuetusta työstä 75 % viikoista on laskettu palkansaajan työssäoloehtoon. Ehdotus muuttaa palkkatuetun työn luonnetta julkisin varoin tuetusta työ- tai virkasuhteesta enemmän kohti työllistymistä edistävää palvelua. Muutos vaikuttaa työnhakija-asiakkaan etuusoikeuteen, mutta myös työvoimaviranomaisen toimintaan, välityömarkkinoihin ja työnantajiin.

Vuonna 2025 voimaan astuvan työttömyysturvan uuden rahoitusmallin myötä kunnilla on intressi suunnata hankintaa vahvasti sellaisiin palveluihin, jotka tähtäävät nopeaan työllistymiseen avoimille työmarkkinoille. Tämä vaikuttaa palkkatuen kohdentamiseen entistä voimakkaammin yrityksiin ja kiristää voimakkaasti välityömarkkinoiden toimintaa. Nykyisessä järjestelmässä välityömarkkinat ovat merkittävässä roolissa vaikeassa työmarkkina-asemassa olevien kuten pitkäaikaistyöttömien, nuorten, maahan muuttaneiden ja osatyökykyisten työllistämässä, mutta jatkossa kolmannen sektorin toimijat ovat entistä haastavammassa asemassa määrärahoja jaettaessa.

Myös kunnille työnantajana palkkatuetun työn käyttäminen muuttuu jatkossa kannattamattomaksi, sillä palkkatuetusta työstä ei ole enää hyötyä esimerkiksi kunnan työmarkkinatuen rahoitusosuuksien alenemisen ja työntekijän työssäoloehdon täyttämisen myötä. Huoli on suuri siitä, että muutoksen myötä merkittävä osa kunnan sekä yksityisen ja kolmannen sektorin palkkatukityössä olevista työnhakijoista ei työllisty avoimille työmarkkinoille sellaisenaan, sillä heikossa työmarkkina-asemassa olevien työnhakijoiden osalta työllistymisen esteet eivät välttämättä kytkeydy kannustinloukkuihin. Tämän ryhmän osalta esitettyjen muutosten työhön kannustavat vaikutukset jäävät epäselviksi.

Koska palkkatuettu työ ei enää täytä työssäoloehtoakaan lainkaan, työttömäksi palkkatuetusta työsuhteesta jäävälle työnhakijalle palkkatuki on etuusoikeuden kannalta epäedullisempi kuin työsuhde, johon ei ole käytetty palkkatukea. Tästä johtuen muutos voi vaikeuttaa myös yritysten mahdollisuuksia saada työntekijöitä palkkatuettuun työsuhteeseen, jos työllistymisen jatkumisesta palkkatuen päätyttyä ei ole varmuutta.

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtyessä kunnille vuoden 2025 alusta noin kolmasosa kuntien tulevasta rahoituksesta muodostuu palkkatukikustannuksista. Jos palkkatuen hyötyä tullaan heikennetään sekä työntekijän että kunnan kannalta (niin työvoimaviranomaisena kuin työnantajanakin), niin on taattava, että valtio ei vähennä kuntien rahoitusta, vaikka kunnat käyttäisivät nykyiset palkkatukikustannukset muihin palveluihin.

**Lausuttavaa työllistämiselvoitteen ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamisesta?**

Esityksessä kumotaan kuntien velvollisuus tarjota kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus tietyt ikäehdot täyttävälle työnhakijalle, jonka oikeus palkansaajan työttömyyspäivärahaan on päättyneessä.

Työssäoloehdon pidentäminen ja muutos, jonka mukaan palkkatuettu työ ei enää täytä työssäoloehtoja, tekevät yhdessä sen, ettei nykyisen kaltaiselle kuntien työllistämismallille ole jatkossa edellytyksiä.

### **Lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevasta ehdotuksesta?**

Palkkatukityön rinnastaminen työssäolovelvoitteiden purussa työllistymistä edistäviin palveluihin tuo palkkatukityötä samanarvoiseksi näiden palveluiden kanssa. Tällöin on ensisijaisen tärkeää, että palkkatukityö toimii työssäolovelvoitteiden purkamisessa samanarvoisesti työllistymistä edistävien palveluiden kanssa, eli palkkatuetun työn tulisi täyttää työssäolovelvoitteita täysimääräisesti, jotta ei synny tilannetta, jossa työssäolovelvoitteen purkaminen olisi asiakkaalle helpompaa osallistumalla työllistymistä edistävään palveluun työsuhteen sijasta.

### **Lausuttavaa ehdotuksesta, joka koskee luopumista eräistä työssäoloehdoista ja ansiopäivärahan määrää koskevista ikäsidonnoista poikkeuksista?**

Tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaan, jos työnhakijan työssäoloehto on täyttynyt työssä, johon hänet on työllistetty velvoitteen perusteella tai jos työssäoloehto on täyttynyt työnhakijan täytettyä 58 vuotta, työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen, ellei uusien tulotietojen perusteella laskettu palkka ole aiemmin määrättyä palkkaa suurempi. Lisäksi jos työnhakijan työssäoloehdosta on luettu aikaa, jona hän on ollut työllistymistä edistävissä palveluissa, työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa ei lasketa uudelleen. Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi näistä ikäsidonnoista työttömyysturvan poikkeussäännöksistä. Myös kunnan velvoitteita koskevat säännökset esitetään kumottavaksi.

Esityksessä perustellaan muutoksia sillä, että koska palvelut tai mahdollinen palkkatuettu työ eivät jatkossa kerryttäisi työssäoloehtoja, olisi henkilöllä voimakkaampi kannustin hakea työtä avoimilta työmarkkinoilta toisin kuin nykyisessä passivoivassa ansiopäivärahan uusimisen takaavassa mallissa.

Ikäsidonnoista poikkeuksista jätettäisiin voimaan 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki. Palkkatukea paremmin ehdoin myönnettävällä työllistämistuella pyritään edistämään kohderyhmän työllistymistä ja pidentämään työuria, joten työllistämistuki vastaa esityksen mukaan osin samoihin tavoitteisiin kuin 60 vuotta täyttäneitä pitkään työttömänä olleita koskeva poikkeus. 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki on ollut käytössä verrattain vähän aikaa ja on tilastojenkin mukaan alihyödynnetty, joten sen tehokkuudesta työllistämistä edistävänä toimenpiteenä ei ole kertynyt vielä tietoa. Työllistämistuen tunnettuutta sekä työnhakijoiden että työnantajien keskuudessa tulisi nostaa.

Esityksessä todetaan, että säännösten kumoamisella olisi todennäköisesti vain vähäisiä negatiivisia vaikutuksia henkilöiden pitkän aikavälin työllisyyteen, mutta että muutoksilla olisi kuitenkin vaikutusta henkilöiden toimeentuloon. Esitetyt muutokset pienentäisivät ansiopäivärahan saajien määrää, ja pienentäisivät siten niiden henkilöiden eläkekertymiä, jotka päätyisivät ansiopäivärahan sijaan työmarkkinatuella tai työmarkkinoiden ulkopuolelle. Esityksessä on käytetty muiden ehdotettujen muutosten vaikutusten mallintamisessa mikrosimulaatio-mallia, mutta velvoitetyön lakkauttamisen kohdalla sen käyttö ei ole ollut mahdollista.

Ikäsidonnaisista poikkeuksista ja velvoitetyöstä luopumalla saadaan aikaan suoria kustannussäästöjä, mutta kerrannaisvaikutukset voivat olla suuremmat kuin esitetty, varsinkin kun mikrosimulaatio-mallia ei voitu toteuttaa. Eläkkeiden pienentyessä eläkeikäisten ostovoima vähenee ja mahdolliset vähävaraisuuteen liittyvät sosiaaliset ongelmat kohderyhmässä voivat kasvaa.

Kaiken esitetyn myötä tavoitellaan noin 12 700 lisätyöllistä, mutta varsinkin ikääntyneiden kohdalla työnhakijoiden kohdalla vaikutusten mekanismeja ei avata juurikaan. Vaikka vaikutukset kohdentuvat työttömyysturvan kustannuksiin alentavasti, positiivisten työllisyysvaikutusten osalta ennustettavuus jää epäselväksi. Iäkkäämpien työnhakijoiden kohdalla on yleensä useampi este työllistymiselle kuin vain työnhakijan oma motivaatio työllistymiseen.

#### **Lausuttavaa vaikutuksista kotitalouksiin?**

Vaikutusten kasaantuminen samoille kotitalouksille yhdessä muiden samanaikaisten ja aiemmin tulleiden työttömyysetuutta koskevien lakimuutosten kanssa kasautuvat herkästi heikossa työmarkkina-asemassa oleville. Pidemmällä aikavälillä vaikutukset eläkekertymiin voivat vaikuttaa kotitalouksien ostovoimaan ja siten leikkauksilla voi olla myös välillisiä vaikutuksia talouteen ja työllisyyteen laajemmin.

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

Työssäoloehdon pidentäminen, työttömyysturvan heikennykset ja palkkatukityöllistämisen alasajo voivat vaikuttaa negatiivisesti kuntatalouteen, kun kustannukset siirtyvät entistä vahvemmin valtiolta kuntien vastuulle vuonna 2025. Samalla kuitenkin vaikeassa työmarkkinatilanteessa olevien asiakkaiden osalta ydinongelma, reitin löytäminen työmarkkinoille, ei ole kadonnut mihinkään. Rahoitusmallin muutokset kiristävät entisestään työllistymistä edistävien palveluiden ja palkkatuen vaikuttavuuteen kohdistuvia vaatimuksia, mutta lisäksi tarvitaan toimia ja työkaluja, joilla pitkäaikaistyöttömyyteen ja työkyvyn rajoitteisiin voidaan puuttua entistä vaikuttavammin myös osana työllisyysdenhoitoa.

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

Työssäoloehdon pidentämisen myötä velvoitetyö muuttuu kunnille raskaaksi ja vuonna 2025 voimaan astuvan rahoitusmallin muutoksen myötä myös kannattamattomaksi, joten velvoitetyön poistaminen keventää velvoitetyöllistämiseen kytkeytynyttä hallintoa ja työtä, samoin kuin myös muun palkkatukityöhön liittyvän hallinnon, päätöksenteon ja maksatuksen osalta. Tällä voi olla oma,

positiivinen vaikutuksensa kuntatalouteen. Samaan aikaan velvoitetyön ja palkkatuen poisto voivat aiheuttaa osaltaan työttömyyden pitkittymistä, johon uusien ratkaisujen etsiminen ja uudet palvelut tälle asiakasryhmälle voivat aiheuttaa kuluja toisaalla.

Ansiosidonnaisen muutokset lisäävät työtä lähinnä työttömyysetuuden maksajien osalta. Siirtymävaiheessa muutokset voivat kuitenkin lisätä työvoimaviranomaiselle kohdistuvia neuvontatilanteita ja asiakastyön painopisteen siirtymistä työnvälityksen ydintehtävästä kohti toimeentuloon liittyvää neuvontaa ja ohjausta. Tämä voi näkyä työvoimaviranomaisten palveluiden vaikuttavuuden arvioinnissa.

Uudistuksessa voi kuitenkin piillä riski siitä, että työllisyystoimiksi tarkoitettujen, työttömyysturvaan kohdistuvien toimien vaikutus voi johtaa kasvavaan työmäärään muilla hallinnonaloilla, eikä mahdollisiin ongelmiin voida vastata työllisyysturvan toimilla. Esimerkiksi kiristykset työssäoloehdon täyttämässä voivat 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.

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

Kasvava ikääntyvien työnhakijoiden joukko edellyttää muutoksia myös työmarkkinoilta ja toimia työurien pidentämiseksi. Työttömyysturvan leikkaukset toimenä kohdistuvat lähinnä työntekijäpuoleen, mutta vaikutukset ulottuvat myös työnantajiin.

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

Tarvitaan pitkäaikaista seuranta ja rinnakkaisten ja samanaikaisten muutosten yhteisvaikutusten arviointia. Toimien vaikuttavuutta tulisi arvioida myös poikkihallinnollisesta näkökulmasta, jossa arvioidaan työllisyysturvan vaikutusten lisäksi myös sosiaali- ja terveyspalveluihin kytkeytyvää palvelutarvetta sekä muutosten mahdollista vaikutusta elinkeinoelämään muun muassa työvoiman saatavuuden osalta.

#### **Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?**

Ei lausuttavaa.

#### **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?**

Palkkatuetun työn työssäolovelvoitteen ja koulutusta vailla olevien nuorien seuraamuksen kerryttäminen täysimääräisesti olisi kunnille taloudellisesti kannattavaa, sillä tilanteessa, jossa työnhakija ei ole oikeutettu työttömyysetuuteen, työnhakija yleensä saa kuitenkin jotain muuta etuutta, esim. perustoimeentulotukea, josta kunnan maksuosuus on kiinteästi 50 %. Lyhyen lausuntoaikataulun vuoksi tarkkaa tilastotietoa ei kuitenkaan ehditty tarkastelemaan. Lisäksi on huomioitava, että nuorille asetetun seuraamuksen jälkeen ammattikouluttamattomalle nuorelle kuitenkin asetetaan usein työmarkkinatuen odotusaika, joten useat nuoret työnhakijat jatkavat perustoimeentulotuen hakijoina myös täytettyään koulutusta vailla olevan nuoren 21 viikon työssäolovelvoitteen.

Leinonen Linda  
Laukaan kunta - kunnanjohtaja