

Asia: VN/23793/2023

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

### Lausunnonantajan lausunto

#### Lausuttavaa ansiopäivärahan määrän alentamista koskevasta ehdotuksesta?

Pohjois-Pohjanmaan työ- ja elinkeinotoimisto (TE-toimisto) kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan, että ansiopäivärahan määrää koskevaan sääntelyyn lisättäisiin kaksi porrasta, jotka alentaisivat ansiopäivärahaa. Esityksen mukaan ansiopäivärahan määrä säilyisi nykyisen suuruisena enimmäisajan 300, 400 tai 500 päivää ensimmäisten 40 työttömyyspäivän ajalta. Tämän jälkeen ansiopäivärahan määrä alentuisi 20 prosenttia. Alennettua ansiopäivärahaa maksettaisiin, kunnes ansiopäivärahaa olisi maksettu yhteensä 170 työttömyyspäivältä. Jos ansiopäivärahaa edelleen tämän jälkeen maksettaisiin, ansiopäiväraha alenisi 25 prosenttia alkuperäisestä määrästä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että henkilön oikeus työttömyysturvaan on ensisijainen vaihtoehto verrattuna välttämättömään toimeentulon turvaan.

Työttömyysetuuksista työmarkkinatuki, peruspäiväraha ja ansiopäivärahan perusosa ovat tässä tarkoitettuja ensisijaisia etuuksia, kun taas ansiopäivärahan ansio-osaa ei ole katsottava tällaiseksi etuudeksi. Nykytilassa ansiopäivärahaa maksetaan samansuuruisena päivärahaikauden loppuun saakka.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto on pääosin samaa mieltä esityksen kanssa siitä, että henkilön työttömyyden jatkuessa aleneva päivärahan taso edistää työllisyyttä verrattuna tilanteeseen, jossa etuuden taso säilyy muuttumattomana koko työttömyysjakson ajan. Koska hallituksen esityksellä ei puututa työmarkkinatuen, peruspäivärahan tai ansiopäivärahan perusosan tasoon, Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto toteaa, että esitettyä muutosta voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää työvoimapolitiittisesti hyväksyttävänä työnteon kannustimien parantumisen ja arvioidun työllisyyden kasvun perusteella.

## Lausuttavaa palkkatuettua työtä ja työssäoloehdotusta koskevasta ehdotuksesta?

Esityksessä ehdotetaan, että palkkatuettu työ ei jatkossa kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdotusta. Muutos vahvistaisi palkkatuetun työn luonnetta yhtenä työllistymistä edistävänä palveluna, jonka tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Poikkeuksena työssäoloehdotuksen kertymisessä olisi palkkatuki, joka on myönnetty alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen. Näissä tilanteissa palkkatuettu työ kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdotusta siltä osin kuin palkkatuettu työsuhte yrittää 10 kuukautta. Työssäoloehdotuksessa huomioitaisiin nykytilannetta vastaavasti 75 prosenttia työssäoloehdotuksessa muutoin huomioitavista kalenteriviikoista tai työssäoloehdotuskuukausista.

Nykytilassa se osa palkkatuettua työsuhdetta, joka ei kerrytä työssäoloehdotusta, on hyväksyttävä syy pidentää työssäoloehdotuksen tarkastelujaksoa. Esityksen mukaan palkkatuettu työsuhte pidentäisi työssäoloehdotuksen tarkastelujaksoa koko kestollaan. Palkkatuetun työn huomioimisesta palkansaajan työssäoloehdotuksen tarkastelujaksossa säädettäisiin työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:n 4 momentissa.

Vaikka palkkatuettu työ ei jatkossa kerryttäisi työssäoloehdotusta, se otettaisiin kuitenkin huomioon laskettaessa, onko työnhakija täyttänyt hänelle asetetun työssäoloehdotuksen tai koulutusta vailla olevalle nuorelle asetetun työttömyysturvalain 2 luvun 13–16 §:ssä tarkoitettua seuraamusta. Palkkatuettu työ otettaisiin lisäksi huomioon laskettaessa työttömyysturvalain 7 luvun 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua työmarkkinatuen odotusajasta vähennettävää aikaa.

Työttömyysturvalain 2 luvun 5 a §:n mukaan työnhakija säilyttää oikeutensa työttömyysetuuteen yritystoiminnan ja omassa työssä työllistymisen estämättä neljän kuukauden ajan, aloittaa työttömänä ollessaan yritystoiminnan tai työllistyy omassa työssään. Säännöstä sovelletaan uudelleen, kun henkilö on täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdotuksen ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika alkaa alusta.

Lisäksi työttömyysturvalain 2 luvun 10 b §:ssä säädetään lyhytkestoisten opintojen vaikutuksesta työttömyysturva-oikeuteen. Jos työnhakija on saanut työttömyysetuutta säännöksen perusteella, samaa säännöstä sovelletaan uudelleen, kun opinnot ovat päättyneet ja henkilö on sen jälkeen täyttänyt työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdotuksen ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika on alkanut alusta, jollei aiempien opintojen kesto ole ollut yhdenjaksoisesti tai jakotettuna enintään kolme kuukautta.

Mikäli palkkatuettu työ ei kerryttäisi työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaa työssäoloehdotusta, edellä tarkoitettua yrittäjiä koskevan säännöksen ja opiskelumahdollisuuden hyödyntäminen uudelleen vaikeutuisi. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto pitää esitettyä muutosta tältä osin valitettavana.

Sillä, että palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloehdotusta, on työnhakijoiden kannalta suoraa, työttömyysetuusoikeuteen liittyviä negatiivisia vaikutuksia. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto toteaa, että palkkatuettuun työhön työllistyminen olisi silti jatkossakin taloudellisesti kannattavaa, koska palkkatukityöjakson ajalta saatava palkkatulo olisi pääsääntöisesti työttömyysetuutta korkeampi.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto toteaa, että muutoksen jälkeenkin palkkatukityöllä on merkitystä työnhakijan tulevan työllistymisen kannalta, koska palkkatuen tarkoituksena on jatkossakin edistää ammatillista osaamista ja sitä kautta mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille. Työllistyminen lyhytaikaisestikin määräaikaiseen palkkatuettuun työsuhteeseen voi edistää jatkotyöllistymistä verrattuna työttömänä pysymiseen. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimiston näkemyksen mukaan esitystä kokonaisuudessaan arvioiden voidaan pitää kannatettavana. Ehdotetut muutokset toisivat palkkatuetun työn työssäoloehdon näkökulmasta saman arvoiseksi muiden työllistymistä edistävien palveluiden kanssa.

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

Työttömyysturvan ikäsidonnaisten poikkeusten osalta esityksessä ehdotetaan, että palkansaajan työssäoloehto ei voisi jatkossa kerryttää työllistymistä edistävällä palvelulla, ja että sekä työvoimaviranomaisen työllistämistä ja työllistymistä edistävän palvelun tarjoamista koskevaa veloitetta että kunnan työllistämiselvoitetta (velvoitetyö) koskeva sääntely kumottaisiin.

Lisäksi työttömyysturvalain 6 luvun 9 §:n 3 momentti, joka koskee perus- tai ansiopäivärahan maksamista enimmäisajan estämättä silloin, jos työllistymistä edistävä palvelu on järjestetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentin mukaisen veloitteen perusteella, kumottaisiin, koska kyseisestä veloitteesta luovuttaisiin.

Esitettyjä muutoksia on perusteltu mm. sillä, että velvoitetyöllistämisen jälkeen huomattava osuus työllistetyistä palaa työttömäksi. Lisäksi todetaan, että velvoitteiden tarkoitus ei ole varsinaisesti edistää henkilön kykyä toimia työmarkkinoilla, vaan täyttää henkilön työssäoloehto tavalla, joka mahdollistaa työttömyysturvan tason säilymisen vanhuuseläkkeelle siirtymiseen asti. Esityksessä todetaan, että säännösten kumoamisella olisi todennäköisesti vain vähäisiä negatiivisia vaikutuksia henkilöiden pitkän aikavälin työllisyyteen, mutta ehdotuksella olisi kuitenkin vaikutusta henkilöiden toimeentuloon. Esityksen mukaan velvoitesääntelyn kumoamisella ehkäistäisiin tilanteita, joissa kunnan tulisi työllistää useita kertoja sama henkilö. Sääntelyn kumoamisen myötä tällaisille henkilöille voitaisiin tarjota vaihtoehtoisia palveluita avoimille työmarkkinoille työllistymisen edistämiseksi. Ottaen huomioon, että palvelut tai mahdollinen palkkatuettu työ eivät kerryttäisi työssäoloehto, olisi henkilöllä voimakkaampi kannustin hakea työtä avoimilta työmarkkinoilta toisin kuin nykyisessä mallissa. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto pitää esitystä työvoimapolitiiselta kannalta perusteltuna.

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

Työttömyysturvalain 2 a luvun 6 §:n mukaan henkilöllä on pätevä syy kieltäytyä työstä, jos osa-aikatyöstä maksettava palkka ja hänelle mahdollisesti maksettava työttömyysetuus työmatkakustannusten ja muiden työn vastaanottamisen aiheuttamien kustannusten vähentämisen jälkeen jää pienemmäksi kuin hänelle muutoin maksettava työttömyysetuus. Saman luvun 8 §:ssä tarkoitettuna ammattitaitosuojan aikana säännöstä sovelletaan myös koko-aikatyöstä kieltäytymiseen.

Työttömyysturvalain 2 a luvun 6 §:ssä säädetään myös siitä, että työvoimaviranomaisen työnhakijalle tarjoamasta työstä voi kieltäytyä menettämättä oikeutta työttömyysetuuteen, jos työstä maksettava palkka mahdollisten työmatkakustannusten ja muiden työn vastaanottamisen aiheuttamien kustannusten vähentämisen jälkeen jää pienemmäksi kuin hänelle muusta työstä maksettava palkka ja mahdollisesti maksettava työttömyysetuus.

Ansiopäivärahan tason porrastaminen vaikuttaisi myös työttömyysturvalain 2 a luvun 6 §:ssä tarkoitettujen kuluvertailuiden lopputulokseen. Jos mahdollisesta työstä saatavan tulon ja työn vastaanottamisesta aiheutuvien kustannusten oletetaan pysyvän samoina, työnhakijan mahdollisuudet kieltäytyä työstä työttömyysturva-oikeutta menettämättä vähenisivät työttömyyden pitkittyessä ja ansiopäivärahan tason laskiessa. Esityksessä todetaan, että tilastotietoja siitä, kuinka montaa työnhakijaa muutos tältä osin koskisi, ei ole käytettävissä. Vaikutuksen ei kuitenkaan arvioida olevan merkittävä kuluvertailua edellyttävien tilanteiden oletettavasti vähäisen määrän takia. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto pitää oikean suuntaisena esitettyä arviota siitä, että kuluvertailua edellyttäviä tilanteita on todennäköisesti vähän, joten Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto kannattaa esitystä.

### **Lausuttavaa ehdotuksesta, joka koskee luopumista eräistä työssäoloehdoista ja ansiopäivärahan määrä koskevista ikäsidoista poikkeuksista?**

Esityksen mukaan eräät ikäsidoista poikkeukset jäisivät uudistuksessa ennalleen. Työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa koskeva ikäsidoista poikkeus, jonka mukaan henkilölle, jonka työssäoloehto on täytynyt hänen täytettyään 58 vuotta ja jolla työssäoloehdon täytyessä on huomioon otettava työssäoloaika vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana, työttömyyspäiväraha voidaan maksaa 500 työttömyyspäivältä. Tähän ikäsidoista poikkeukseen tai työttömyysturvalain 6 luvun 9 §:ssä säädettyyn lisäpäiväoikeuteen ei siis esitetä muutoksia. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto kannattaa näiden ikäsidoista poikkeusten jättämistä ennalleen.

### **Lausuttavaa vaikutuksista kotitalouksiin?**

Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministerin yhteistyönä valmistellussa muistiossa on arvioitu hallituksen vuodelle 2024 esittämien toimeentuloturvamuuksien yhteisvaikutuksia kotitalouksille. Kyseisessä tarkastelussa on huomioon otettu myös tuloverotukseen esitettyjen muutosten vaikutus tilanteeseen. Tässä hallituksen esityksessä ehdotetuista muutoksista ansiopäivärahan tason porrastusta koskeva ehdotus on huomioon otettu yhteisvaikutusten arvioinnissa, mutta ehdotusta velvoitetyön lakkauttamisesta tai ehdotusta siitä, että palkkatyö ei kerrytä työssäoloehdoista, ei olla yhteisvaikutusten arvioinnissa pystytty ottamaan huomioon. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto huomauttaa, että tämä on selkeä epäkohta ja hieman epäselväksi jääkin, minkä verran tämä tosiasia väärin esitettyjä arvioita. Esityksessä todetaan, että jos ikäsidoista poikkeussääntöjä koskevien poikkeusten lakkauttaminen olisi kyetty ottamaan huomioon yhteisvaikutusten arvioinnissa, olisivat tähän ikäryhmään kohdistuvat vaikutukset olleet arvioissa suurempia.

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

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto pitää oikean suuntaisena esityksen arviota siitä, että ehdotetuilla muutoksilla olisi lyhyellä aikavälillä kansantaloutta pienentäviä vaikutuksia etuuksien pienenemisen sekä palkkatuetun työn määrän pienenemisen myötä. Kuitenkin työllisyyden kasvun kautta kansantalous kasvaisi ja pitkällä aikavälillä ehdotettujen muutosten voidaan arvioida olevan kansantaloutta vahvistavia.

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

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimiston mielestä esitetyillä muutoksilla on vaikutusta ennen kaikkea työttömyysetuuden maksajien eli Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen toimintaan. Palkkatuetun työn työssäoloehdon kerryttämiseen ehdotetulla muutoksella sekä työttömyysturvaan liittyvillä muutoksilla voi olla vähäisiä vaikutuksia työvoimaviranomaisen toimintaan. Työllistämisveloitteen kumoamisella olisi työvoimaviranomaisten tehtäviä keventävä vaikutus.

Muutokset tulevat lisäämään neuvontatilanteita etenkin maksajien taholla, mutta välillisesti jonkin verran myös työvoimaviranomaisissa, etenkin muutosten alkuvaiheessa.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto on samaa mieltä esityksen kanssa siitä, että ansiopäivärahan määrää koskeva muutos tulisi lisäämään siirtymävaiheessa työttömyysetuus päätöksiin kohdistuvia valitustilanteita. Valitukset kuormittaisivat toimeenpanoa Kansaneläkelaitoksessa ja työttömyyskassoissa sekä lisäävät työmäärää Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa ja Vakuutusosikeudessa. Muutokset tulisivat näkymään lisääntyvänä työmääränä erityisesti myös niiden työvoimaviranomaisissa työskentelevien osalta, jotka käsittelevät kyseisiä maksajilta tulevia muutoksenhakuasioiden lausuntopyyntöjä.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto yhtyy esityksen arvioon, jonka mukaan työvoimaviranomaisen työttömyysturvaan liittyvät tehtävät vähenisivät työllistämisveloitteeseen liittyvän sääntelyn kumoamisen johdosta, kun työvoimapoliittisen lausunnon yhteydessä työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle toimitettaisiin palkkatuetusta työstä ja ikääntyneille järjestettävistä työllistymistä edistävästä palveluista nykyistä vähemmän tietoja. Kuten esityksessä todetaan, palkkatuetusta työstä tulisi antaa edelleen nykyistä vastaava työvoimapoliittinen lausunto työttömyysetuuden maksajalle, koska työssäoloehto kertyisi palkkatuetussa työssä muusta työstä poikkeavalla tavalla. Työvoimaviranomaisen tulisi lisäksi tuoda lausunnossa esille, jos palkkatuki on myönnetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 7 §:n 3 momentin tai työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 87 §:n 3 momentin perusteella, koska näissä tilanteissa palkkatuettu työ luettaisiin työssäoloehtoon muusta palkkatuetusta työstä poikkeavalla tavalla. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto toteaa, että kyse olisi kuitenkin vain vähäisestä työmäärän muutoksesta.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto on samaa mieltä esityksen kanssa siitä, että työllistämisveloitteeseen liittyvän sääntelyn kumoaminen vähentäisi hieman työvoimaviranomaisen tehtäviä. Työvoimaviranomaisella ei olisi jatkossa velvoitetta tarjota 60 vuotta täyttäneille työttömille työnhakijoille työllistymistä edistäviä palveluita tai palkkatuettua työtä muun kuin kunnan palveluksessa, vaan palveluiden tarjoaminen perustuisi harkintaan. Palkansaajan

työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyessä 57 vuotta täyttäneen työttömän työnhakijan kotikunnalla ei olisi enää velvoitetta järjestää henkilölle työntekomahdollisuutta, vaan työhönotto tapahtuisi samoin periaattein kuin muidenkin työnhakijoiden kohdalla. Velvoitetta koskevan sääntelyn kumoaminen johtaisi myös siihen, ettei työvoimaviranomaisella olisi tarvetta selvittää, milloin työttömyyspäivärahan enimmäisaika täyttyy. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto katsoo, että työvoimaviranomaisen tehtävät vähenisivät muutoksen vuoksi vain hieman, mutta tehtävistä mahdollisesti vapautuva resurssi voidaan kohdentaa edelleen asiakaspalvelutehtäviin.

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

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto pitää kannatettavana esityksessä esitettyä arviota siitä, että ehdotetut muutokset kokonaisuudessaan ja pitkällä aikavälillä parantaisivat työnteon kannustimia ja siten työvoiman saatavuutta. Vaikutuksen voidaan kuitenkin arvioida olevan erilainen eri aloilla ja erityyppisillä yrityksillä tai työnantajilla.

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

Esityksessä todetaan, että sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta on hallituksen esitykseen HE 73/2023 vp antamassaan mietinnössä ehdottanut seuraavaa lausumaa: Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa työttömyysturvaa koskevien muutosten vaikutuksia erityisesti lapsiperheiden toimeentuloon, eri työntekijäryhmien työllistymiseen koko-aika- ja osa-aikatyöhön ja eri sosiaaliturvaetuuksia koskevien muutosten mahdollisia yhteisvaikutuksia työttömyysetuuksia saavien toimeentuloon sekä ryhtyy tarvittaessa havaittujen ongelmien korjaamiseen ja kannustinloukkujen purkamiseksi siten, että työllistyminen sekä osa-aikaiseen että erityisesti kokopäiväiseen työhön on kaikissa tilanteissa etuuksien saajalle taloudellisesti kannattavaa.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto toteaa, että muutosten vaikutuksia on tarpeellista seurata ja arvioida jälkikäteen. Vaikutuksia tulisi seurata tilastoanalyysien lisäksi erillisellä arviointitutkimuksella.

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

Esityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö tiedottaa lain hyväksymisestä ja vahvistamisesta ja antaa työttömyyskassoille lain soveltamisesta ohjeet, jotka Finanssivalvonta valmistelee. Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto toteaa, että voimaantuloaikataulu on nopea ja esittää siksi huolensa siitä, jääkö ohjeistuksen huolelliselle valmistelulle riittävästi aikaa.

Siirtymäsäännöksiin Pohjois-Pohjanmaan TE-toimistolla ei ole lausuttavaa.

### **Muuta lausuttavaa esityksestä?**

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimistolla ei ole muuta lausuttavaa esityksestä.

**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 työssäolovelvoitetta ja koulutusta vailla oleville nuorille asetettua seuraamusta?**

Esityksessä todetaan, että nykytilanteessa työssäolovelvoitteen voimassaolo lakkaa muun muassa silloin, kun henkilö on ollut vähintään 12 kalenteriviikkoa työssäoloehtoon luettavassa työssä. Koulutusta vailla olevien alle 25-vuotiaiden osalta edellytetään vähintään 21 kalenteriviikon työssäoloa. Jos henkilö on ollut palkkatuetussa työssä, työ otetaan huomioon vain siltä osin, kuin se luetaan myös työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaan työssäoloehtoon.

Työssäoloehtoon luettavan työn lisäksi seuraamusten lakkaamisessa työnhakijan hyväksi luetaan myös muun muassa aikaa, jona hän on osallistunut työttömyysturvalaissa määriteltyihin työllistymistä edistäviin palveluihin.

Jos työssäolovelvoitteen ja koulutusta vailla oleville nuorille asetettavan seuraamuksen lakkaamista koskevat säännökset säilytetään ennallaan, työttömyysturva- oikeuden palauttaminen vaikeutuisi, koska palkkatuettua työtä ei enää otettaisi huomioon.

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto jakaa esityksessä todetun huolen siitä, että muutos ei kannustaisi työnhakijaa hakeutumaan palkkatuettuun työhön, vaikka se olisi hänen palvelutarpeensa mukainen palvelu ja voisi pitkällä tähtäimellä parantaa avoimille työmarkkinoille sijoittumista.

Jokimäki Tarja  
Pohjois-Pohjanmaan TE-toimisto