

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Johdanto

Esityksessä ehdotetaan 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.

Tausta

Hallitusohjelman osiossa 4.3, Työhön kannustava sosiaaliturva, linjataan sosiaaliturvan uudistamisesta siten, että järjestelmä on yksinkertaisempi ja työhön kannustavampi. Hallitusohjelman mukaan osana tätä kokonaisuutta ansiopäivärahan taso porrastetaan, palkkatukityö ei jatkossa kerryttäisi palkansaajan työssäoloehto ja eräistä ikäsidonnaisista poikkeuksista luovuttaisiin. Ikäsidonnaiset poikkeukset, joista luovuttaisiin, olisivat 58 vuotta täyttäneiden ansiopäivärahan uudelleen laskennan poikkeussääntö, oikeus velvoitetyöhön ja työssäoloehdon kertyminen työllistymistä edistävästä palvelusta ja tähän liittyvä ansiopäivärahan tason suojasääntö.

Tavoitteet

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu julkisen talouden rahoitusaseman kohentamiseksi vahvistamaan julkista taloutta toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti kuudella miljardilla eurolla vuoden 2027 tasossa. Neljä miljardia tästä on tarkoitus toteuttaa menosopeutuksilla ja kaksi miljardia työllisyyttä parantavilla toimenpiteillä. Tämän esityksen toimenpiteet ovat osa kannustinloukkujen purkamisen kokonaisuutta, ja niillä tavoitellaan nettomääräisesti noin 298 miljoonan euron menosopeutusta sekä noin 18 700 henkilön työllisyyskasvua. Työllisyyden kasvun arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 458 miljoonalla eurolla. Yhteensä julkisen talouden arvioidaan vahvistuvan noin 756 miljoonalla eurolla.

Aikataulu

Lausunnot pyydetään toimittamaan 23.1.2024 klo 16 mennessä. Esitys on luonteeltaan kiireellinen ja siinä esitetyjä muutoksia on tarkoitus soveltaa 2.9.2024 alkaen, mistä johtuen toimeenpanijoille halutaan varata riittävä aika valmistautua muutosten toimeenpanoon.

Lausunnonantajan lausunto

- ***Lausuttavaa ansiopäivärahan määrän alentamista koskevasta ehdotuksesta?***

4.1.1.1 Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna

Esityksen mukaan ansiopäivärahan määrä säilyisi nykyisen suuruisena enimmäisajan 300, 400 tai 500 päivää ensimmäisten 40 työttömyyspäivän ajalta. Tämän jälkeen ansiopäivärahan määrä alentuisi 20 prosenttia. Näin alennettua ansiopäivärahaa maksettaisiin, kunnes ansiopäivärahaa olisi maksettu yhteensä 170 työttömyyspäivältä. Jos ansiopäivärahaa edelleen tämän jälkeen maksettaisiin, ansiopäiväraha alenisi 25 prosenttia alkuperäisestä määrästä.

Ansiopäivärahan määrän alentaminen koskisi sekä palkansaajan että yrittäjän ansiopäivärahaa. Se koskisi ansiopäivärahaa riippumatta sen maksamisen perusteesta. Tästä seuraisi, että ansiopäivärahaa alennettaisiin myös maksettaessa soviteltua ansiopäivärahaa tai ansiopäivärahaa kausiluonteisen tai muutoin tyypillisesti määräaikaisen työn jälkeen (esimerkiksi asfalttityö, puutarha-alan työt ja opetusala) sekä silloin, jos ansiopäivärahaa maksetaan lomautuksen tai asteittain poistumassa olevien lisäpäivien ajalta.

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. Näin ollen kuntien kannustimet panostaa ansiopäivärahan saajien työllistymiseen säilyisivät vuoden 2025 alusta voimaan tulevan rahoitusuudistuksen mukaisena.

Ansiopäivärahan määrään vaikuttavien työttömyysetuuspäivien seuranta alkaisi alusta, kun työnhakija täyttää uudelleen työssäoloehdon ja ansiopäivärahan enimmäisaika 300, 400 tai 500 päivää alkaa alusta.

Esitys: Työllistymistilastoja seurattaessa on havaittavissa selkeä työllistymisen kasvua ansiopäivärahan päättyessä 400 päivän jälkeen. Tuolloin työttömän työttömyyskorvaus muuttuu työmarkkinatueksi, mikä on määrältään merkittävästi pienempi kuin ansiosidonnainen on mahdollisesti ollut. Tilastot osoittavat, että tulotason lasku on vahva kannustin hakeutua takaisin työelämään. Näin ollen ansiopäivärahan porrastus lisää työllistymisvaikutuksia.

Ansiopäivärahan alentaminen valitettavasti kohdistuu vain ansio-osaan tai korotettuun ansio-osaan, minkä vuoksi kuntien maksuosuus säilyy ennallaan, ja toimii näin edelleen myös kuntien osalta kannustavana rahoitusmallina.

Hollolan kunta näkee kuitenkin myönteisenä ansiopäivärahan porrastuksen juuri työllistymisvaikutusten takia.

- ***Lausuttavaa palkkatuetta työtä ja työssäoloehdotusta koskevasta ehdotuksesta?***

4.1.2 Palkansaajan työssäoloehdon kertyminen

Esityksessä ehdotetaan, että palkkatuettu työ ei jatkossa kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdotusta. Muutoksen vuoksi työttömyysturvalain 5 luvun 4 a § kumottaisiin. Muutos vahvistaisi palkkatuetun työn luonnetta työllistymistä edistävänä palveluna, jonka tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Poikkeuksena työssäoloehdon kertymisessä olisi palkkatuki, joka on myönnetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 7 §:n 3 momentin tai työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 87 §:n 3 momentin perusteella alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen. Näissä tilanteissa palkkatuettu työ kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdotusta siltä osin kuin palkkatuettu työsuhde ylittää 10 kuukautta. Työssäoloehdotuksessa huomioitaisiin nykytilannetta vastaavasti 75 prosenttia työssäoloehdotuksessa muutoin huomioitavista kalenteriviikoista tai työssäoloehdotuskuukausista. Tästä säädettäisiin työttömyysturvalain 5 luvun 4 §:ään, sellaisena kuin se on laissa L /2023, lisättävässä uudessa 5 momentissa.

Nykytilassa se osa palkkatuetta työsuhdetta, joka ei kerrytä työssäoloehdotusta, on hyväksyttävä syy pidentää työssäoloehdotuksen tarkastelujaksoa. Esityksen mukaan palkkatuettu työsuhde 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 tarkoitetun seuraamuksen. Palkkatuettu työ otettaisiin lisäksi huomioon laskettaessa työttömyysturvalain 7 luvun 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua työmarkkinatuen odotusajasta vähennettävää aikaa.

Esitys: Hollolan kunta näkee hyvänä, että osatyökykyisten palkkatuen osalta työssäoloehdotus alkaa kertyä 10 kuukauden työsuhteen jälkeen. Tässä työvoiman saatavuuden haastavassa tilanteessa, on tärkeää saada kaikki työnhakijat työllistettyä. Työnantajan näkökulmasta on kohtuullista, että alentunutta työkykyä kompensoidaan palkkatuella jatkossa työllisyysalueiden toimesta. Työnhakijan näkökulmasta on myös tärkeää, että hänelle kertyy työssäoloehdotusta työsuhteen aikana, sillä alentunut työkyky on toisaalta aina myös riski jäädä työttömäksi, jos työsuhde päättyy. Siitäkin huolimatta, että edellinen työsuhde olisi päättynyt esimerkiksi taloudellisista ja tuotannollisista syistä.

Hollolan kunta näkee haastavana palkkatuen työssäoloehdotuksen poistamisen samaan aikaan, kun kuntien ja kaupunkien kannustava rahoitusmalli käynnistyy vuoden 2025 alusta. Kokemus kuntakokeilun aikana on osoittanut, että osa työnhakijoista ei ole riittävän työ- tai toimintakykyisiä työllistyäkseen ilman palkkatukea. Hyvinvointialueiden muodostuminen vain kahta vuotta ennen työllisyysalueiden perustamista on aiheuttanut sen, että asiakkaiden kokonaisvaltaisen tilanteen kartoittamiseen ei ole saatu riittävää tukea hyvinvointialueen

palveluista. Tämä tarkoittaa sitä, että asiakaskartoituksessa lähdetään ns takamatkalta, kun samaan aikaan kuntien ja kaupunkien kannustava rahoitusmalli käynnistyy. Tämä tulee asettamaan suuria taloudellisia haasteita kunnille, sillä tosiasiallisesti osalla työnhakijoista ei ole mahdollisuutta ottaa työtä vastaan, ennen kuin heidän todellinen työ- ja toimintakykynsä on kartoitettu, ja sitä tukevat toimenpiteet aloitettu.

Palkkatuen aikana työssäoloehdon kertyminen olisi antanut lisää aikaa näiden toimenpiteiden aloittamiseen, sillä kunnat ovat pystyneet tarjoamaan palkkatuella työ- ja toimintakyvyn arvioinnin mahdollistavia työpaikkoja. Työkyvyttömyyseläkkeen arviointiprosessi riittävien näyttöjen ja lausuntojen saamiseksi nykyprosessissa hyvinvointialueiden kanssa voi kestää muutaman vuodenkin, ja samaan aikaan kannustava rahoitusmalli tuottaa yhä kasvavia kuluja kunnan talouteen, vaikka asiakkaan tilannetta edistetään niin ripeästi kuin järjestelmä sen mahdollistaa.

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

9.3 Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 12 luvun kumoamisesta, laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:n kumoamisesta ja laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §:n kumoamisesta

Ehdotetaan, että lait työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 12 luvun kumoamisesta, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:n kumoamisesta ja laki työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §:n kumoamisesta tulevat voimaan 2.9.2024. Työttömyysturvalakiin, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettuun lakiin esitettyjen siirtymäsäännösten nojalla 57 vuotta täyttäneelle henkilölle, jonka palkansaajan työttömyyspäivärahan enimmäisaika päättyy ennen 2.9.2024, tulisi järjestää työllistymistä edistävää kuntoutusta, työllistymistä edistävää palvelua tai palkkatuettua työtä siten kuin voimassa olevissa laeissa säädetään riippumatta siitä, jatkuisiko kuntoutus, palvelu tai palkkatuettu työ 2.9.2024 tai sen jälkeisenä aikana.

Kunnan työllistämiselvoite syntyy silloin, kun palkansaajan työttömyyspäivärahan enimmäisaika täyttyy. Joissakin tilanteissa veloitteen perusteella järjestettävä työ alkaa vasta tämän ajankohdan jälkeen. Siirtymäsäännösten johdosta kunnan työllistämiselvoite koskisi myös niitä tilanteita, joissa työttömyyspäivärahan enimmäisaika on täyttynyt ennen 2.9.2024 ja kunnan veloitetyö alkaa 2.9.2024 tai sen jälkeen. Siirtymäsäännösten nojalla järjestetty työllistymistä edistävä palvelu tai palkkatuettu työ luettaisiin palkansaajan työssäoloehtoon nykyistä vastaavasti.

Siirtymäsäännökset vastaisivat hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 73/2023 vp) esitettyjä siirtymäsäännöksiä työ- ja elinkeinotoimistoa koskevaan veloitteeseen ehdotettua tarkennusta lukuun ottamatta. Siirtymäsäännöksessä tarkennettaisiin, että työ- ja elinkeinotoimiston järjestämä työllistymistä edistävä kuntoutus, työllistymistä edistävä palvelu tai palkkatuettu työ muun kuin kunnan palveluksessa kuuluisi siirtymäsäännöksen

piiriin niissä tilanteissa, joissa palkansaajan työttömyyspäivärahan enimmäisaika on täyttynyt viimeistään 1.9.2024.

Esitys: Ei lausuttavaa

- ***Lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevasta ehdotuksesta?***

2.5. Työttömyysturvaseuraamukset ja palkkatuetun työn huomioon ottaminen

Työnhakijalle asetetaan työttömyysturvalain 2 a luvun 9 ja 10 §:n perusteella työssäolovelvoite, jos hän on vuoden kuluessa laiminlyönyt työnhakuun ja palveluihin osallistumiseen liittyviä velvollisuuksiaan vähintään neljä kertaa. Työssäolovelvoite tarkoittaa työttömyys-turvaoikeuden menettämistä toistaiseksi. Koulutusta vailla oleva alle 25 -vuotias nuori menettää vastaavasti oikeutensa työttömyysetuuteen toistaiseksi, jos hän on jättänyt hakematta ammatillisia valmiuksia antavaan koulutukseen, eronnut koulutuksesta tai laiminlyönyt toteuttaa työllistymissuunnitelmansa siltä osin, kun siinä on sovittu koulutukseen hakemista korvaavista toimituksista. Tästä säädetään työttömyysturvalain 2 luvun 13 ja 14 §:ssä.

Työssäolovelvoitteen voimassaolo lakkaa muun muassa silloin, kun henkilö on ollut vähintään 12 kalenteriviikkoa työssäoloehtoon luettavassa työssä. Koulutusta vailla olevien nuorten 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, työttömyysturvaoikeuden palauttaminen vaikeutuisi, koska palkkatuettua työtä ei enää otettaisi huomioon. Lopputulos ei välttämättä olisi tarkoituksenmukainen, koska etuus-oikeuden voisi tällöin palauttaa palkkatuettua työtä selvästi kevyemmällä osallistumisella työllistymistä edistäviin palveluihin.

Esitys: Hollolan kunta pitää hyvänä, että nuorten työssäolovelvoitteen purkamiseen huomioidaan jatkossakin palkkatuettu työ.

- ***Lausuttavaa ehdotuksesta, joka koskee luopumista eräistä työssäoloehtoa ja ansiopäivärahan määrä koskevista ikäsidonnaisista poikkeuksista?***

4.1.3 Eräät työttömyysturvan ikäsidonnaiset poikkeukset

Työttömyysturvan ikäsidonnaisten poikkeusten osalta esityksessä ehdotetaan edellä kohdassa 4.1.1.2 todetun lisäksi, että palkansaajan työssäoloehtoa ei voisi jatkossa

kerryttää työllistymistä edistävällä palvelulla, ja että sekä työvoimaviranomaisen työllistämistä ja työllistymistä edistävän palvelun tarjoamista koskevaa velvoitetta, että kunnan työllistämisvelvoitetta (velvoitettyö) 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 velvoitteen perusteella, kumottaisiin, koska kyseisestä velvoitteesta luovuttaisiin.

Eräät ikäsidonnaiset poikkeukset jäisivät ennalleen. Myös työttömyyspäivärahan enimmäisaikaa koskee ikäsidonnainen poikkeus, jonka mukaan henkilölle, jonka työssäoloehto on täyttynyt hänen täytettyään 58 vuotta ja jolla työssäoloehdon täyttyessä on huomioitavaa työssäoloaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana, työttömyyspäivärahaa voidaan maksaa 500 työttömyyspäivältä. Tästä ikäsidonnaisesta poikkeuksesta säädetään työttömyysturvalain 6 luvun 7 §:ssä. Tähän ikäsidonnaiseen poikkeukseen tai kyseisen luvun 9 §:ssä säädettyyn lisäpäiväoikeuteen ei esitetä muutoksia. Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna koskisi kuitenkin myös näitä tilanteita. Koska lisäpäiväoikeuden aikana ei seurata työssäoloehdon kertymistä, alennettuna ansiopäivärahan maksaminen jatkuisi lisäpäiväoikeuden päättymiseen saakka.

Niin kutsuttua velvoitettyötä koskevasta ehdotuksesta poiketen esityksessä ei ehdoteta, että 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuesta luovuttaisiin. Koska työllistämistuki luetaan palkkatuetuksi työksi, se ei kuitenkaan jatkossa kerryttäisi työssäoloehto.

Esitys: Ei lausuttavaa

- ***Lausuttavaa vaikutuksista kotitalouksiin?***

4.2.1.1 Vaikutukset kotitalouksien asemaan

On oletettu, että kenenkään käyttäytyminen ei muuttuisi muutosten seurauksena. Ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan kuitenkin myös noin 19 000 henkilön työllisyyttä lisäävä vaikutus, minkä vuoksi staattiset arviot yliarvioivat merkittävästi vaikutuksia kohderyhmien toimeentuloon. Työllisyysvaikutusten kohdentumista eri kohderyhmiin ei kuitenkaan pystytä arvioimaan aineiston perusteella. Kasvavan työllisyyden vaikutuksia kotitalouksiin arvioidaan tämän osion lopussa.

Vuoden aikana vaikutus kohdistuisi huomattavasti tätä suurempaan joukkoon. Koska työssäoloehdon pidentäminen hidastaa työssäoloehdon uudelleen täyttämistä se todennäköisesti myös pidentää enimmäisaikalaskurin keskimääräisiä kertymiä, jolloin vaikutusten kohteena olevien henkilöiden määrä olisi todennäköisesti hieman edellä mainittua suurempi. Yhteensä ansiopäiväraha maksettaisiin siis alennettuna vuoden 2022 lopun kaltaisessa työttömyystilanteessa arviolta noin 80 000 henkilölle, joista noin 45 000 etuudensaajan ansiopäivärahaa alennettaisiin 20 prosenttia ja noin 35 000 etuudensaajan ansiopäivärahaa alennettaisiin 25 prosenttia.

Kuvio X esittää ansiopäivärahan saajat porrastuksen perusteena olevien laskurikertymien mukaan vuoden 2022 lopussa sukupuolen mukaan. Porrastus vaikuttaisi jonkin verran enemmän miehiin kuin naisiin, sillä miehet ovat keskimäärin naisia pidempään ansiopäivärahalla kokonaan työttöminä. Naisilla osa-aikatöiden tekeminen etuuden saannin ohessa on miehiä yleisempää, mikä osaltaan lieventää vaikutusta naisiin sekä kohdejoukon koon että euromääräisen vaikutuksen kautta.

20 prosentin porrastus pienentäisi keskimääräistä täyttä päivärahaa noin 14 euroa eli noin 300 euroa kuukaudessa, ja 25 prosentin porrastus pienentäisi keskimääräistä täyttä päivärahaa noin 15,5 euroa eli noin 330 euroa kuukaudessa. Yli 170 päivää ansiopäivärahaa saaneilla päiväraha on keskimäärin pienempi kuin 41-170 päivää saaneilla. Tähän on todennäköisesti syynä ainakin se, että yli 170 päivärahaa saaneet ovat keskimäärin heikommassa työmarkkina-asemassa kuin alle 170 päivää päivärahaa saaneet, mikä näkyy myös henkilöiden etuutta edeltävässä palkkatasossa.

Esitys: Ei lausuttavaa

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

4.2.1.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Kokonaisuudessaan ehdotettujen muutosten arvioidaan tuottavan noin 298 miljoonan euron menosopeutuksen, minkä lisäksi työllisyys kohenisi valtiovarainministeriön arvion mukaan noin 18 700 henkilöllä. Luvussa ei ole huomioitu kuntien työllistämismenon poistosta seuraavaa julkisen työllistämisen laskua. Työllisyyden vahvistumisen myötä julkinen talous kohenisi arviolta noin 460 miljoonalla eurolla, jolloin muutosten julkista taloutta vahvistava vaikutus olisi kokonaisuudessaan noin 756 miljoonaa euroa.

Ansiopäivärahan tason porrastus alentaisi suorana vaikutuksena julkisen talouden menoja noin 149 miljoonalla eurolla kun huomioidaan vaikutukset täydentäviin etuuksiin ja veroihin. Ansiopäivärahan tason porrastukseen liittyvän työllisyysvaikutuksen 12 800 työllistä arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 314 miljoonalla eurolla. Arviossa on otettu huomioon aiempien

Velvoitetöytäilyllistämisen poisto ja velvoitetöytäilyllistämiseen liittyvä työssäoloehdon kertymä vaikuttaisivat suoraan velvoitetöytäilyllistämiseen liittyviin palkkakustannuksiin sekä ansiopäivärahan työssäoloehdon poistoon liittyviin etuusmenoihin. Velvoitetöytäilyllistämisen lakkauttaminen tuottaisi vuosikymmenen lopun tasossa arvioituna palkkakustannusten näkökulmasta 142 milj. euron säästön, kun arviossa otetaan huomioon työssäoloehdon pidennys 6 kuukaudesta 12 kuukauteen sekä työttömyysturvan lisäpäivien poistosta johtuva arvioitu 2000 työllistettävän varannon kasvu. Palkkakustannusten säästö olisi 71 miljoonaa euroa, jos työssäoloehdon pidentämistä kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen ei otettaisi huomioon. Tämä 71 miljoonaa olisi siis työssäoloehdon pidentämisen ja velvoitetöytäilyllistämisen yhteisvaikutus kuntien palkkakustannuksiin.

Palkkatuetun työn lukeminen nykyisen 75 prosentin sijaan täysimääräisesti työmarkkinatuen odotusaikaa vähentäväksi ajaksi lisäisi hieman työmarkkinatukimenoja. Samalla se kuitenkin vähentäisi hieman yleisen asumistuen ja perustoimeentulotuen menoja, koska toimeentulotuen saanti on erittäin yleistä odotusajan aikana. Kokonaisuudessaan muutoksen vaikutus julkisiin menoihin arvioidaan vähäiseksi.

Vaikutukset kuntiin

Ehdotus, jonka mukaan palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloehdotusta, lisäisi arvion mukaan kuntien vastuita työttömyysetuusmenoista. Tämä johtuu siitä, että työssäoloehdotuksen täyttyminen ja siihen liittyvä siirtyminen työmarkkinatueltä perus- tai ansiopäivärahalle nolaa kunnan rahoitusvastuun, ja siitä, että palkkatuettu työ ei enää jatkossa olisi keino estää työttömyyden pitkittymistä niin, että työtön työnhakija saatuaan perus- tai ansiopäivärahaa enimmäisajan siirtyy työmarkkinatuella, jolloin työttömyyspäivärahapäivät ja työmarkkinatukipäivät lasketaan yhteen kunnan rahoitusvastuuta määritettäessä. Jälkimmäinen vaikutus koskee erityisesti velvoitetyötä. Toisaalta ehdotuksella arvioidaan olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia, mikä vähentäisi kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuusmenoista ja kasvattaisi verotuloja.

Palkkatuettua työtä ja työssäoloehdotusta koskeva ehdotus vaikuttaa arvioiden mukaan kuntien kannustimiin myös toista kautta. Edellä osiossa 2.8.4 on kuvattu ETLAn tutkimuksessa tehtyä havaintoa kuntien palkkatukityön keston muutoksesta. Vuoden 2025 alusta kuntapohjaiset työvoimaviranomaiset tekevät päätöksen palkkatuen myöntämisestä. Koska palkkatuettu työ ei jatkossa nollaisi kunnan vastuuta työttömyysetuuden rahoituksesta, niiden kannustin työvoimaviranomaisen roolissa myöntää palkkatukea olisi nykyistä vähäisempi. Näin ollen työvoimaviranomaisilla olisi kannustin kohdentaa palkkatukea sellaiseen työhön, jonka arvioidaan edistävän työllistymistä avoimille työmarkkinoille. Muutos vahvistaisi palkkatuen vaikuttavuutta. Samalla se osaltaan muokkaisi palkkatuen roolia vaihtoehtona muiden työllistämistä edistävien palveluiden rinnalla, jotka eivät kerrytä palkansaajan työssäoloehdotusta. Kannustava rahoitusmalli ohjaisi työvoimaviranomaista arvioimaan palkkatukea tasaveroisempana vaihtoehtona muihin työvoimapalveluihin verrattuna asiakkaan palvelutarpeeseen vastaamiseksi. Toisaalta muutos voi lisätä työvoimaviranomaisten kannustimia myöntää jotain muuta tukea palkkakustannuksiin kuin työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua palkkatukea tai 55 vuotta täyttäneiden työllistämistukea. Tällainen tuki palkkakustannuksiin ei estäisi tuetun työn lukemista työssäoloehdotukseen, koska pelkästään tällaisella tuella tuettu työ ei olisi työttömyysturvalaissa tai työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa tarkoitettua palkkatuettua työtä.

Koska kunnilla on toimeentulotuen rahoitusvastuun lisäksi rahoitusvastuuta ainoastaan työttömyysetuuksista, on tunnistettu, että kunnilla on kannustin siirtää työttömiä työnhakijoita mahdollisuuksien mukaan työvoiman ulkopuolelle. Tämä kannustin voi tarkoittaa esimerkiksi pyrkimystä edistää yksilöiden pääsyä työkyvyttömyyseläkkeelle tai sairauspäivärahalle, jolloin kunta pääsee irtautumaan työttömyysetuuden rahoitusvastuusta. Vastaava kannustin on jo nykyisin olemassa siltä osin kuin kunnat vastaavat työmarkkinatuen ja toimeentulotuen rahoitusvastuusta, mutta eivät muiden etuuksien. Nykyisin ainoastaan työllisyyden edistämisen kuntakokeiluihin osallistuvilla kunnilla on vastuu kokeiluun kuuluvien työttömien työnhakija-asiakkaiden palveluprosessista. Kuntien kannustimiin ja mahdollisuuksiin vaikuttaa työttömien työnhakijoiden ohjaamiseen pois työttömyysetuudelta tulee merkittäviä muutoksia vuoden 2025 alusta, kun julkisen työvoimapalvelun järjestämisvastuu siirtyy

kuntapohjaisille työvoimaviranomaisille ja kuntien rahoitusvastuu laajenee koskemaan myös lyhytkestoista työmarkkinatukea ja työttömyyspäivärahaa.

Jos palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloehtoita, eikä näin ollen nollaisi työttömyysetuuden etuuspäivälaskuria kunnan rahoitusvastuun näkökulmasta, olisi kunnalla aiempaa suurempi kannustin ohjata työttömiä työnhakijoita työvoiman ulkopuolelle. Koska kannustin tähän toimintaan on jo nykytilassa jossain määrin olemassa, ja toisaalta kannustin voi johtaa myös kokonaisuutena positiivisiin lopputulemiin, jos työnhakija siirtyy oman tilanteensa kannalta oikealle etuudelle, ilmiön ei arvioida olevan laajamittainen ongelma. Sikäli, kun henkilöillä on esimerkiksi tosiasiallisia työkykyyn tai terveyteen liittyviä ongelmia, on henkilön työmarkkinakyvyntä kannalta hyödyllisempää, että henkilö siirtyy työkykyetuusjärjestelmien piiriin. Näin menetellen hänen työkykynsä liittyviä ongelmia voidaan mahdollisesti ratkaista, eikä henkilöä pidetä keinotekoisesti työvoimapalveluiden piirissä.

Riskinä on kuitenkin, että työvoiman ulkopuolelle pyritään ohjaamaan myös sellaisia henkilöitä, joiden työkyky mahdollistaisi pitkäkestoisilla työvoimapalvelupoluilla työllistymisen. Tämä riski voi jossain määrin kasvaa työssäoloehtoon ehdotettujen muutosten johdosta.

Työllistämismääräysten kumoaminen vähentäisi kuntien tehtäviä ja alentaisi kuntien menoja arviolta noin 45,9 miljoonaa euroa vuodessa vuoden 2025 tasossa. Edellä mainitusta summasta 18,65 miljoonaa euroa on laskennallista kuntien valtionosuusrahoitusta, mikä velvoitetyötä koskevien säännösten kumoamisen vuoksi poistuisi kuntien valtionosuuksista. Tilastoista ei ole pääteltävissä, miltä osin velvoitetyöllistetyt ovat työllistyneet sellaisiin työtehtäviin, joihin kunnat tarvitsevat työvoimaa joka tapauksessa. Siltä osin kuin kunnat ovat luoneet työpaikkoja vain velvoitteen täyttämisen vuoksi, alentaisi velvoitteen poistuminen kuntien kustannuksia ja kuntien henkilöstön määrää.

Esitys: Hollolan kunta toteaa, että kuntakokeilukuntana on huomattu tehokkaan henkilöasiakaspalvelun tuomat edut, jossa on tarkasteltu työttömän työnhakijan työ- ja toimintakykyä. Hyvällä dokumentoinnilla ja työkykykoordinaattorin lausunnoilla lääkärin lausuntoja varten, on todettu prosessin toimivan asiakkaan eduksi. Riittävän pitkä työ- ja toimintakyvyn arviointijakso kunnan tarjoamissa työtehtävissä on todentanut todellisen työ- ja toimintakyvyn tai sen puutteen. Kuluneen kahden kuntakokeiluvuoden aikana, asiakkaat, joille on haettu työkyvyttömyyseläkettä, ovat sen myös saaneet. Hollolan kunta ei näe riskiä siinä, että työttömiä ohjautuisi liian helposti työkyvyttömyyseläkkeelle. Kunta haluaa myös tukea alueensa yrityksiä tarjoamalla heille työvoimaa, jonka työ- ja toimintakyky on todennettu. Eikä näin ollen, ole kunnan etu ohjata työnhakijoita eläketurvan piiriin aiheetta.

Hollolan kunta suhtautuu luottavaisesti siihen, että uusi järjestelmä kannustaa entisestään niin työnhakijoita, kuin työvoimaviranomaisia ja kuntia toimimaan niin, että työvoimahaasteisiin voidaan vastata paremmin, ja asiakkaat ohjautuvat joko työhön tai heille sopivamman palvelun piiriin, opintoihin, kuntoutukseen tai työkyvyttömyyseläkkeelle. Tämä on kaikkien toimijoiden ja yksilön etu.

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

4.2.3 Vaikutukset toimeenpanijoihin

Työvoimaviranomaisen työttömyysturvaan liittyvät tehtävät vähenisivät työllistämisvelvoitteeseen liittyvän sääntelyn kumoamisen johdosta, kun työvoimapolitiittisen lausunnon yhteydessä työttömyyskassalle tai Kansaneläkelaitokselle toimitettaisiin palkkatuetusta työstä ja ikääntyneille järjestettävistä työllistymistä edistävästä palveluista nykyistä vähemmän tietoja. Palkkatuetusta työstä tulisi antaa edelleen nykyistä vastaava työvoimapolitiittinen 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 palkkatuetettu työ luettaisiin työssäoloehtoon muusta palkkatuetusta työstä poikkeavalla tavalla. Kyse olisi kuitenkin vain vähäisestä muutoksesta. Vuoden 2024 loppuun työmäärän muutos koskisi työ- ja elinkeinotoimistoja ja työllisyyden edistämisen kuntakokeilussa mukana olevia kuntia ja vuoden 2025 alusta työvoimaviranomaisia, joilla tarkoitetaan sitä kunnan tai kuntayhtymän viranomaista, joka vastaa työvoimapalveluiden järjestämisestä sekä viranomaista, jolle on siirretty työvoimapalveluiden järjestämiseen liittyviä viranomaistehtäviä.

Työllistämisvelvoitteeseen liittyvän sääntelyn kumoaminen vähentäisi työvoimaviranomaisen ja kuntien tehtäviä. Työvoimaviranomaisella ei olisi velvoitetta tarjota 60 vuotta täyttäneille työttömille työnhakijoille työllistymistä edistäviä palveluita tai palkkatuettua työtä muun kuin kunnan palveluksessa, vaan palveluiden tarjoaminen perustuisi vastaavaan harkintaan kuin muiden työttömien työnhakijoiden kohdalla. 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 johtaa myös siihen, ettei työvoimaviranomaisella olisi tarvetta selvittää, milloin työttömyyspäivärahan enimmäisaika täyttyy.

Palkkatukeen liittyviin tehtäviin on työ- ja elinkeinotoimistojen työajan seurantatietojen perusteella käytetty vuosittain noin 100-120 henkilötyövuoden työpanos. Velvoitetyöllistämisen osuus palkkatuetusta työstä on vaihdellut noin 5-10 prosenttien välillä vuoden aikana aloitetusta työllistämistä. Jos velvoitetyöllistämiseen liittyvän hallinnollisen työn määrä vastaisi suurin piirtein muuhun palkkatukeen liittyvää hallinnollisen työn määrää, vähensivät työmäärä työvoimaviranomaisessa noin 5-12 henkilötyövuodella. Arviossa ei ole mukana kunnalle nykyisin maksettavan tuen maksatusta tai kunnalle nykyisin velvoitetyöllistämistä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa tuen hakemisesta, eikä työn järjestämisestä. Koska useissa tilanteissa työvoimaviranomainen olisi myös työnhakijan kotikunta, jota työllistämisvelvoite koskisi, olisivat kuitenkin hallinnolliset kustannukset työvoimaviranomaisessa nykyistä vähäisempiä työllistämiseen myönnettävän tuen osalta jo muutoinkin.

Työllisyysrahaston tehtävien kannalta tarkasteltuna ansiopäivärahan maksamisella alennettuna, työssäoloehdon kertymiseen liittyvillä muutosehdotuksilla ja ehdotettujen ikäsidonnaisten säännösten kumoamisella olisi vaikutuksia ansiopäivärahan etuusmenoihin

ja tätä kautta sen rahoitukseen, mutta varsinaisiin rahaston tehtäviin näillä muutoksilla ei sen sijaan olisi vaikutuksia.

Esitys: Ei lausuttavaa

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

Ehdotetut muutokset parantaisivat työnteon kannustimia ja siten työvoiman saatavuutta. Työn tarjontaan kohdistuvan vaikutuksen voi kuitenkin arvioida olevan hieman erilainen erityyppisillä yrityksillä ja eri aloilla.

Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun uudistamiseen liittyvän työttömyysetuuksien rahoitusuudistuksen vuoksi työvoimaviranomaisilla ei olisi rahoitusvastuulaskurin nollaamisen näkökulmasta intressiä myöntää 100 prosentin palkkatukea. Palkkatuki kuitenkin luetaan osaksi työvoimapalveluiden järjestämistehtävästä kunnalle aiheutuvia kustannuksia, mikä vaikuttaa tulevien vuosien valtionosuusrahoituksen määrään kuntakentällä kokonaisuudessaan. Näin ollen työvoimaviranomaisilla voisi olla edelleen kannustin myöntää jonkin verran myös 100 prosentin palkkatukea erityisesti osana laajempaa työllistymiseen tähtäävää palvelupolkua. Tässä kuvatussa vaikutuksen mittaluokkaa ei ole mahdollista arvioida etukäteen, koska verrannollista tilannetta käyttäytymisvaikutusten arvioimiseksi ei ole käytettävissä. Kuntakokeiluissa kokeilualueiden kunnat ovat tehneet palkkatukipäätöksiä valtion lukuun valtion talousarvion määrärahasta.

Esitys: Hollolan kunta pitää hyvänä ehdotettuja muutoksia, jotka lisäävät työnteon kannusteita ja työvoiman saatavuutta. Uusien työvoimaviranomaisten tavoitteena on vastata työväilyksestä ja työvoiman saannista yrityksille. Hollolan kunta olettaa, että hyvinvointialueet kantavat vastuun henkilöistä, joilla ei ole työ-, eikä toimintakykyä, ja vastaavat näiden palvelusta.

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

10 Toimeenpano ja seuranta

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa työttömyysturvaa koskevien muutosten vaikutuksia erityisesti lapsiperheiden toimeentuloon, eri työntekijäryhmien työllistymiseen koko-aika- ja osa-aikatyöhön ja eri sosiaaliturva-etuuksia 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 etuuskien saajalle taloudellisesti kannattavaa.

Esitys: Ei lausuttavaa

- **Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?**

9 Voimaantulo

- 2.9.2024 palkkatuki
- 2.9.2024 alkaen velvot poistuisi
- 2.9.2024 porrastettu ansiopäiväraha

Esitys: Ei lausuttavaa

- Muuta lausuttavaa esityksestä?

Esitys: 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 vaille oleville nuorille asetettua seuraamusta?**

Esitys: Ei lausuttavaa