

Vantaan kaupungin lausunto sosiaali- ja terveysministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta VN/23793/2023 eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

VD/5729/03.00.00/2023

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnonantajille esittämät kysymykset:

1. Lausuttavaa ansiopäivärahan määrän alentamista koskevasta ehdotuksesta?

Ansiopäivärahan tason osalta esityksessä ehdotetaan, että päivärahan määrää porrastettaisiin niin, että ansiopäiväraha alenisi työttömyyden pitkittyessä. Esityksen mukaan ansiopäivärahaa alennettaisiin ensimmäisen kerran, kun työttömyyspäivärahaa on maksettu 40 työttömyyspäivältä ja toisen kerran, kun sitä on maksettu 170 työttömyyspäivältä. Ensimmäisen portaan kohdalla ansiopäiväraha alenisi 20 prosenttia ja toisen kohdalla 25 prosenttia suhteessa siihen ansiopäivärahaan, joka perustuu työssäoloehdon ajalta kertyneeseen ansiopäivärahan perusteena olevaan palkkaan. Ansiopäivärahan leikkaus ei siis kertautuisi.

Päivärahan alentaminen tehtäisiin alentamalla ansio-osaa tai korotettua ansio-osaa niin paljon, että perus- ja ansio-osasta muodostuva ansiopäiväraha alentuisi kokonaisuudessaan edellä todetun verran. Ansiopäiväraha ei kuitenkaan voisi olla pienempi kuin peruspäiväraha tai peruspäiväraha korotettuna työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavalla korotusosalla.

Vantaan kaupungin lausunto:

Työttömyyden pitkittyessä aleneva työttömyysturva saattaa kannustaa aktiiviseen työnhakuun ja nopeampaan työllistymiseen niitä työnhakijoita, joiden työllistymiselle ei ole esimerkiksi työkykyyn tai osaamiseen liittyvää estettä.

Ensimmäinen, 40. työttömyyspäivän kohdalla tapahtuva ansiopäivärahan aleneminen tulee hyvin varhaisessa vaiheessa työttömyyttä siihen nähden, että rekrytointiprosessit haku- ja haastattelukierroksineen vievät usein yli kuukauden. Vantaan ja Keravan kuntakokeilussa vain 10,5 % työttömistä työnhakijoista ehti työllistyä ensimmäisen kuukauden aikana.

2. Lausuttavaa palkkatuetun työtä ja työssäoloehdotusta koskevasta ehdotuksesta?

Työttömyyspäivärahan perusteena olevia palkansaajan työssäoloehdotusta koskevia säännöksiä muutettaisiin niin, että palkkatuettu työ ei jatkossa pääsääntöisesti lainkaan kerryttäisi työssäoloehdotusta. Pääsääntöä estämättä alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ kuitenkin kerryttäisi työssäoloehdotusta. Tällöin työssäoloehdotusta ei kuitenkaan kerryttäisi palkkatuetun työn ensimmäiset 10 kuukautta. Näissä tilanteissa, nykytilaa vastaavasti, työssäoloehdotuksessa huomioitaisiin 75 prosenttia työssäoloehdotusta kerryttävistä kuukausista.

Työssäoloehdon kertymisen sijasta työllistyminen palkkatuetussa työssä olisi peruste pidentää palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujaksoa. Tämä vastaa nykytilaa siltä osin kuin palkkatuettu työ ei nykyisin kerrytä työssäoloehdotusta. Esityksessä ehdotetaan myös, että palkkatuettu työ voitaisiin ottaa kokonaisuudessaan huomioon täytettäessä eräitä työttömyysturvaseuraamuksia tai kerrytettäessä työmarkkinatuen odotusaikaa. Nykyisin näissä tilanteissa huomioidaan vain se osa palkkatuetusta työstä, joka kerryttää työssäoloehdotusta.

Vantaan kaupungin lausunto:

Palkkatukityön tavoitteena on luoda polkuja avoimille työmarkkinoille. Työttömillä on vähemmän kannustimia ottaa vastaan palkkatukityötä, jos työssäoloehto ei kerry palkkatuetusta työstä. Esityksessä todetaan, että siinä esitetyt työllisyysvaikutusarviot ovat suuntaa antavia, sillä erilaisten kohderyhmien reaktiot kannustimien muutoksiin voivat erota toisistaan.

Lisäksi työssäoloehdon kertymisen poistamisella palkkatukityöstä voi olla kielteisiä tasavaroaikutuksia. Esityksessä todetaan, että ehdotetut muutokset työssäoloehdon kertymiseen palkkatuetussa työssä voivat vaikuttaa enemmän naisiin kuin miehiin.

Palkkatuki myönnetään työnantajalle ja sitä hakee työnantaja. Nuorten ja maahanmuuttajataustaisten työllistämiseen saa palkkatukea heti työttömyyden alettua. Voi syntyä lisäksi tilanne, jossa työllistettävä ei hahmota, että työnantaja hakee hänestä palkkatukea, puhumattakaan siitä, että hän ymmärtäisi sen vaikuttavan työssäoloehdon kertymiseen. Kun lisäksi nykyään palkkatukea voi saada monta kertaa peräkkäin, kunhan välissä työnantaja vaihtuu, voi tästä aiheutua, että pitemmän työssäoloajan jälkeenkään ei pääse ansiosidonnaiselle, vaikka olisikin maksanut työttömyyskassan jäsenmaksuja.

On tärkeää, että alentuneesti työkykyisten osalta asiaan on lisätty poikkeus, vaikka tämä tekeekin kokonaisuudesta monimutkaisemman. Mm. vammaisilla henkilöillä koko työura voi koostua pitkälti palkkatukityöstä ja ilman poikkeusta he jäisivät pysyvästi ansiosidonnaisen ja peruspäivärahan ulkopuolelle jatkuvasta työskentelystä huolimatta.

3. Lausuttavaa työllistämiselvoitteen ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamisesta?

Esityksen mukaan palkansaajan työssäoloehto ei kerryttäisi sellainen kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus, joka kunnan on velvollisuus järjestää ikää koskevat ehdot täyttävälle työttömälle työnhakijalle, jonka oikeus palkansaajan työttömyyspäivärahaan on päättymässä. Koska tällaisen velvoitteen perusteella järjestettävä palkkatukityö tai palvelu ei jatkossa voisi kerryttää työssäoloehto, kunnan velvoitteita koskevat säännökset esitetään kumottavaksi.

Vantaan kaupungin lausunto:

Kunnan työllistämiselvoitteen poisto on perusteltua, sillä työllisyyspalveluiden kokemuksen mukaan veloitetyöllistämisen työllistävä vaikutus on vähäinen. Järjestelmä palvelee pikemminkin mahdollisuutta palata ansiosidonnaiselle työttömyysturvalle ja pysyä sillä eläkeikään asti. Suurelle osalle veloitetyöpaikkaan oikeutetuista ei ole tarjolla paikkoja, jotka vastaisivat näiden osaamista ja työkokemusta, mistä johtuen puolen vuoden työskentely ei useinkaan johda kestävämpään työllistymiseen.

Lisäksi rajatuille ikäryhmille suunnatut poikkeukset työttömyysturvalainsäädännössä lisäävät järjestelmän monimutkaisuutta ja vähentävät sen ymmärrettävyyttä ja läpinäkyvyyttä.

4. Lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevasta ehdotuksesta?

Vantaan kaupungin lausunto:

-

5. Lausuttavaa ehdotuksesta, joka koskee luopumista eräistä työssäoloehto ja ansiopäivärahan määrä koskevista ikäsidonnaisista poikkeuksista?

Edelleen esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi eräistä ikäsidonnaisista työttömyysturvan poikkeussäännöksistä. Samoin kumottaisiin ne ansiopäivärahan suuruutta koskevat suojasäännökset, jotka liittyvät näihin ikäsidonnaisiin poikkeussäännöksiin. Lisäksi esityksessä ehdotetaan kumottavaksi 58 vuotta täyttäneitä koskeva suojasäännös, jonka perusteella palkansaajan tai yrittäjän ansiopäivärahan taso ei voi alentua, jos henkilö täyttää työssäoloehdon täytettyään mainitun ikärajan.

Vantaan kaupungin lausunto:

Viitaten kohdan kolme (*lausuttavaa työllistämismääräyksen ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamisesta*) vastaukseen, muutokset ovat perusteltuja.

6. Lausuttavaa vaikutuksista kotitalouksiin?

Vantaan kaupungin lausunto:

-

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

Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna ei vaikuttaisi valtion rahoittamaan ansiopäivärahan perusosamenoon, jonka rahoitukseen myös kunnat osallistuvat vuoden 2025 alusta lukien.

Esityksen mukaan ilman käyttäytymisvaikutuksia ehdotetut muutokset heikentäisivät kuntien taloutta vuositason arviolta noin viidellä miljoonalla eurolla. Toisaalta työllisyysvaikutukset huomioon ottaen kokonaisvaikutus olisi kuitenkin arviolta noin 70 miljoonaa euroa kuntien taloutta vahvistava.

Esityksen mukaan työllisyysvaikutusarviot perustuvat empiirisestä tutkimuksesta saatuihin työttömyyden keston joustoihin työttömyysturvaetuuden bruttokorvausasteen suhteen. Työllisyysvaikutusarviot ovat esityksen mukaan kuitenkin suuntaa antavia, sillä erilaisten kohderyhmien reaktiot kannustimien muutoksiin voivat erota toisistaan, ja arvioiden pohjalla olevien tutkimustulosten asetelmat ovat voineet olla hyvin erilaisia kuin hallituksen esitysluonnoksessa esitetyt muutokset.

Ehdotetuilla muutoksilla olisi esityksen mukaan lyhyellä aikavälillä kansantaloutta pienentäviä vaikutuksia etuuksien pienenemisen aiheuttaman kysynnän laskun sekä palkkatuetun työn määrän pienenemisen myötä. Toisaalta työllisyyden kasvu kasvattaisi kansantaloutta. Pitkällä aikavälillä ehdotettujen muutosten arvioidaan olevan kansantaloutta vahvistavia, koska nykytilassa kysyntä perustuu osin julkisen talouden velkaantumiseen.

Vantaan kaupungin lausunto:

On selvä riski siihen, että kunnan työttömyysturvamenot lisääntyvät tulevaisuudessa, jos palkkatuettu työ ei kerrytä työssäoloahtoa eikä ”nollaa työttömyyslaskuria”.

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

Vantaan kaupungin lausunto:

Työllistämismuutosten luopuminen jossain määrin yksinkertaistaa työttömyysturvaan liittyviä tehtäviä ja vähentää kunnan velvollisuuksia. Muutoksen vaikutus on kuitenkin pieni. Toisaalta muutokset ansiosidonnaiseen ja palkkatukeen jossain määrin lisännevät monimutkaisuutta ja työmäärää. Te-hallinnossa ja kuntakokeiluissa toimitaan tällä hetkellä erittäin niukoilla resursseilla suhteessa lain velvoitteisiin, joten lakimuutosten vaikutukset tulee aina huomioida myös resursoinnissa.

Esityksessä todetaan, että muutokset lisäävät siirtymävaiheessa työttömyysturvaetuuden maksajien neuvontatyötä sekä tarvetta tiedottamiseen ja henkilöstön kouluttamiseen. Samankaltainen väliaikainen työmäärän kasvu toteutuu todennäköisesti myös työvoimaviranomaisen toiminnassa.

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

Vantaan kaupungin lausunto:

-

10. Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

Vantaan kaupungin lausunto:

Muutosten jälkikäteisarvioinnissa tulisi huomioida välittömien säästövaikutusten lisäksi pitkäaikaiset vaikutukset niiden henkilöiden työuriin, joita muutokset koskevat. Tulorekisteriä tulisi voida hyödyntää eri työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointiin. Esimerkiksi tulorekisterin avulla voitaisiin arvioida, miten palkkatuella työskennelleiden ja muiden työttömien työnhakijoiden ansiot kehittyvät ennen ja jälkeen muutosten. Lisäksi tulisi seurata, lisääntyykö toimeentulotuen käyttö työttömillä työnhakijoilla.

Koska esityksen ehdotuksilla ja jo aiemmin hallituksen esityksessä HE 73/2023 vp esitetyillä lakimuutoksilla on yhteisvaikutuksia, olisi tarkoituksenmukaista, että vaikutuksia olisi arvioitu jo nyt etupainotteisesti.

11. Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Vantaan kaupungin lausunto:

Esitettyjä muutoksia on tarkoitus soveltaa 2.9.2024 alkaen. TE-palveluiden siirto kuntiin on aktiivisessa valmistelussa, joka on suuri ponnistus koko työvoimahallinnon kentälle. Ajallisesti lähemmäs voimaan tulevat lakiuudistukset hankaloittavat toimeenpanoa ja lisäävät kuormitusta tilanteessa, jossa muutokset työvoimapalveluissa ovat muutenkin hyvin suuria. TE-hallinnon ja kuntakokeilun henkilöstön työhön vaikuttavien lakimuutosten voimaantulon ajoittamisessa tulisi huomioida TE24-uudistuksen voimaantulo 1.1.2025.

12. Muuta lausuttavaa esityksestä?

Vantaan kaupungin lausunto:

Lausuntopyyntöissä todetaan, että esitys on luonteeltaan kiireellinen ja siinä esitettyjä muutoksia on tarkoitus soveltaa 2.9.2024 alkaen, mistä johtuen toimeenpanijoille halutaan varata riittävä aika valmistautua muutosten toimeenpanoon.

Olisi ollut suotavaa, että myös lausunnonantajille olisi annettu riittävä aika lausuntojen laatimiseen ottaen huomioon kuntien hallintosääntöjen edellyttämä päätöksentekomenettely. Käytännössä lausuntopyyntöjen lähettäminen 22.12.2023 juuri ennen joulun pyhiä kavensi todellista lausuntoaikaa.

Tarpeettoman lyhyt lausuntoaika heikentää lainvalmistelun ja siten myös lainsäädännön tasoa.

13. 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?

Vantaan kaupungin lausunto:

Vantaan ja Keravan kuntakokeilussa työllistyi vuonna 2023 palkkatuella kaikkiaan 636 työnhakijaa, joten se on kokonaisuuden kannalta merkittävä työllistämisen väline (18.12.2023 työttömiä ja lomautettuja oli kuntakokeilussa kaikkiaan 13 789).

Taloudellisten vaikutusten arviointi edellyttäisi tarkempaa tietoa siitä, kuinka paljon työnhakijoiden halukkuuteen ottaa vastaan palkkatukityötä vaikuttaa se, että se kerryttää työssäolovelvoitetta, ja millä prosenttiosuudella tämä lisää työnhakijoiden työllistymistä avoimille työmarkkinoille palkkatukijakson päätyttyä. Nykyinen käytettävissä oleva data ei tue tämän arvioimista. Mikäli tulorekisteriä olisi mahdollisuus hyödyntää nykyistä laajemmin työvoimapoliittisten toimenpiteiden vaikuttavuuden arviointiin, olisi sieltä mahdollisesti saatavissa tarvittavaa dataa asian tutkimiseen.