

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausuntopyynnön diaarinumero on VN/23793/2023.

Vastausaika päättyy: 23.1.2024.

Lausunnonantajan lausunto

Lausuttavaa ansiopäivärahan määrän alentamista koskevasta ehdotuksesta?

Ansiopäivärahan porrastaminen on oikeasuuntainen muutos ja sillä todennäköisesti on yksittäisen työnhakijan työllistymistä ja yleistä työllisyysastetta edistävä vaikutus olettaen, että työnhakija on työkykyinen ja hänellä on työmarkkinoilla tarvittavaa osaamista.

Ansiopäivärahan tasolla ja kestolla on vaikutuksensa työttömän työnhakijan kannusteisiin työllistyä. Jos keskimääräisiä työttömyysjaksoja saadaan tätä kautta lyhennettyä, kokonaistyöllisyys kyllä paranee ja siitä seuraa positiivisia talousvaikutuksia. Työttömyyden kestoja on syytä pyrkiä rajoittamaan myös siksi, että pitkittynyt työttömyys laskee voimakkaasti uudelleentyöllistymisen todennäköisyyttä yksilötasolla.

Ehdotettua ensimmäistä 20 %:n porrastusta 40 työttömyyspäivän jälkeen olisi kuitenkin syytä harkita hieman loivempaan ja ehkäpä hieman pidemmälle ajanjaksolle. Kaksi kuukautta on melko lyhyt aika uudelleentyöllistymisessä ja siksi ensimmäinen porrastus voisi olla määrällisesti ja ajallisesti vaikutuksiltaan lievempi. Lisäksi voisi harkita nyt esitetyn kaksivaiheisen porrastuksen muuttamista esim. kolmivaiheiseksi, jolloin ansioturvan pieneneminen asteittain olisi nyt esitettyä kohtuullisempi tapa rajata ansioon perustuvaa työttömyysetuutta.

Ongelmana on kuitenkin joka tapauksessa se, että ehdotetut muutokset ansioturvaan vaikuttavat erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien asemaan. Muun muassa alentuneesti työkykyisten ja ikääntyneiden muita heikommat työllistymismahdollisuudet tulisi huomioida paremmin työttömyysturvaan liittyviä uudistuksia tehtäessä. Työllistyminen ei ole kiinni pelkästään työnhakijan motivaatiosta vaan useimmiten siitä, ettei hänen osaamisensa ja/tai työkykynsä vastaa avoimien työmarkkinoiden vaatimuksia.

Lausuttavaa palkkatuetun työtä ja työssäoloa koskevasta ehdotuksesta?

Ehdotuksella tavoitellaan positiivisia työllisyysvaikutuksia lisäämällä työnhakijoiden kannustimia hakea työtä avoimilta työmarkkinoilta. Tämä on linjassa sen kanssa, että palkkatuetun työn tavoitteena on tähänkin saakka ollut työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Pyrkimys jatkotyöllistymiseen onkin oikea lähtökohta kaikkien palkkatukityössä ja muissa palveluissa olevien kohdalla.

Samoin hallitusohjelmassa mainittu linjaus palkkatuen suuntaamisesta yrityksiin ja kolmannelle sektorille on kannatettava linjaus, sillä varsinkin yrityksiin työllistettäessä palkkatuen vaikuttavuus on hyvä. Kolmannen sektorin työllistämisedellytyksiä parantaa osatyökykyisten ja 60 vuotta täyttäneiden osalta käytännössä pysyvän palkkatuen mahdollisuus.

Kokemus on kuitenkin osoittanut, että työnhakijoissa on paljon sellaisia henkilöitä, joiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille ei ole realistista joko heti palkkatuetun työn jälkeen tai edes palkkatuella varsinkaan yrityksiin ylipäätään millään aikavälillä. Tätä joukkoa esitysluonnoksessa ei ole tarpeeksi huomioitu. Sen sijaan, että pyrittäisiin järjestämään työtä kaikenlaisille työnhakijoille ja saataisiin myös

sitä kautta nostettua työllisyysastetta, esityksessä tosiasiallisesti syrjäytetään heikommin työllistyviä aktiivisesta työvoimasta.

Esim. työllisyyden kuntakokeilun yhtenä tavoitteena on ollut edistää erityisesti pidempään työttömänä olleiden ja heikommassa työmarkkina-asemassa olevien pääsyä työmarkkinoille. Nyt esitetty on ristiriidassa kokeilun tavoitteiden kanssa ja huomioi vain ne, joiden voisi olettaa työllistyvän pysyväisluonteisesti muutenkin.

Lausuttavaa työllistämisveloitteen ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamisesta?

Tämä on työllisyyden edistämisen näkökulmasta kannatettava ehdotus. Kunnan järjestämän veloitetyön tavoitteena on ainoastaan palkansaajan työssäoloehdon täyttäminen toisin kuin muissa palkkatukimuodoissa, joissa päätavoite on edistää henkilön kykyä toimia työmarkkinoilla ja siten työllistyminen avoimille työmarkkinoille.

Nykyisellään velvoite on varsin passivoiva eikä sillä juuri ole positiivisia työllisyysvaikutuksia. Työllistämisveloitteen perusteella työllistettyjen työttömyys kolme kuukautta palkkatukijakson päättymisen jälkeen on kaikkein korkein (80 %) vertailtaessa palkkatukityöllistämisen vaikuttavuutta eri ryhmissä. Pelkästään etuusoikeuden säilyttämiseen tähtäävillä palveluilla ei siis ole jatkotyöllistymisen kannalta positiivista merkitystä.

Myös palkkatukityöhön tai muihin palveluihin osallistuneiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta veloitetyön lakkauttaminen on perusteltua, sillä jatkossa palvelujen tarjoaminen tälle kohderyhmälle perustuisi vastaavan harkintaan kuin muidenkin työttömien työnhakijoiden kohdalla.

Vuonna 2023 voimaan tullut työllistämistuki 55 vuotta täyttäneille tulee osittain korvaamaan aiemmin veloitetyönä tehtyjä palkkatukijaksoja, mutta jatkossa palvelun tavoitteellisuus huomioiden.

Lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevasta ehdotuksesta?

Jatkossa palkkatuettu työ luettaisiin työssäolovelvoitetta täytettäessä henkilön hyväksi kokonaisuudessaan täysien kalenteriviikkojen osalta. Sama sääntö koskisi myös koulutusta vailla olevalle nuorelle asetetun seuraamuksen täyttämistä. Tämä nopeuttaisi työttömyysturva-oikeuden palautumista ja siten lisäisi hieman julkisia menoja työmarkkinatuen osalta. Kun huomioidaan samalla säästyvä toimeentulotuki ja yleinen asumistuki, on muutoksen vaikutus julkisiin menoihin vähäinen.

Lausuttavaa ehdotuksesta, joka koskee luopumista eräistä työssäoloehdoista ja ansiopäivärahan määrä koskevista ikäsidonnoista poikkeuksista?

Ikäsidonnoista poikkeussäännöistä luopuminen on linjassa tämän lakipaketin kokonaisuuden kanssa. Poikkeussäännösten poistaminen kokonaisuudessaan nyt esitetyllä tavalla heikentää aiempaan verrattuna ikääntyneiden työttömien mahdollisuuksia säilyttää kohtuullinen tulotaso, jos työsuhte jostain syystä katkeaa ja jatkotyöllistyminen ei onnistu. Esitetyt kannustimet työllistymiseen kiristämällä

etuuksia toimivat teoriassa, mutta käytännössä ikääntyneiden työttömien työllistyminen varsinkin avoimille työmarkkinoille on haasteellista.

Lausuttavaa vaikutuksista kotitalouksiin?

Kokonaisarviointi mahdollisista yhteisvaikutuksista on vaikeaa, mutta huolestuttavaa on, että monet etuuskiristykset tulevat kasaantumaan samoille henkilöille ja kotitalouksille. Tästä voi seurata kohtuuttomia tilanteita monelle etuuden saajalle. Vuodelle 2024 esitettyjen toimeentuloturvaan liittyvien muutosten yhteisvaikutuksia on syytä seurata tarkasti ja valmistautua ehkäisemään kohtuuttomia haittoja sellaisten ilmetessä.

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

Esityksessä lasketut menosäästöt, työllisyyskasvu ja julkisen talouden vahvistuminen eivät vaikuta realistisilta, kun huomioidaan talouden heikko tilanne ja erityisesti heikossa työmarkkina-asemassa olevien vaikeudet työllistyä sekä etuuskiristysten mm. toimeentulotukea ja asumistukea nostavat vaikutukset. Siltä osin kuin kunnat ovat luoneet työpaikkoja vain velvoitteen täyttämisen vuoksi, alentaisi velvoitteen poistuminen kuntien kustannuksia ja kuntien henkilöstön määrää.

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

Ei lausuttavaa.

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

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia palkkatuen myöntämisen ehtoihin, joten jos ehdotetut etuusmuutokset suuressa määrin parantavat työnteon kannustimia yksilötasolla, on sillä myönteisiä vaikutuksia työvoiman saantiin.

Toisaalta kuntien ja ns. kolmannen sektorin tarjoamien määräaikaisten palkkatukipaikkojen vetovoima voi kärsiä työnhakijoiden näkökulmasta, jos minkäänlaista tietoa työn jatkumisesta jollakin toisella työnantajalla ei ole.

Kolmannen sektorin toimijoille ei useissa tilanteissa ole mahdollisuutta palkata työntekijöitä ilman palkkakustannusten täysimääräistä tai lähes täysimääräistä kompensointia. Esityksen vaikutusarvioissakin on todettu, että ehdotettujen muutosten johdosta palkkatuetun työn määrä voi vähentyä osittain siksi, että työnhakijat hakeutuisivat palkkatuettuun työhön nykyistä harvemmin

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

Kaikkien nyt jo voimaantulleiden ja valmistelussa olevien etuuskiristysten yhteisvaikutuksia samoille henkilöille ja kotitalouksille tulee seurata tarkasti, ja olla nopeasti valmis myös muuttamaan sääntelyä mahdollisesti syntyvien kohtuuttomien tilanteiden osalta.

Eduskunta myös 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.

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Lakipaketin toimenpiteet kaikkine puutteineenkin ovat julkisen talouden näkökulmasta sinänsä oikeasuuntaisia, mutta ajankohta niiden toteutukselle on etuudensaajien kannalta epäedullinen ja siirtymäaika liian lyhyt. Tällaisten uudistusten oikeampi aika olisi talouden noususuhdanteessa, jolloin niiden aiheuttamat haitat olisivat todennäköisesti pienemmät.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Huolimatta viime aikojen positiivisesta kehityksestä työttömyys ja samalla pula osaavasta työvoimasta ovat molemmat edelleen korkealla tasolla. Tähän työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmaan ei yrityksistä huolimatta ole onnistuttu löytämään tarpeeksi tehokkaita -tai ainakaan nopeasti vaikuttavia keinoja.

Nyt käsillä olevassa esityksessä on pyritty yksinkertaistamaan työttömyysturvaan liittyvää lainsäädäntöä ja luomaan tehokkaampia kannustimia työllistymisiin. Esityksen tavoitteet ovat kyllä kannatettavia ja välttämättömiä julkisen talouden kannalta, mutta nyt ja aiemmin esitetty keinovalikoima ei juuri huomioi työttömyyden vaikeaa rakennetta. Pelkät etuusheikennykset ilman riittäviä työllisyyden tukitoimia eivät työllisyysastetta paranna, mutta voivat sen sijaan entisestään syrjäyttää työnhakijoita työelämästä.

Esityksessä mainitut arviot saavutettavista säästöistä, julkisen talouden vahvistumisesta ja lisätyöllisistä eivät tässä tilanteessa vaikuta realistisilta. Esityksessä mainitut toimet johtavat siihen, että jatkossa entistä useammalla palkkatuetussa työssä olleella henkilöllä etuustaso palkkatukijakson olisi reilusti nykyistä alhaisempi. Oletus siitä, että tämä lisää kannustimia jatkotyöllistymiseen lienee oikea, mutta ei huomioi suurta osaa siitä joukosta, jonka mahdollisuudet työmarkkinoille ovat heikot. Tämä voi vaikuttaa kielteisesti työnhakijoiden halukkuuteen hakeutua palkkatuettuun työhön ja toimia siten kannustinloukkuna täysin tarkoitustaan vastaan.

Etuusmenovaikutusten ja työllisyysvaikutusten arviointiin liittyy toki suuriakin epävarmuuksia, joten tärkeää on seurata kehitystä ja käytännössäkin reagoida tilanteen niin vaatiessa.

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?

Ei lausuttavaa.