Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle

Lausunto
19.10.2023

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta; kuuleminen 20.10.2023

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖTTÖMYYSTURVALAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA (HE 73/2023 VP)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annettua lakia, työttömyyskassalakia, työttömyyskassalain muuttamisesta annettua lakia ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia. Muutokset koskisivat palkansaajan työssäoloehtoa, työttömyysetuuden sovittelua ja työttömyysetuusoikeuden alkamisen ajankohtaa sekä työttömyysetuuksiin maksettavia lapsikorotuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö keskittyy lausunnossaan sen vastuulle kuuluviin ehdotuksiin työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin ehdotetuista muutoksista sekä työttömyysturvalakiin ehdotettujen muutosten vaikutuksiin tuleviin työvoimaviranomaisiin sekä vaikutuksiin palkkatuettuun työhön.

Yleisesti ottaen työ- ja elinkeinoministeriö pitää kannatettavina esityksen tavoitteita yksinkertaistaa työttömyysturvajärjestelmää ja lisätä työllisyyttä parantamalla työllistymiseen liittyviä kannustimia. Esitetyt uudistukset voivat vaikuttaa myönteisesti työvoiman saatavuuteen ja vaikeasti täytettävien työpaikkojen täyttymiseen. Tämä taas on omiaan kasvattamaan arvonlisäystä, ansioita ja verotuloja.

Vaikutukset kuntiin ja työvoimaviranomisiin

Esityksessä ehdotettujen muutosten arvioidaan toisaalta lisäävän ja toisaalta vähentävän henkilöiden määrää, joiden työssäoloehto täyttyy. Esitysluonnoksen mukaan jälkimmäinen vaikutus on suurempi. Tästä voidaan päätellä, että useimmissa tilanteissa työssäoloehto täyttyisi nykyistä myöhemmin ja näin ollen työttömien etuuspäivien kertymä olisi todennäköisesti määrältään keskimäärin nykyistä korkeampi. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vuoden 2025 alusta lukien kuntien rahoitusvastuuseen työttömyysetuuksista tulee voimaan merkittäviä muu-

toksia. Nykyisestä poiketen kunnat rahoittavat työttömyysetuuksia etuuslajista riippumatta. Lisäksi rahoitusvastuu kasvaa kertyneiden etuuspäivien lisääntyessä portaittain. Etuuspäivien kertymän katkaisee kuntien rahoitusvastuun näkökulmasta työssäoloehdon täyttyminen. Koska ehdotetut muutokset johtaisivat todennäköisesti useammin korkeampiin kuin matalampiin etuuspäivien kertymiin, lisäisi muutos todennäköisesti kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuuksista.

Esityksen vaikutusarvioissa on todettu, että uudessa rahoitusmallissa kunnat maksavat saman osuuden etuuksista työttömyyden keston mukaan riippumatta siitä, millä etuuslajilla etuudensaaja on. Tämän vuoksi työssäoloehdon muutoksillakaan ei arvioida olevan merkittävää vaikutusta kuntien rahoitusosuuksiin työttömyysetuuksista. Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy tähän arvioon siltä osin kuin tarkastellaan ensimmäistä kertaa työttömäksi siirtyviä tai pitkään työssä olleita henkilöitä, jotka siirtyvät työttömyyteen. Sen sijaan tarkasteltaessa henkilöitä, jotka jo saavat työttömyysetuutta ja työllistyvät lyhytaikaisesti, on työssäoloehdon muutoksilla vaikutusta työssäoloehdon täyttymiseen ja sitä kautta myös kuntien rahoitusvastuuseen. Tältä osin muutos vaikuttaisi kuntien ja valtion väliseen vastuuseen työttömyysetuuksien rahoituksesta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että kuntien rahoitusvastuumalli on tarkoitettu ohjaamaan kuntien toimintaa taloudellisilla kannustimilla. Ehdotetut muutokset lisäisivät kuntapohjaisten työvoimaviranomaisten kannustimia pyrkiä toimenpiteisiin, jotka johtavat todennäköisemmin työnhakijoiden pidempikestoisempaan työllistymiseen, kun lyhytkestoinen työllistyminen ei vaikuttaisi rahoitusvastuun määrään. Tämä voi voimistaa esityksen työllisyysvaikutuksia.

Työssäoloehdon vakiintuneeseen tuloon perustumisen vaikutus palkkatuettuun työhön

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää kannatettavana, että työssäoloehtoa koskevilla muutoksilla ei pyritä muuttamaan työssäoloehdon kertymisen perusperiaatteita palkkatuetun työn ja työllistymistä edistävien palvelujen osalta. Asia on huomioitu työttömyysturvalain 5 luvun 4a §:ään ehdotetuissa muutoksissa sekä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 §:iin ehdotetuissa muutoksissa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että palkkatuetussa työssä työssäoloehtoon luetaan 75 prosenttia työssäoloehtokuukausista. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota tilanteisiin, joissa palkkatukityö päättyy kesken kalenterikuukauden ja henkilö saa saman kalenterikuukauden ajalta palkkaa muusta kuin palkkatuetusta työstä. Tällainen tilanne on mahdollinen erityisesti silloin, kun henkilö jatkaa työskentelyä samalla työnantajalla välittömästi palkkatukijakson päättymisen jälkeen. Tällöin palkanmaksukausi voi sisältää palkkaa sekä palkkatuetun työn ajalta että ajalta, jolloin palkkakustannuksiin ei enää makseta palkkatukea. Samaan kalenterikuukauteen voi sisältyä myös useampi palkanmaksukausi, joista osa kohdistuu palkkatuettuun työhön ja osa muuhun työhön. Yksittäisen palkanmaksukauden palkka voi riittää yksinään täyttämään yhden kuukauden työssäoloehdon täyttymiseen vaadittavan tulon tai puolikkaan työssäoloehtoon luettavan kuukauden tulon tai palkanmaksukaudet yhdessä voivat täyttää työssäoloehdon.

Esityksestä ei käy yksiselitteisesti ilmi, miten tällaisissa tilanteissa työssäoloehto määräytyisi. Esityksessä on todettu, että hallituksella on tarkoitus antaa alkuvuodesta 2024 esitys liittyen hallitusohjelman kirjaukseen siitä,

että työssäoloehto ei kertyisi palkkatuetussa työssä. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen ja jäljempänä annettavan esityksen soveltamisen on tarkoitus alkaa samaan aikaan. Mikäli palkkatuettu työ ei kerryttäisi lainkaan työssäoloehtoa, luettaisiin työssäoloehtoon vain se osa palkkatuloista, joka on maksettu muusta kuin palkkatuetusta työstä, eikä vastaavaa tulkintahaastetta syntyisi. Mikäli palkkatuetun työn työssäoloehtoa koskeva muutos ei tulisi sovellettavaksi samaan aikaan kuin tässä esityksessä ehdotetut muutokset, tulisi edellä kuvatut tulkintahaasteet ratkaista.

Työssäoloehdon pidentämisen vaikutus palkkatuettuun työhön

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että palkkatukijaksojen pituus on pääsääntöisesti nykyisen sääntelyn mukaan viisi tai kymmenen kuukautta, joista kumpikaan ei riittäisi yksinään täyttämään työssäoloehtoa ehdotettujen muutosten jälkeen. Työssäoloehto ei täyttyisi myöskään yksin kahden palkkatukijakson yhdistelmällä henkilön työllistyessä ensin kymmeneksi kuukaudeksi palkkatuella ja tämän jälkeen viideksi kuukaudeksi. Nykyisin kymmenen kuukauden pituinen palkkatukijakso riittää täyttämään työssäoloehdon ilman muuta työssäoloehtoon luettavaa työtä. Palkkatukijakso on kymmenen kuukauden pituinen, jos henkilö on ollut ennen palkkatuetun työn alkamista työttömänä vähintään 12 kuukautta viimeisten 14 kuukauden aikana.

Edellä mainittuja pidempikestoinen palkkatuki on mahdollinen myönnettäessä palkkatuki alentuneesti työkykyisestä henkilöstä, 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen henkilön palkkaamiseen tai oppisopimuskoulutukseen. Koska kaksi ensimmäistä voivat olla työnantajalle käytännössä pysyviä tukia, ei työssäoloehdon pidentäminen todennäköisesti vaikuttaisi työnantajien hakemien tukijaksojen kestoihin. Oppisopimuskoulutukseen palkkatuki voidaan myöntää koko koulutuksen ajaksi ja näin ollen koulutuksen kesto ohjaa ensisijaisesti tukijakson pituutta. Näin ollen työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että työssäoloehdon kertymiseen ehdotetut muutokset eivät todennäköisesti vaikuta merkittävästi palkkatukijaksojen kestoon.

Ehdotus voi kuitenkin jossain määrin vähentää palkkatuettua työtä, koska useimmissa tilanteissa palkkatukijaksot eivät yksinään riittäisi työssäoloehdon täyttämiseen. Vaikutus syntyisi osin siitä, että työllistettävien henkilöiden ei kannattaisi työllistyä palkkatuettuun työhön, mikäli tarjolla olisi työllistyminen muuhun kuin palkkatuettuun työhön. Osin palkkatuettu työ voisi vähentyä siitä syystä, että vuoden 2025 alusta palkkatukipäätöksiä tekevillä työvoimaviranomaisilla olisi nykyistä pienemmät kannustimet myöntää palkkatukea, jos palkkatuettu työ ei johtaisi todennäköisesti työllistymiseen palkkatuetun työn jälkeen. Kannustinvaikutus liittyy kuntien vastuuseen työttömyysetuuksien rahoituksesta. Rahoitusvastuu kasvaa asteittain työttömyyspäivien kertymän kasvaessa ja kertymä nollautuu, kun työssäoloehto täyttyy. Mikäli etuuspäivien kertymää ei voi nollata palkkatuetulla työllä, on kunnan näkökulmasta taloudellisesti vähemmän kannattavaa työllistää henkilö palkkatuella, ellei työllistämisen voida olettaa merkittävästi parantavan mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille.

Edellä kuvatut vaikutusmekanismit johtavat todennäköisesti siihen, että palkkatuetun työn määrä vähenisi jonkin verran. Toisaalta vähennyksen voidaan olettaa kohdistuvan erityisesti sellaiseen palkkatuettuun työhön, jonka vaikuttavuuden arvioidaan olevan heikkoa, joten palkkatuetun työn vaikuttavuus kokonaisuutena voi kasvaa. Siltä osin kuin palkkatuetun

työn vähennys kohdistuisi sellaisiin työpaikkoihin, jotka eivät olisi syntyneet ilman, että työnantaja saa palkkatukea, on muutoksella myös työllisten määrää alentava vaikutus. Tämä vaikutus olisi kuitenkin mittaluokaltaan merkittävästi pienempi kuin esityksessä arvioidut positiiviset työllisyysvaikutukset. Edellä kuvattu jäljempänä annettava esitys työssäoloehdon kertymisestä palkkatuetussa työssä voimistaisi edellä kuvattuja vaikutuksia, eikä uudistusten keskinäisellä voimaantulojärjestyksellä olisi näin ollen vastaavanlaista merkitystä kuin työssäoloehdon perustumisessa vakiintuneeseen tuloon ehdotetuilla muutoksilla.

Työllistämisvelvoite

Työllistämisvelvoitteen tarkoituksena on, että työllistettävä täyttää työssäoloehdon velvoitetyön päättyessä. Voimassa olevassa säännöksessä velvoitetyön kesto on määritelty voimassa olevaa työssäoloehtoa vastaavasti kuudeksi kuukaudeksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 3 momenttia muutettavaksi siten, että velvoitetyön kesto määräytyisi työssäoloehdon täyttymisen kautta. Ehdotettu muotoilu tarkoittaisi sitä, että työssäoloehdon pidentyessä 12 kuukauteen myös velvoitetyö tulisi järjestää 12 kuukauden pituisena, ellei työnhakijalla ole muuta työssäoloehtoon luettavaa työtä tai osallistumista sellaiseen työllistymistä edistävään palveluun, joka voidaan lukea työssäoloehtoon työn päättyessä.

Työttömyysturvalakiin (siirtymäsäännöksen 12 ja 13 momentit) ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin esitettyjen siirtymäsäännösten nojalla ennen 2.9.2024 järjestettäväksi tuleva julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:ssä tarkoitettu työllistämistä edistävä palvelu tai palkkatuettu työ olisi järjestettävä kestoltaan lähtökohtaisesti vähintään kuuden kuukauden pituisena. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos henkilön työttömyyspäivärahan enimmäisaika täyttyisi ja palvelua tai palkkatuettua työtä olisi velvollisuus järjestää viimeistään 1.9.2024 alkaen, palvelun tai palkkatuetun työn olisi oltava kestoltaan vähintään kuusi kuukautta, ellei muusta työssäoloehtoon luettavasta työstä tai työssäoloehtoon luettavasta osallistumisesta työllistymistä edistäviin palveluihin johtuisi muuta. Edellä mainitut siirtymäsäännökset liittyvät siihen, että kyseessä olevissa siirtymäajan tilanteissa ei ole kohtuullista edellyttää, että velvoitetyö järjestettäisiin vastaamaan esitettyä, nykyistä pitempää työssäoloehtoa. Lisäksi säännösten sanamuodon mukaan ratkaisevaa olisi, milloin työ- ja elinkeinotoimiston on viimeistään täytynyt järjestää mahdollisuus työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön. Työllistämisvelvoitteen osalta ratkaisevaa olisi kunnan järjestämisvelvollisuuden alkaminen. Tällöin viiveet palvelun tai palkkatuetun työn järjestämisessä eivät työnhakijan näkökulmasta johtaisi esitetyn, nykyistä pitemmän työssäoloehdon edellyttämiseen.

Siirtymäsäännös on laadittu samalla periaatteella kuin yleisesti palkkatuettua työtä koskevat siirtymäsäännökset. Koska työllistämisvelvoitteen ajalta kunnalle maksetaan tukea palkkakustannuksiin, luetaan velvoitetyöllistäminen palkkatuetuksi työksi. Koska velvoitteen kesto olisi riippuvainen työssäoloehdon kestosta, siirtymäsäännöksellä ehkäistäisiin tilanteet, joissa velvoitteen ja sen ajalta maksettavan tuen kesto muuttuisi sen jälkeen, kun velvoitetyöllistäminen on jo alkanut.

Työssäoloehdon pidentäminen kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen käytännössä kaksinkertaistaisi velvoitetyöllistämisen kustannukset, sillä velvoitetyöjakson on nykylainsäädännön tavoitteen mukaan täytettävä henkilön työssäoloehto, vaikka tämän tavoitteen toteutumiseksi esityksessä velvoitetyötä koskevaan säännökseen ehdotetaankin muutosta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että siltä osin kuin velvoitetyöllistämisen jaksot pidentyvät jo vuoden 2024 aikana, lisää muutos kunnille työllistämisvelvoitteen ajalta maksettavan tuen menoja sekä kuntien työllistämisvelvoitteesta aiheutuvia palkkamenoja. Samalla työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että vaikutukset vuoteen 2024 kohdentuen olisivat kuitenkin suhteellisen pieniä edellä kuvatusta siirtymäsäännöksestä johtuen. Vaikutusta olisi niiltä velvoitetyöllistämisen jaksoilta maksettuihin tukiin, joiden kesto pidentyisi vuoden 2024 neljän viimeisen kuukauden aikana. Vaikutukset olisivat voimakkaammat vuonna 2025. Työvoimapalveluiden järjestämisen uudelleen organisoinnin myötä vuonna 2025 valtio ei kuitenkaan enää myönnä kunnille tukea velvoitetyöllistämisen ajalta, vaan velvoitetyöllistämiseen kohdentuva valtion tuki siirretään osaksi kuntien valtionosuutta vuoden 2025 alusta lukien. Esityksessä on arvioitu, että pitkällä aikavälillä kuntien kustannukset velvoitetyöllistämisestä voisivat kasvaa noin 50 miljoonalla eurolla.

Hallituksella on kuitenkin tarkoitus antaa alkuvuodesta 2024 eduskunnalle hallituksen esitys, joka koskee muun muassa eräistä ikäsidonnaisista poikkeuksista luopumista, missä yhteydessä myös velvoitetyötä koskevia säännöksiä tarkastellaan. Mikäli työssäoloehto ei kertyisi velvoitetyöllistämisestä muun palkkatuetun työn tapaan tai velvoitetyöllistämistä koskevat säännökset kumottaisiin ja näiden muutosten soveltaminen alkaisi tässä esitettyjen muutosten kanssa samanaikaisesti, eivät edellä kuvatut vaikutukset koskaan toteutuisi.

Laati: erityisasiantuntija Ville Heinonen