Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Lausunto
21.3.2024

Sosiaali- ja terveysvaliokunta; kuuleminen 22.3.2024

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖTTÖMYYSTURVALAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA (HE 13/2024 VP)

Tässä asiantuntijalausunnossa käsitellään hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 13/2024 vp) ehdotettuja työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvia ehdotuksia sekä sellaisia esitykseen sisältyviä ehdotuksia, joilla on olennainen yhteys työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluviin tehtäviin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia, joista kolme viimeistä kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle. Lisäksi yksi työttömyysturvalakiin tehtävä muutos kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan, ja osalla työttömyysturvalakiin ehdotetuilla muutoksilla on olennainen yhteys työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluviin tehtäviin. Näiltä osin työ- ja elinkeinoministeriö on osallistunut esityksen valmisteluun yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön kanssa.

Työssäoloehdon kertyminen palkkatuetussa työssä

Palkansaajan työssäoloehdon kertymisestä palkkatuetussa työssä säädetään työttömyysturvalain 5 luvun 4 a §:n 1 momentissa. Palkkatuetulla työllä tarkoitetaan työtä, jota tuetaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvussa tarkoitetulla palkkatuella, 7a luvussa tarkoitetulla 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuella, 11 luvun 1 §:n 4 momentissa tarkoitetulla tuella (tuki kunnalle velvoitetyöllistämisen ajalta) sekä valtionhallintoon työllistämistä. Edellä tarkoitettuja tukimuotoja yhdistää se, että ne myönnetään laissa määriteltyyn kohderyhmään kuuluvan henkilön palkkaamiseen työnantajalle, jolle kompensoidaan osa tai kokonaan palkkakustannuksista työllistettävän henkilön alentuneeksi arvioidun tuottavuuden vuoksi. Edellä mainituista tukimuodoista valtionhallintoon työllistäminen on päättymässä aiemmin hyväksyttyjen lakien ja

valtion talousarvion nojalla siten, että valtionhallintoon työllistämisestä aiheutuviin palkkakustannuksiin voidaan osoittaa työllisyysmäärärahaa enintään 30.9.2024 asti.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan palkkatuettu työ ei kerrytä kokonaisuudessaan palkansaajan työssäoloehtoa, vaan siitä huomioidaan 75 prosenttia. Se osa palkkatuetusta työstä, jota ei huomioida työssäoloehdossa, pidentää työssäoloehdon tarkastelujaksoa. Tarkastelujaksoa pidennetään myös esimerkiksi ajalla, jona henkilö on työllistymistä edistävässä palvelussa. Pääsäännöstä poiketen, jos palkkatuettu työ on järjestetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitetun kunnan työllistämisvelvoitteen perusteella, palkkatuettu työ voidaan huomioida kokonaisuudessaan työssäoloehdossa. Tämän lisäksi työssäoloehtoon luetaan myös sellaiset täydet kalenteriviikot, joina henkilö on ollut 60 vuotta täytettyään työ- ja elinkeinotoimiston julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin perusteella järjestämässä työllistymistä edistävässä palvelussa.

Ehdotettu muutos ja sen arvioidut vaikutukset

Esityksessä ehdotetaan, että työttömyyspäivärahan perusteena olevia palkansaajan työssäoloehtoa koskevia säännöksiä muutettaisiin niin, että palkkatuettu työ ei jatkossa pääsääntöisesti lainkaan kerryttäisi työssäoloehtoa. Pääsäännön estämättä alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ ja yli 60 vuotiaan pitkään työttömänä olleen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ kuitenkin kerryttäisi työssäoloehtoa. Tällöin työssäoloehtoa ei kuitenkaan kerryttäisi palkkatuetun työn ensimmäiset 10 kuukautta. Näissä tilanteissa, nykytilaa vastaavasti, työssäoloehdossa huomioitaisiin 75 prosenttia työssäoloehtoa kerryttävistä kuukausista.

Edellä kuvatulla ehdotuksella tavoitellaan erityisesti avoimille työmarkkinoille työllistymiseen liittyvien kannustimien parantamista, minkä pohjalta ehdotukselle on arvioitu positiivisia työllisyysvaikutuksia. Muutoksilla halutaan myös ehkäistä kierre, jossa julkisista varoista tuetulla työllistämisellä uudistetaan oikeus työttömyyspäivärahaan, jonka enimmäisajan täyttymistä seuraa työssäoloehdon uudelleen täyttäminen julkisista varoista tuetulla työllistämisellä. Lisäksi palkkatuettu työ rinnastuisi voimakkaammin muihin julkiseen työvoimapalveluiden järjestämistehtävään sisältyviin palveluihin, joihin osallistuminen ei kerrytä työssäoloehtoa.

Jos muuta kuin kuntien työllistämisvelvoitteeseen liittyvää palkkatuettua työtä ei luettaisi mukaan työssäoloehtoon, rajaisi tämä arviolta noin 3 500 henkilöä ansiopäivärahan ulkopuolelle, minkä johdosta työttömyysetuusmenoihin kohdistuisi noin 25 miljoonan euron säästö. Julkisen talouden nettosäästö olisi noin 14 miljoonaa euroa. Korvausasteen muutoksesta johdetun arvion perusteella työllisyys vahvistuisi noin 900 henkilöllä.

Ehdotetuilla muutoksilla voi olla vaikutusta palkkatuetun työn määrään. Työttömän työnhakijan näkökulmasta palkkatuettu työ muuttuisi epäedullisemmaksi verrattuna työhön, jota ei tueta palkkatuella tai 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuella. Tämä voi jossain määrin vähentää työnhakijoiden halukkuutta hakeutua tai ottaa vastaan sellaisia paikkoja, joihin työnantaja edellyttää palkkatuen saamista. Koska pääsääntöisesti työstä

saatava palkka ylittää työttömyysetuuden määrän ja palkkatuella työllistyminen voi edistää työllistymistä myös pidemmällä aikavälillä, olisi palkkatuella työllistyminen kuitenkin edelleen useimmissa tilanteissa taloudellisesti kannattavaa. Lisäksi muutos voi vähentää palkkatukeen liittyvää niin sanottua vuotovaikutusta, jolla tarkoitetaan tuen myöntämistä työsuhteeseen, joka olisi syntynyt ilman palkkatuen myöntämistä.

Vuoden 2025 alusta palkkatuen myöntämisestä vastaavat kuntapohjaiset työvoimaviranomaiset. Kuntien toimintaa ohjaa rahoitusvastuu työttömyysetuuksista, joka kasvaa asteittain työttömyyden pitkittyessä. Rahoitusvastuun tason perusteena oleva päivälaskurin laskenta alkaa alusta, kun henkilö täyttää palkansaajan työssäoloehdon. Mikäli työssäoloehtoa ei voisi täyttää palkkatuetulla työllä, ei kunnalla olisi intressiä myöntää palkkatukea vain rahoitusvastuusta vapautuakseen, vaan kannustimena olisi palkkatuetun työn vaikuttavuus. Tällöin palkkatuettu työ olisi työvoimaviranomaisen näkökulmasta muihin julkisiin työvoimapalveluihin verrattava palvelu. Ehdotettu muutos voisi näin ollen parantaa palkkatuetun työn vaikuttavuutta ja edistää resurssien kohdentamista aiempaa voimakkaammin vaikuttaviin palveluihin.

Edellä kuvattuun liittyen palkkatuetun työn voidaan odottaa vähentyvän erityisesti sellaisen palkkatuetun työn osalta, jonka vaikuttavuus on ollut heikko. Useissa kotimaisissa ja kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että julkiselle sektorille työllistämisen työllisyysvaikutukset ovat vähäisiä tai tilastollisesti merkitseviä vaikutuksia ei havaita. Myös kolmannen sektorin kohdalla ja erityisesti 100 prosentin palkkatuen kohdalla palkkatukijakson jälkeinen työllistyminen on vähäisempää kuin yrityksiin työllistettyjen kohdalla. Ehdotuksella voi olla näin ollen vaikutuksia kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden mahdollisuuksiin työllistää palkkatuella.

Palkkatuen kesto sekä siihen liittyvät poikkeukset

Työssäoloehdon kesto pitenee työttömyysturvalain muuttamisesta annetun lain (1300/2023) mukaan nykyisestä 26 kalenteriviikosta 12 kalenterikuukauteen. Lain soveltaminen työssäoloehdon kestoa koskevalta osalta alkaa 2.9.2024. Palkkatuki voidaan nykyisin myöntää pääosin viideksi tai kymmeneksi kuukaudeksi ja 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki kymmeneksi kuukaudeksi. Useimmissa tilanteissa yksittäinen palkkatukijakso ei siis riittäisi täyttämään yksin palkansaajan työssäoloehtoa. Palkkatuen kestoon on säädetty kuitenkin poikkeuksia koskien jäljempänä kuvattuja tilanteita.

Poikkeuksena pääsääntöön ammatillisen osaamisen parantamiseen palkkatuki voidaan myöntää viittä tai kymmentä kuukautta pidemmäksi ajaksi, jos tuki myönnetään oppisopimuskoulutukseen. Oppisopimuskoulutukseen myönnettävän palkkatuen kesto on palkkatukea myönnettäessä mitoitettava koko sille ajalle, jonka työ- ja elinkeinotoimisto arvioi tarkoituksenmukaiseksi. Enimmillään palkkatuki voidaan myöntää koko koulutuksen ajaksi, joka voi vaihdella muutamasta viikosta kolmeen vuoteen. Palkkatuki oppisopimuskoulutukseen on erityisesti kouluttautumisen tukemista oppimismuodossa, jossa koulutuksen olennaisena osana on kerryttää osaamista työssä oppilaitoksessa tapahtuvan koulutuksen lisäksi. Koska opiskelu oppilaitoksessa ei kerrytä työssäoloehtoa, voisi palkkatuella tuettu työ oppisopimuskoulutuksessa olla hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti sellaista, ettei se kerryttäisi työssäoloehtoa. Palkkatukea voidaan myöntää kuitenkin vain niihin oppisopimuskoulutuksiin, joissa

opiskelija on ennen koulutusta työtön työnhakija ja työ- ja elinkeinotoimisto arvioi tuen myöntämisen tarkoituksenmukaiseksi. Näin ollen kaikki oppisopimuksella tapahtuva koulutus ei ole palkkatuella tuettua ja muu kuin palkkatuella tuettu oppisopimuksella tapahtuva työskentely kerryttäisi edelleen palkansaajan työssäoloehtoa.

Palkkatuki voidaan myöntää myös sillä perusteella, että työttömän työnhakijan mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat olennaisesti vähentyneet vamman tai sairauden vuoksi (palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen). Palkkatuki alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen myönnetään ensin kymmeneksi kuukaudeksi edeltävän työttömyyden kestosta riippumatta, kuitenkin enintään työsuhteen keston ajaksi. Työnantajalla on mahdollisuus hakea enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan jatkoa palkkatuelle samasta henkilöstä vamman tai sairauden perusteella, jos työ- ja elinkeinotoimiston arvion mukaan tuella palkatun tuottavuus työtehtävässä on työterveyshuollon suosittelemista ja työnantajan tekemistä kohtuullisista mukautuksista huolimatta alentunut vamman tai sairauden johdosta olennaisesti sekä pysyvästi tai pysyväisluonteisesti. Vastaavaa arviota ei tehdä myönnettäessä palkkatukea alentuneesti työkykyisestä ensimmäisen kymmenen kuukauden ajaksi, vaan tällöin riittää, että työ- ja elinkeinotoimisto arvioi, että työttömän työnhakijan mahdollisuudet sopivan työn saamiseen ovat olennaisesti vähentyneet vamman tai sairauden vuoksi.

Tuen jatkaminen edellyttää edellä kuvatun arvion lisäksi, että työnantaja hakee jatkoa palkkatuelle ennen aiemmin myönnetyn tukijakson päättymistä ja tuella palkatun työ- ja toimintakyvystä toimitetaan työ- ja elinkeinotoimistolle palkkatukijakson aikana laadittu lääkärintodistus, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Lisäksi eräiden työnantajaan ja työsuhteeseen liittyvien edellytysten tulee täyttyä jatkosta päätettäessä. Jatkohakemusten määrää ei ole rajoitettu, joten palkkatuki alentuneesti työkykyisestä voi olla samalle työnantajalle käytännössä pysyvä tai hyvin pitkäkestoinen.

Palkkatuen tavoitteena on pääsääntöisesti edistää työttömän työnhakijan työllistymistä avoimille työmarkkinoille parantamalla hänen ammatillista osaamistaan. Palkkatuella tuetulla työllä edistetään myös alentuneesti työkykyisen mahdollisuuksia saada työtä ja osallistua työelämään. Edellä kuvattu ensimmäisten 10 kuukauden aikainen jakso voidaan katsoa sellaiseksi, että sen tavoitteena on edistää mahdollisuutta saada työtä ja työllistyä avoimille työmarkkinoille, mikäli mahdollista jatkohakemusta käsiteltäessä arvioidaan, että työllistettävän tuottavuus ei ole alentunut kyseisessä työtehtävässä työnantajan kohtuulliset mukautustoimet huomioiden. Tällöin tilanne vertautuu pitkälti muuhun palkkatuettuun työhön, jolloin olisi perusteltua, että myös työssäoloehdon kertyminen ei poikkeaisi muusta palkkatuetusta työstä. Siltä osin kuin tuottavuuden arvioidaan alentuneen kyseisessä työtehtävässä vamman tai sairauden vuoksi ja palkkatukea jatketaan 10 kuukautta ylittävälle ajalle samaan työsuhteeseen, on palkkatuki myönnetty lähinnä siinä tarkoituksessa, että henkilön mahdollisuutta osallistua työelämään edistetään. Tällaisissa tilanteissa taloudellisten kannustimien merkitys on vähäisempi, koska kannustimilla ei voida vaikuttaa henkilön työkykyyn, joka on todettu alentuneeksi tehtävässä, johon hän on työllistynyt ja saanut työkokemusta. Näin ollen esityksessä on ehdotettu, että palkkatuetun työsuhteen jatkuttua 10 kuukautta työssäoloehtoon luetaan kuitenkin tästä alkaen 75 prosenttia niistä työssäoloehtokuukausista, joiden ajalle palkkatukea on myönnetty tai sen tukiaikaa on jatkettu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta

annetun lain 7 luvun 7 §:n 3 momentin nojalla. Edellytyksenä on lisäksi, että työsuhde jatkuu yhdenjaksoisesti.

Edellä kuvattujen tilanteiden lisäksi palkkatuki voidaan myöntää sillä perusteella, että työllistettävä on 60 vuotta täyttänyt vähintään 12 kuukautta viimeisten 14 kuukauden aikana työttömänä ollut henkilö. Pääsäännöstä poiketen palkkatuki voidaan myöntää tällöin enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan, minkä jälkeen palkkatukea voidaan jatkaa enintään 24 kuukaudeksi kerrallaan, jos työnantaja hakee jatkoa ennen voimassa olevan tukijakson päättymistä ja eräät työnantajaa ja työsuhdetta koskevat edellytykset täyttyvät. Näin ollen 60 vuotta täyttäneestä pitkään työttömänä olleesta henkilöstä myönnetty palkkatuella tuettu työ voi jatkua samalla työnantajalla työllistetyn vanhuuseläkkeelle siirtymiseen asti. Poikkeusta on kuitenkin hyödynnetty sen voimassaolon aikana vähäisesti.

Mikäli palkkatukea ei myönnetä edellä kuvattua 60 vuotta täyttäneitä koskevan poikkeuksen nojalla yli 10 kuukauden ajaksi, voidaan palkkatuetun työn katsoa vertautuvan tavoitteiltaan pääsäännön mukaiseen palkkatuettuun työhön. Tällöin tavoitteena on edistää avoimille työmarkkinoille työllistymistä ja taloudellisilla kannustimilla voidaan arvioida olevan vaikutusta henkilön aktiivisuuteen hakea työtä palkkatukijakson jälkeen. Mikäli palkkatuki myönnetään kuitenkin 10 kuukautta pidemmäksi ajaksi, voidaan palkkatuen myöntämisen tarkoituksena olevan edistää 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen mahdollisuuksia osallistua työelämään. Mikäli tällainen pitkäaikainen työllistyminen päättyisi ennen vanhuuseläkkeelle siirtymistä, eikä työstä olisi kertynyt työssäoloehtoa, voisi tällä olla negatiivisia vaikutuksia henkilön toimeentuloon samalla, kun kannustinvaikutusten merkitys olisi pienentynyt muuhun palkkatuettuun työhön verrattuna huomioiden rajallinen jäljellä oleva potentiaalinen työura. Esityksessä ehdotetaan, että myös 60 vuotta täyttäneestä pitkään työttömänä olleesta henkilöstä myönnetyllä palkkatuella tuettu työ kerryttäisi työsuhteen jatkuttua 10 kuukautta työssäoloehtoa ko. ajankohdasta alkaen 75 prosenttia niistä työssäoloehtokuukausista, joiden ajalle palkkatukea on myönnetty tai sen tukiaikaa on jatkettu. Poikkeuksen taloudelliset vaikutukset arvioidaan vähäisiksi ottaen huomioon palkkatuen keston poikkeuksen hyödyntämisen vähäisyys, kohderyhmään kuuluvien henkilöiden määrä sekä keskimääräinen aika, joka kohderyhmään kuuluvilla henkilöillä olisi työttömäksi jäätyään vanhuuseläkkeelle siirtymiseen.

Sekä alentuneesti työkykyisiä että 60 vuotta pitkään työttömänä olleita koskeva poikkeus koskisi myös tilanteita, joissa palkkatuki on myönnetty ensin 10 kuukautta lyhyemmäksi ajaksi ja jatkettu julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 7 §:n 3 momentin tai 7 luvun 9 §:n 2 momentin nojalla. Palkkatuki on voitu myöntää ensimmäisellä kerralla 10 kuukautta lyhyemmäksi ajaksi esimerkiksi siitä syystä, että työsuhde on aluksi tarkoitettu määräaikaiseksi ja kestoltaan alle 10 kuukauden mittaiseksi. Jos tällaista työsuhdetta on tämän jälkeen jatkettu ja palkkatuen jatkamisen edellytykset ovat täyttyneet, työssäoloehto alkaisi kertyä siitä alkaen, kun työsuhde on jatkunut yhdenjaksoisesti 10 kuukauden ajan. Mikäli työsuhde katkeaa ja henkilö työllistyisi myöhemmin uudelleen samalle työnantajalle palkkatuettuun työhön, alkaisi edellä tarkoitetun 10 kuukauden laskenta alusta välissä olleen työttömyysjakson kestosta riippumatta.

Palkkatuetun työn huomioiminen työttömyysturvaseuraamuksissa

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 työttömyysturvaoikeuden 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 toimista. 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.

Vaikka palkkatuettu työ ei jatkossa pääsääntöisesti kerryttäisi työssäoloehtoa, se otettaisiin kuitenkin huomioon laskettaessa, onko työnhakija täyttänyt hänelle asetetun työssäolovelvoitteen tai koulutusta vailla olevalle nuorelle asetetun seuraamuksen. Jos säännökset säilytettäisiin ennallaan, työttömyysturvaoikeuden palauttaminen vaikeutuisi, koska palkkatuettua työtä ei enää otettaisi huomioon. Lopputulos ei välttämättä olisi tarkoituksenmukainen, koska etuusoikeuden voisi tällöin palauttaa palkkatuettua työtä selvästi kevyemmällä osallistumisella työllistymistä edistäviin palveluihin.

Kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuden järjestäminen

Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työttömälle työnhakijalle turvataan mahdollisuus työllistymistä edistävään kuntoutukseen tai työvoimakoulutukseen, jos hänen oikeutensa palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan johdosta hänen täytettyään 57 vuotta, mutta ennen kuin hän täyttää 60 vuotta. Saman lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan työ- ja elinkeinotoimiston tulee järjestää 60 vuotta täyttäneelle työttömälle työnhakijalle mahdollisuus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön muun kuin kunnan palveluksessa ennen kuin hänen oikeutensa palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan takia. Työllisyyden edistämisen kuntakokeiluun osallistuvalla kunnalla on vastaavat tehtävät asiakkaidensa osalta kuin työ- ja elinkeinotoimistolla on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 1 ja 2 momentin perusteella. Tässä tarkoitetun velvoitteen perusteella järjestettävä työllistymistä edistävä palvelu tai palkkatuettu työ on järjestettävä kestoltaan vähintään sellaisena, että työnhakija täyttää työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon. Työttömyysturvalain 5 luvun 4a §:n 2 momentin mukaan työssäoloehtoon luetaan myös sellaiset täydet kalenteriviikot, joina henkilö on ollut 60 vuotta

täytettyään työ- ja elinkeinotoimiston julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentin perusteella järjestämässä työllistymistä edistävässä palvelussa.

Jos työtön työnhakija ei työllisty avoimille työmarkkinoille eikä hänelle voida järjestää soveltuvaa työttömyysturvalaissa tarkoitettua työllistymistä edistävää palvelua, kuntoutusta tai palkkatuettua työtä muun kuin kunnan palveluksessa, hänen kotikuntansa on työ- ja elinkeinotoimiston osoituksesta järjestettävä hänelle työntekomahdollisuus (työllistämisvelvoite). Kunnan on järjestettävä työntekomahdollisuus siten, että työllistettävä voi aloittaa työn työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttyessä. Työllistämisvelvoitteen perusteella järjestettävän työn tulee olla kestoltaan sellainen, että työnhakija täyttää työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon työn päättyessä. Työllistämisvelvoitteen perusteella järjestettävän työn tulee olla alan säännöllisen työajan mukaista kokoaikatyötä. Työkyvyttömyyseläkettä osaeläkkeenä saavalle järjestetään hänen työkykyään vastaavaa työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevan työssäoloehdon täyttävää osa-aikatyötä.

Kunnalla on oikeus saada valtiolta tukea työllistämisvelvoitteen perusteella järjestettyyn työhön 50 prosenttia työllistetystä aiheutuvista palkkakustannuksista. Vuoden 2025 alusta tukeen budjetoitu määräraha siirtyy osaksi kuntien valtionosuuksia. Vuoden 2025 kehyksessä tarkoitukseen budjetoitu laskennallinen määräraha valtionosuusrahoituksen sisällä on 18,65 miljoonaa euroa. Kuntien osuus velvoitetyöllistämisen kustannuksista on puolet palkkakustannuksista sekä työnantajan sivukulut, joiden määrä on keskimäärin noin 23 prosenttia palkkakustannuksista. Lisäksi kunta vastaa muista työnantajalle kuuluvista vastuista (esim. työvälineet, työpiste, työterveys jne.) Yhteensä kuntien kustannuksiksi velvoitetyöllistämisestä vuonna 2025 arvioidaan noin 50 miljoonaa euroa, josta 18,65 miljoonaa euroa on valtionosuusjärjestelmän kautta kunnille tehtävän hoitamiseen tarkoitettua rahoitusta. Kuntien nettomenot velvoitetyöllistämisestä ovat siis mittaluokaltaan arviolta noin 30 miljoonaa euroa vuonna 2025.

Lisäpäiväoikeuden asteittaisen poistumisen arvioidaan lisäävän asteittain velvoitetyöllistämisen piiriin tulevien henkilöiden määrää vuoteen 2029 asti. Lisäpäivien poistumisen johdosta pitkällä aikavälillä velvoitetyöllistämisen kustannusten on arvioitu kasvavan bruttona noin 71 miljoonaan euroon vuodessa ilman työssäoloehdon pidentymisen vaikutusta. Työssäoloehdon pidentyminen 26 kalenteriviikosta 12 kuukauteen kaksinkertaistaisi velvoitetyöllistämisen kustannukset.

Velvoitetyöllistämistä koskevan sääntelyn kumoaminen

Esityksen mukaan palkansaajan työssäoloehtoa ei kerryttäisi sellainen kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus, jonka työ- ja elinkeinotoimisto tai kunta on velvollinen järjestämään ikää koskevat ehdot täyttävälle työttömälle työnhakijalle, jonka oikeus palkansaajan työttömyyspäivärahaan on päättymässä. Koska tällaisen velvoitteen perusteella järjestettävä palkkatukityö tai palvelu ei jatkossa voisi kerryttää työssäoloehtoa, työ- ja elinkeinotoimiston ja kunnan velvoitteita koskevat säännökset esitetään kumottaviksi. Myös vastaavat säännökset työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) kumottaisiin.

Aiemmissa palkkatuetun työn työssäoloehdon kertymistä koskevissa muutoksissa velvoitetyöllistämisen kohdalla on tehty poikkeus pääsääntöön siten, että velvoitetyöllistämisen ajalta työssäoloehto on kertynyt täysimääräisesti, vaikka muusta palkkatuetusta työstä työssäoloehto olisi kertynyt vain osittain. Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston ja tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston tietojen perusteella velvoitetyöllistämisen jälkeinen työllistyminen on vähäistä, vaikka huomattava osuus velvoitetyöllistetyistä on työskennellyt täysipäiväisesti tai lähes täysipäiväisesti noin kaksi vuotta ennen velvoitetyön alkamista. Velvoitetyöllistämistä koskevan poikkeuksen säätäminen palkansaajan työssäoloehtoon ei olisi näin ollen työllisyysvaikutusten näkökulmasta perusteltua.

Edellä kuvatun sääntelyn tavoitteena on ollut taata 57 vuotta täyttäneille henkilöille mahdollisuus säilyttää oikeus työttömyyspäivärahaan palvelulla tai palkkatuetulla työllä päivärahan enimmäisajan täyttyessä, mikäli henkilö ei ole oikeutettu työttömyysturvan lisäpäiviin. Lisäpäiväoikeus on poistumassa asteittain, joten edellä kuvatun sääntelyn piiriin kuuluvien henkilöiden määrän on arvioitu kasvavan asteittain vuoteen 2029 asti. Lisäpäiväoikeuden poistamisella on tavoiteltu positiivisia työllisyysvaikutuksia lisäämällä kannustimia hakea työtä päivärahan enimmäisajan täyttyessä. Velvoitetyöllistämistä koskeva sääntely osin rajoittaa lisäpäiväoikeuden poistumisesta syntyvää potentiaalista työllisyysvaikutusta.

Edellä kuvatun työ- ja elinkeinotoimistoja koskevan velvoitteen toimeenpanosta ei ole kerätty tilastotietoa erikseen. Näin ollen ei ole tiedossa, kuinka moni 57 vuotta täyttäneistä palvelussa tai palkkatuetussa työssä aloittaneista henkilöistä on aloittanut palvelun tai palkkatuetun työn edellä kuvatun velvoitteen vuoksi ja kuinka moni olisi aloittanut palvelun tai palkkatuetun työn velvoitteesta huolimatta. Esimerkiksi vuonna 2019 työllistämisvelvoitteen perusteella työllistetyille työllistämistä edeltävänä vuotena maksetuista ansiopäivärahan maksupäivistä noin 93 % oli passiiviselta ajalta eli henkilö ei ollut työllistymistä edistävässä palvelussa. Ikäryhmään kuuluvien henkilöiden osalta palvelussa aloittaneiden määrät ovat vähäisiä suhteessa muihin ikäryhmän työnhaussa tapahtuviin muutoksiin, joten velvoite ei ole ainakaan merkittävissä määrin turvannut pääsyä työllistymistä edistäviin palveluihin tai palkkatuettuun työhön muun kuin kunnan palveluksessa.

Velvoitetyöllistämistä koskevan sääntelyn kumoamisen vaikutukset

Työllistämisvelvoitteen kumoaminen vähentäisi kuntien tehtäviä ja alentaisi kuntien menoja edellä kuvatulla velvoitetyöllistämisestä vuosittain aiheutuvia nettokustannuksia vastaavalla määrällä. 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 aidosti kuntien kustannuksia ja kuntien henkilöstön määrää. Tältä osin ehdotukseen sisältyisi myös negatiivinen työllisyysvaikutus.

Koska velvoitetyöllistämisen jälkeinen työllistyminen on ollut vähäistä, ei työllistämisjakson toteutumatta jäämisellä arvioida olevan merkittävää negatiivista työllisyysvaikutusta. Koska velvoitetyöllistäminen on koskenut niitä 57 vuotta täyttäneitä henkilöitä, joiden työttömyyspäivärahan enimmäisaika täyttyy, olisi sääntelyn kumoamisella vaikutusta henkilöiden

saaman työttömyysetuuden määrään ja tätä kautta toimeentuloon. Samalla käytettävissä olevien tulojen aleneminen tai sen uhka lisäisivät kannusteita hakea työtä avoimilta työmarkkinoilta.

Työllisyysvaikutusarvio johdetaan päivärahaoikeuteen liittyvästä bruttokorvausasteen muutoksesta. Ansiopäivärahan keskimääräinen korvausaste laskisi 51 % prosenttia. Soveltamalla 0,8 suuruista joustoa päivärahan tason ja työttömyyden keston suhteen, työllisyyden arvioidaan vahvistuvan 3 500 työllisellä. Väliaikainen varantovaikutus heikentäisi työllisyyttä staattisesti 5 400 työllisellä. Nettovaikutuksena työllisyysasteessa laskettavien työllisten määrä laskisi arviolta 1 900 henkilöllä. Työllisyysvaikutukset olisivat silti julkista taloutta vahvistavia koska työllisyyden väheneminen olisi julkista työllistämistä ja vastaavasti avoimille työmarkkinoille työllistyminen lisääntyisi.

Velvoitetyöllistämistä koskevan sääntelyn kumoaminen voi vaikuttaa jossain määrin 57 vuotta täyttäneille työnhakijoille tarjottaviin palveluihin. Koska työnhakijan kotikuntaa ei koskisi työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttyessä alkava työllistämisvelvoite ja kohderyhmään kuuluvilla henkilöillä olisi uhka työttömyysetuuden alenemisesta, voisi muutos jossain määrin lisätä työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuvien henkilöiden määrää ennen työttömyyspäivärahan enimmäisajan täyttymistä. Kohderyhmän työllistymistä tuettaisiin muista ikäryhmistä poikkeavalla sääntelyllä edelleen muun muassa 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuella ja oikeudella muutosturvakoulutukseen näitä palveluita koskevien ehtojen täyttyessä. Lisäksi esityksen mukaan 60 vuotta täyttäneillä pitkään työttömänä olleilla säilyisi mahdollisuus täyttää palkansaajan työssäoloehto palkkatuetulla työllä.

Voimaantulo

Esityksen mukaan palkkatuettu työ luettaisiin työttömyyspäivärahan edellytyksenä olevaan työssäoloehtoon nykyistä vastaavasti, jos työsuhde on alkanut viimeistään 1 päivänä syyskuuta 2024. Työnantaja voi tehdä palkkatuen jatkohakemuksen ja jos tuki myönnetään, palkkatuettu työ jatkuu keskeytyksettä. Edellä esitetty merkitsisi sitä, että jos jatkohakemus koskee palkkatuen myöntämistä 1 päivästä syyskuuta 2024 alkaen, kyse olisi siirtymäsäännöksessä tarkoitetusta ennen lain voimaantuloa alkaneesta palkkatuetusta työstä. Jos palkkatukihakemus tai jatkohakemus koskee palkkatuen myöntämistä 2 päivästä syyskuuta 2024 alkaen tai sen jälkeen, kyse ei tältä osin olisi siirtymäsäännöksessä tarkoitetusta ennen lain voimaantuloa alkaneesta palkkatuetusta työstä.

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

LIITE Yhteenveto palkkatuetusta työstä eri tilanteissa nykytilassa
Ppt-esitys

Laati: erityisasiantuntija Ville Heinonen

LIITE

Yhteenveto palkkatuetusta työstä eri tilanteissa nykytilassa:

	Työnantaja, jolle tuki voidaan myöntää*	**Tuen määrä**	**Tuen kesto****	**Kuka voidaan työllistää tuella*****
Palkkatuki, ammatillisen osaamisen parantamiseen	kaikki	50 %	5 tai 10 kuukautta	kohderyhmään kuuluva henkilö, jolla osaamisen puutteita
Palkkatuki, alentuneesti työkykyinen	kaikki	70 %	10 kuukautta ensimmäisellä kerralla ja tämän jälkeen enintään 24 kuukautta kerrallaan	henkilö, jolla työllistymistä vaikeuttava vamma tai sairaus – tukea jatkettaessa arvioidaan tuottavuuden alenemaa työtehtävässä
Palkkatuki, 100 %	yhdistys, säätiö, rekisteröity uskonnollinen yhdyskunta	100 %	10 kuukautta	vähintään 24 kuukautta viimeisten 28 kuukauden aikana työttömänä ollut henkilö
Palkkatuki, 60 vuotta täyttänyt pitkäaikaistyötön	kaikki	50 %	enintään 24 kuukautta kerrallaan, tuki voi jatkua tämän jälkeen samalla työnantajalla	vähintään 12 kuukautta viimeisten 14 kuukauden aikana työttömänä ollut 60 vuotta täyttänyt henkilö
Palkkatuki oppisopimuskoulutukseen	kaikki, jotka työllistävät oppisopimuskoulutukseen	50 %	enintään oppisopimuskoulutuksen keston ajan	työtön työnhakija, jolla osaamisen puutteita
55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki	kaikki	70 %	10 kuukautta	vähintään 24 kuukautta viimeisten 28 kuukauden aikana työttömänä ollut 55 vuotta täyttänyt henkilö
Kunnan velvoitetyöllistäminen	kunta	50 %	aika, joka täyttää palkansaajan työssäoloehdon	57 vuotta täyttänyt henkilö, jonka työttömyyspäivärahan enimmäisaika täyttyy

*Palkkatukea ei voida myöntää kotitalouksille

** Palkkatuen kesto on kuitenkin aina enintään työsuhteen kesto

*** Henkilön tulee olla tuen myöntämishetkellä työtön työnhakija