

PORIN KAUPUNGIN TYÖLLISYYSPALVELUIDEN JA KUNTAKOKEILUN LAUSUNTO  
HALLITUKSEN ESITYKSEEN TYÖTTÖMYYSTURVALAIN MUUTTAMISESTA VN/23793/2023

1. Lausuttavaa ansiopäivärahan määrän alentamista koskevasta ehdotuksesta

*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.*

Esitetty 40 työttömyyspäivän aikaraja on varsin lyhyt esim. rekrytointiprosessien näkökulmasta ja voidaan pitää työnhakija-asiakkaan näkökulmasta kohtuuttomana. Uudistus vaikuttanee työllistymistä nopeuttavasti siihen asiakasryhmään, joka aiemmin on voinut passivoitua työnhaussa ansiosidonnaiselle päästyään. Mutta on huomattava, että ko. ryhmä ei edusta kaikkia työnhakijoita ja työllistyminen ei kaikille asiakasryhmille ja kaikilla alueilla ole samalla tavoin mahdollista.

2. Lausuttavaa palkkatuetta työtä ja työssäoloehdotusta koskevasta ehdotuksesta

*Esityksessä ehdotetaan, että palkkatuettu työ ei jatkossa kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdotusta. Muutos vahvistaisi palkkatuetun työn luonnetta työllistymistä edistävänä palveluna, jonka tavoitteena on työllistyminen avoimille työmarkkinoille. Poikkeuksena työssäoloehdotuksen kertymisessä olisi palkkatuki, joka on myönnetty 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.*

*Vaikka palkkatuettu työ ei jatkossa kerryttäisi työssäoloehdotusta, se otettaisiin kuitenkin huomioon laskettaessa, onko työnhakija täyttänyt hänelle asetetun työssäolovelvoitteen tai koulutusta vailla olevalle nuorelle asetetun työttömyysturvalain 2 luvun 13–16 §:ssä tarkoitettua seuraamuksen. Palkkatuettu työ otettaisiin lisäksi huomioon laskettaessa työttömyysturvalain 7 luvun 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua työmarkkinatuen odotusajasta vähennettävää aikaa.*

Esitys sisältää asetelman, että työnantajan kannattaa hakea palkkatukea työllistäessään mutta työnhakijan ei kannata ottaa palkkatuetta työsuhdetta vastaan. Tämä siitä syystä, että työnhakija kärsii, koska ei pysty kerryttämään ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa kuten hän pystyisi ns. normaalissa työsuhhteessa. Asetelma on varsin erikoinen ja epäedullinen lopulta molemmille osapuolille, koska työnhakijat eivät välttämättä ota vastaan työtä, johon liittyy palkkatukisubventio. Palkkatuki on kuitenkin ollut hyvä kannustin työnantajalle ja helpottanut monen vaikeasti työllistyvän työnhakijan työllistymistä.

Positiivista esityksessä on se, että edes osatyökykyisten osalta palkkatuki säilyisi ennallaan ja kerryttäisi työssäoloehdotusta ja toisaalta kannustaisi työnantajia palkkaamaan myös osatyökykyisiä.

Ylipäätään pidämme epätarkoituksenmukaisena sitä, että palkkatukeen merkittävästi vaikuttava uudistus tehtäisiin 4 kuukautta aiemmin kuin koko toimintamallia muuttava TE24-uudistus astuu voimaan. Työvoimapalveluiden järjestämisvastuun siirtyessä kunnille ja rahoitusjärjestelmän muuttuessa, on hyvin todennäköistä, että palkkatuen käyttö muuttuu merkittävästi joka tapauksessa. Viranomaisia, työnantajia ja asiakkaita kuormitetaan muutoksilla lyhyen ajan sisään useaan otteeseen.

### 3. Lausuttavaa työllistämiselvoitteen ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamisesta

*Työttömyysturvan ikäsidonnaisten poikkeusten osalta esityksessä ehdotetaan, että palkansaajan työssäoloehdot ei voisi jatkossa kerryttää työllistymistä edistävällä palvelulla, ja että sekä työvoimaviranomaisen työllistämistä ja työllistymistä edistävän palvelun tarjoamista koskevaa velvoitetta että kunnan työllistämiselvoitetta (velvoitetyö) koskeva sääntely kumottaisiin.*

*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 täytyessä on huomioitavaa työssäoloaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana, työttömyyspäivärahaa voidaan maksaa 500 työttömyyspäivältä.*

*Niin kutsuttua velvoitetyötä koskevasta ehdotuksesta poiketen esityksessä ei ehdoteta, että 55 vuotta täyttäneiden työllistämistuesta luovuttaisiin. Koska työllistämistuki luetaan palkkatuetuksi työkse, se ei kuitenkaan jatkossa kerryttäisi työssäoloehdot.*

Kunnan työllistämiselvoitteen poisto on perusteltua. Tärkeä kuitenkin turvata tehostetut palvelut ja toimenpiteet ikääntyneemmille työnhakijoille, joiden työllistyminen on tutkitusti haasteellista. Esityksessä ei riittävästi huomioida sitä taloudellisen vaikutuksen riskiä, joka uudistuksessa kunnille todennäköisesti tulee. Työnhakijoiden ikääntyneemmissä ikäluokissa työllistyminen on haastavaa ja työttömyysaste on jatkossakin korkea.

### 4. Lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevasta ehdotuksesta

Ei lausuttavaa

### 5. Lausuttavaa ehdotuksesta, joka koskee luopumista eräistä työssäoloehdot ja ansiopäivärahan määrä koskevista ikäsidonnaisista poikkeuksista

Ei lausuttavaa

### 6. Lausuttavaa vaikutuksista kotitalouksiin

*Palkkatuetun työn päätyttyä esityksen vaikutus työllistyneen tilanteeseen riippuisi siitä, johtaako palkkatuettu työ sille asetetun tavoitteen mukaisesti työllistymiseen vai ei. Jos palkkatuettu työ johtaisi työllistymiseen, henkilölle ei syntyisi ansionmenetystä ehdotetun muutoksen johdosta. Jos se ei kuitenkaan johtaisi työllistymiseen, ja henkilö palaisi takaisin työttömyyteen, muutoksen vaikutus on riippuvainen siitä, onko henkilöllä palkkatukijaksoa edeltävältä ajalta sellaista työssäoloehdoton luettavaa työtä, joka oikeuttaisi työttömyyspäivärahaan. Mikäli näin ei ole, henkilö siirtyisi tai palaisi työmarkkinatuella. Näissä tilanteissa vaikutus työnhakijan työttömyysetuuteen olisi palkkatuetusta työstä nykyisin karttuvan ansiopäivärahan määrän ja työmarkkinatuen määrän välinen erotus, ja palkkatuetun työn jälkeen työttömäksi jääneiden työttömyysetuus olisi keskimäärin alhaisempi nykytilaan verrattuna. Tämä alentaishi työnhakijan käytettävissä olevia tuloja ja voi lisätä joissakin tilanteissa muiden etuuksien tarvetta. Toisaalta matalampi työttömyysetuus parantaisi työnhaun kannustimia ja kasvattaisi uudelleentyöllistymisen todennäköisyyttä, mikä puolestaan parantaisi työnhakijan taloudellista asemaa.*

*Useimmissa tilanteissa palkkatuen tarkoituksena on edistää ammatillista osaamista ja sitä kautta mahdollisuuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille ilman tukea. Työllistyminen edes lyhytkestoiseen*

*palkkatuettuun työhön voi edistää pidemmällä aikavälillä työllistymistä työttömyydessä pysymistä enemmän. Lisäksi työnhakijan mahdollisuudet työpaikan valintaan voivat olla vähäiset, jolloin työsuhteen aikaisen toimeentulon vuoksi kannustin vastaanottaa palkkatuettu työ voisi olla edelleen voimakas, vaikka palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloa. Lisäksi, mikäli henkilö jää tai on jäämässä palkkatuetun työn jälkeen työttömäksi työnhakijaksi nykyistä alhaisemmalla työttömyysetuudella, olisi työnhakijalla nykyistä voimakkaampi kannustin hakea uutta työtä heti palkkatuetun työn päättymisen jälkeen ja sen aikana.*

Hallituksen esityksen analyysi taloudellisista vaikutuksista kotitalouksiin on varsin ristiriitainen. Kokemusperäisesti työllisyyspalveluissa arvioidaan, että uudistuksen vaikutus kotitalouksiin on usean työnhakija-asiakkaan kohdalla negatiivinen ja vähentää heidän työllistymismahdollisuuksiaan entisestään.

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

*Esityksessä ehdotettujen muutosten on arvioitu vähentävän etuusmenoja siten, että esityksestä seuraisi julkiselle taloudelle arviolta noin 298 miljoonan euron nettomääräinen säästö. Arviossa on otettu huomioon työttömyysetuusmenojen muutoksen lisäksi täydentävien etuuksien maksamisen lisääntyminen sekä verokertymän pieneneminen. Työllistymisen kannustimien paranemisesta on arvioitu syntyvän noin 18 700 henkilön työllisyyskasvu, minkä arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 458 miljoonalla eurolla. Yhteensä julkisen talouden arvioidaan vahvistuvan noin 756 miljoonalla eurolla.*

*Jos muuta kuin kuntien työllistämismenoihin liittyvää palkkatuettua työtä ei luettaisi mukaan työssäoloa laskettaessa rajaisi tämä arviolta 3500 henkilöä ansiopäivärahan ulkopuolelle, minkä johdosta työttömyysetuusmenoihin kohdistuisi noin 25 miljoonan euron säästö. Julkisen talouden nettosäästö olisi noin 14 miljoonaa euroa. Korvausasteen muutoksesta johdetun arvon perusteella työllisyys vahvistuisi noin 800 henkilöllä.*

*Palvelun ajalta kertyvästä työssäoloehdosta luopuminen säästäisi vuosikymmenen lopun tilanteessa työttömyysturvamenoista arviolta noin 25 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi muutos säästäisi palveluiden kustannuksissa, mikäli korvaavaa palvelua ei järjestettäisi. Potentiaalinen säästö olisi tällöin noin miljoona euroa vuositasolla. Nettovaikutus julkiselle taloudelle olisi arviolta noin 21 miljoonaa positiivinen. Muutoksella olisi kannustinten muutosten seurauksena positiivinen vaikutus työllisyyteen, arviolta noin 600 työllistä.*

*Palkkatuetun työn arvioidaan vähenevän jonkin verran sen johdosta, ettei palkkatuettua työtä luettaisi palkansaajan työssäoloa. Vaikutuksen suuruutta ei ole kuitenkaan mahdollista arvioida, koska aiemmista työssäoloehdon kertymiseen palkkatuetusta työstä tehtyjä muutoksia ei ole arvioitu tästä näkökulmasta. Lisäksi aiemmat muutokset on toteutettu erilaisessa toimintaympäristössä. Ehdotettu muutos työssäoloehdon kertymiseen palkkatuetusta työstä ei vaikuttaisi työvoimapolitiikkaan budjetoitavan määrärahan määrään, joten mahdollinen palkkatuetun työn määrän väheneminen voisi lisätä työvoimaviranomaisten mahdollisuuksia tarjota muita palveluita. Muutos voi myös ohjata julkisten työvoimapolitiikkaa järjestämistä kustannustehokkaammaksi, jolloin julkiselle sektorille syntyisi jonkin verran säästöjä.*

*Ilman käyttäytymisvaikutuksia ehdotetut muutokset heikentäisivät kuntien taloutta vuositasolla arviolta noin viidellä miljoonalla eurolla. Työllisyysvaikutukset huomioon ottaen kokonaisvaikutus olisi kuitenkin arviolta noin 70 miljoonaa euroa kuntien taloutta vahvistava.*

*Ansiopäivärahan tason porrastusta koskevassa ehdotuksessa etuuden alentaminen kohdentuisi ansio-osaan, jolloin kuntien rahoitusvastuu ansiopäivärahan perusosamenosta säilyisi lähtökohtaisesti ennallaan vuoden 2025 alusta lukien. Toisaalta ehdotuksella arvioidaan olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia, mikä vähentäisi kuntien rahoitusvastuuta työttömyysetuusmenoista ja kasvattaisi verotuloja.*

HE:ssä esitetyt arviot ovat julkisen talouden näkökulmasta liiankin positiivisia. Uudistus lisää kunnan kustannuksia, mikäli kohderyhmä ei esitettyjen arvioiden mukaisesti työllistyäkään ilman palkkatukea.

Ehdotus, jonka mukaan palkkatuettu työ ei kerryttäisi työssäoloehtoja, lisäksi arvion mukaan kuntien vastuita työttömyysetuusmenoista. Tämä johtuu siitä, että työssäoloehdon täyttyminen ja siihen liittyvä siirtyminen työmarkkinatuella perus- tai ansiopäivärahalle nollaa 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. Toisaalta ehdotuksella arvioidaan olevan positiivisia työllisyysvaikutuksia, mikä vähentäisi kuntien

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. On kuitenkin huomattava, että sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut eivät ole enää kunnan palveluita ja suoraa ohjausmekanismia ei ole. Täten velvoitteet ja keinot eivät edelleenkään ole samoissa käsissä.

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

Esityksessä todetaan, että muutokset lisäävät siirtymävaiheessa työttömyysturvaetuuden maksajien neuvontatyötä sekä tarvetta tiedottamiseen ja henkilöstön kouluttamiseen. Lisääntynyt väliaikainen työmäärän kasvu tulisi huomioida kustannusarvioissa.

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

Ei lausuttavaa.

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

Muutosten jälkikäteisarviointissa tulisi huomioida välittömien säästövaikutusten lisäksi pitkäaikaiset vaikutukset niiden henkilöiden työuriin, joita muutokset koskevat. Tulorekisteriä tulisi voida hyödyntää eri työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikutusten arviointiin. Lisäksi tulisi seurata, lisääntyykö toimeentulotuen käyttö työttömillä työnhakijoilla.

11. Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Kuten jo aiemmissa kohdissa nostimme esiin, on ajankohta uudistuksille syyskuussa 2024 monin tavoin huono. TE-palveluiden siirto kuntiin vie valtavasti voimavaroja kaikilta toimijoilta ja lakiuudistus lisää kuormitusta. Hallituksen esityksessä ehdotetut uudistukset tulisi astua voimaan aikaisintaan 1.1.2025 alkaen.

12. 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?

Vuonna 2023 Porissa oli palkkatuella työllistettyjä joko kunnalle, yhdistykseen tai yritykseen n. 600 eri henkilöä. Nämä henkilöt pääsääntöisesti saavat työssäoloehdon täyteen joko palkkatukityösuhteessa tai siten, että kunta tukee työllistymistä suoralla kuntalisällä keskimäärin 2 kk puolen vuoden palkkatukityösuhteen perään. Näin ollen n. 600 henkilöä on vuositasolla pois työmarkkinatuen maksuosuuslistalla sen aikaa, kun ovat ansiosidonnaisella päivärahalta. Tarkkaa arviota on vaikea tehdä mutta esimerkkinä kerrottakoon, että Porissa on vuositasolla 1956 työmarkkinatuen maksuosuuslistalla olevaa henkilöä ja keskimääräinen korvaus kunnalta on 22e/pv. Jatkossa rahoitusvastuu muuttuu ja arviota on sikäläkin vaikea tehdä mutta kunnan näkökulmasta puhutaan merkittävistä summista mikäli nykyiset palkkatuen jälkeen ansiosidonnaiselle siirtyneet ja työttömäksi työnhakijaksi jäävät näkyisivätkin kunnan maksuosuuksissa. Säästöä kunnalle toki tulee siitä, että ei ole kuluja kuntalisästä tai kunnan osalta palkkatuen osalta ylittävistä palkkakuluista.

Mikäli palkkatuki ei jatkossa kerrytä työssäoloehtoita, kannustaa se kuntia kehittämään muunlaisia työllistämistä tukevia etuuksia kuten rekrypalkkio. Näin pystyttäisiin turvaamaan työsuhteita myös niille työnhakijoille, joiden työllistyminen ilman kannustinta on hankalaa. On hyvä huomata, että ainakin nykyisissä iso osa palkkatuella olleista palaa työttömäksi työnhakijaksi.