

72/04.01.01/2024

Patrik Tötterman

21.3.2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Valiokunnan kuuleminen 2.4.2024

## HE 13/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pyytää asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä (HE 13/2024 vp) eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Esityksellä muutettaisiin työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia ja ehdotetaan kumottavaksi työvoimapalveluiden järjestämisestä annetun lain 12 luku, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 ja 2 § sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain 13 §. Muutokset koskisivat ansiopäivärahan määrää, palkansaajan työssäoloehdon kertymistä sekä kuntien velvollisuutta järjestää kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus eräille työttömille työnhakijoille.

Lausuntomme keskittyy työssäoloehdon kertymiseen palkkatuetussa työssä, kuntien ns. velvoitetyöhön sekä odotettuun työllisyysvaikutukseen ja sen toteutumisen edellytyksiin.

Tiivistäen Kunta- ja hyvinvointialueyönantaja KT:n näkemykset hallituksen esityksestä ovat:

- Esityksillä uudistuksilla vahvistetaan merkittäväällä tavalla työllisyyttä. Osa uudistuksen työllisyysvaikutuksista on kuitenkin riippuvainen kuntien kyvystä tarjota asiakkaille riittäviä ja tarpeenmukaisia työvoimapalveluja.
- Palkkatuetun työn työssäoloehdon kertymistä koskevien säännösten muuttaminen esitetyllä tavalla on perusteltua. Se osaltaan myös ohjaa kuntia tarjoamaan työttömille paremmin heidän palvelutarpeeseensa sopivia palveluja. Samalla palkkatuen kustannusvaikuttavuus paranee, kun siihen ohjautuvat vain ne asiakkaat, joille se on tarpeenmukaisin palvelumuoto.
- Työllistämisveloitteeseen liittyvän sääntelyn kumoaminen esitetyllä tavalla on perusteltua. Kumoaminen on myös erityisen tärkeää varmistettaessa kuntien taloudellista kykyä tarjota työvoimapalveluja.
- On tärkeää, että jatkossa seurataan, miten työttömyysturvaa koskevat uudistukset osaltaan vaikuttavat työvoimapalveluiden kysyntään ja palveluiden rahoituksen riittävyyteen.

Esityksellä palkansaajan työssäoloehto koskevia säännöksiä muutettaisiin niin, ettei palkkatuettu työ jatkossa kerryttäisi työssäoloehto. Tästä poikkeuksen muodostaisi palkkatuettu työ, joka myönnetään alentuneesti työkykyisen työllistymisen tueksi, kuitenkin niin, ettei työssäoloehto kertyisi ensimmäisen 10 kuukauden aikana. Lisäksi yli 60-vuotiaan pitkäaikaistyöttömän työllistämiseksi solmittu palkkatuki kerryttäisi työssäoloehto vastaavalla tavalla. Edelleen palkansaajan työssäoloehto ei enää jatkossa kerryttäisi kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus, jonka kunnan on velvollisuus järjestää ikää koskevat ehdot täyttävälle sellaiselle työttömälle työnhakijalle, jonka oikeus palkansaajan työttömyyspäivärahaan on päättymässä. Koska nämä

72/04.01.01/2024

Patrik Tötterman

21.3.2024

palvelut tai palkkatuettu työ eivät jatkossa kerryttäisi työssäoloehtoa, ehdotetaan näiltä osin kunnan velvoitteita koskevien säännösten kumoamista.

Esityksen työllisyysvaikutukseksi esitetään lähes 19 000 työllisen lisäystä. Tämän oletetaan olevan seurausta työttömien käyttäytymismuutoksissa, joita työttömyysturvaan tehtävät muutokset laukaisisivat. Käyttäytymismuutokset puolestaan voidaan jakaa kahteen osaan. Työnhakijalla, jonka osaaminen ja muut ominaisuudet vastaavat työmarkkinoiden kysyntää, on uudistuksen myötä suurempi kannustin vastaanottaa tarjolla olevaa työtä. Lisäksi uudistus lisää kannustimia vastaanottaa työllistymisen todennäköisyyttä parantavia palveluja. Näin varsinkin, jos työnhakijan osaaminen ja muut ominaisuudet eivät vastaa sen hetkisiä työmarkkinoiden vaatimuksia. Positiiviset työllisyysvaikutukset ovat siis väistämättä myös riippuvaisia siitä, kykeneekö julkinen työvoimapalvelu vastaamaan riittävästi palveluiden lisääntyneeseen kysyntään. Siksi palkkatukeen ja "kuntien velvoitetyöhön" esitettyjä muutoksia on syytä arvioida myös työvoimapalvelujen tarjoamisen näkökulmasta.

Palkkatuettu työ ja etenkin ns. velvoitetyö ovat aktiivisen työvoimapolitiikan toimia, jotka kohdistuvat ainakin lähtökohtaisesti kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin työttömiin. Palveluilla tulisi ensisijaisesti tukea työtöntä työllistymään avoimille työmarkkinoille olemassa olevalla osaamisella ja työkokemuksella. Toissijaisesti tulee tukea osaamisen kehittymistä, jotta työllistyminen avoimille työmarkkinoille olisi mahdollista. Palkkatuen tulisi olla vasta viimesijainen keino tukea työllistymistä. Palkkatuetussa työssä esiintyy aina työmarkkinavuoto -ilmiötä, eli mahdollisesti työtön olisi työllistynyt ko. työpaikkaan myös ilman tukea. Mikäli palkkatukea käytetään muuna kuin viimesijaisena tukimuotona, lisää se samalla työmarkkinavuodon määrää.

Tästä huolimatta työvoimapalveluiden tarjoamisessa palkkatuki näyttäytyy usein ensisijaisena keinona tukea vaikeammassa asemassa olevan työllistymistä. Työmarkkinavuodon lisäksi tämä johtaa siihen, että vaikeammassa asemassa olevat ovat myös aliedustettuina muissa palveluissa, esimerkiksi osaamisen kehittämisen palveluissa.

Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että olemme jossain määrin epäonnistuneet aktivoimaan heikommissa asemassa olevia työelämään. Esimerkiksi OECD toteaa arviotaan, että olemme huonosti pystyneet integroimaan aktiivipalveluihin etenkin haastavammassa asemassa olevien työnhakijoiden ryhmää<sup>1</sup>. Europan komissio korostaa työllisyysstrategiassa, että heikommissa asemassa olevia työnhakijoita tulisi huomioida yksilöllisillä ja räätälöidyillä palveluilla<sup>2</sup>. Palkkatukea korostava palvelumalli ei ole tämän eurooppalaisen strategian mukaista.

Jäykkä ja rutiinisti tarjottu palvelu ei kuitenkaan rajoitu vain palkkatuen tarjoamiseen. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston selvityksen perusteella ns. Pohjoismaiden työvoimapalvelumalli ei ole saavuttanut sille asetettuja tavoitteita ja toimintatasoa<sup>3</sup>. Asiakaspalvelumalli on johtanut yksilöiden tarpeet huonosti huomioivaan palveluprosessiin, jolloin myöskään henkilöstöresursseja ei ole voitu käyttää tavoitteeseen nähden optimaalisella tavalla. VTV katsoo, että henkilöstöresurssien sitominen palvelumallin edellyttämiin haastatteluihin ja keskusteluihin on johtanut ylipalveluun niiden asiakkaiden kohdalla, jotka työllistyivät itsenäisesti ja omatoimisesti.

<sup>1</sup> 1. Assessment and recommendations | Evaluation of Active Labour Market Policies in Finland | OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org)

<sup>2</sup> PES Knowledge Centre - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission (europa.eu).

<sup>3</sup> <https://www.vtv.fi/app/uploads/2023/11/VTV-Tarkastus-16-2023-Vaikeasti-tyollistyvien-tyovoimapalvelut.pdf>

72/04.01.01/2024

Patrik Tötterman

21.3.2024

Toisaalta ne asiakkaat, jotka tarvitsivat palvelumallia intensiivisempää ja yksilöllisempää palvelua, ovat saaneet palvelutarpeeseen nähden riittämätöntä palvelua.

Työttömyysturvajärjestelmän kannustinvaikutukset kohdistuvat pääsääntöisesti etuuden saajaan, mutta välillisesti myös työvoimapalveluja tuottavaan palvelujärjestelmään. Kunnilla on jo nyt vahva vastuu työttömyysturvan rahoituksesta ja työvoimapalvelujen siirtyessä kuntiin rahoitusvastuu sekä aikaistuu että kasvaa. Kun työnhakijalla on vahvempi kannustin vastaanottaa työllistymisen todennäköisyyttä lisääviä palveluja on jatkossa kunnallisella työvoimaviranomaisella vastaavasti kannustin tarjota palveluja, jotka johtavat pysyvämpään työllistymiseen.

Kun palkkatuettu työ ei enää kerrytä työssäoloahtoa, se on enemmän palvelu muiden aktiivisen työvoimapolitiikan palvelujen joukossa. Sillä parannettaisiin työttömän työnhakijan työllistymisedellytyksiä parantamalla hänen ammatillista osaamistaan, kun muut palvelut olisivat vähemmän tarkoituksenmukaisia. Tällöin todennäköisesti vähentyisi myös edellä mainittu työmarkkinavuotoilmiö ja palkkatuetun työn kustannusvaikuttavuus paranisi.

Palkkatuella edistetään myös alentuneesti työkykyisen sekä 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen mahdollisuuksia saada työtä ja osallistua työelämää. Palkkatuki ei kuitenkaan kerryttäisi työssäoloahtoa näidenkään ryhmien osalta ensimmäisen 10 kuukauden aikana, eli käytännössä ensimmäisen palkkatukijakson ajan. Kun palkkatukea myönnetään vamman tai sairauden perusteella jatkohakemuksena ensimmäisen kymmenen kuukauden jälkeen edellytetään, että tuella palkatun tuottavuus on työssä alentunut vamman tai sairauden vuoksi. Tässä mielessä tuki on nähtävä vahvemmin työnantajalle maksettavana taloudellisena kompensaatina työntekijän ammatillisen osaamisen vahvistamisen sijaan, ja siksi poikkeussääntö on perusteltu.

60 vuotta täyttäneiden kohdalla palkkatuen jatkopäätökseen liittyvä poikkeussääntö ei ole yhtä selvä. Palkkatuki myönnettäisiin myös jatkohakemuksen kohdalla vastaavilla ikään ja työttömyyden keston liittyvillä edellytyksillä. Kuitenkin poikkeussääntöä voidaan pitää myös tämän ryhmän kohdalla perusteltuna. Vaikka ikä ei sinänsä aiheuta tuottavuuden alentumaa, korreloi se kuitenkin vahvasti muihin tuottavuutta alentaviin seikkoihin.

Työllistämisvelvoitteena tarjottavan työn tarkoituksena on ollut yksinomaan vain työllistämisvelvoitteen täyttäminen. Tässä mielessä aktiivisen työvoimapolitiikan keino (palkkatuettu työ) on toiminut passiivisen työvoimapolitiikan, työttömyydestä johtuvan tulonmenetyksen kompensaaation, välineenä. Työllistämisvelvoitetta koskevia säännöksiä esitetään nyt kumottavaksi, koska palkkatuettu työ ei enää kerrytä työssäoloahtoa. Toisin sanoen velvoitetyöllä ei ole enää merkitystä passiivisen työvoimapolitiikan kannalta.

Vaikka työllistämisvelvoitteen poistamisella voisi olla yksilöille merkitystä, tuodaan lakiesitysluonnoksessa esille suomalaisen ja ruotsalaiseen tutkimukseen perustuen, että vaikutukset kohderyhmälle kokonaisuudessaan voivat olla myös työllisyyttä lisääviä. Esitysluonnoksessa työllisyysvaikutus arvioidaan 3 500 henkilöksi.

Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT haluaa nostaa esiin, että työllistämisvelvoitetta koskevien säännösten jättäminen kumoamatta voi myös heikentää muiden ryhmien työllisyyttä. Työttömyysturvain muuttamisesta annetun lain (1300/2023) 5

72/04.01.01/2024

Patrik Tötterman

21.3.2024

luvun 3 §:ssä pidennettiin työssäoloehdon täyttyminen aikaisemmasta kuudesta kuukaudesta 12 työssäoloehtokuukauteen. Tämä kaksinkertaistaa samalla kuntien velvoitetyn palkkakustannuksia ja vaarantaa taloudelliset mahdollisuudet tarjota kaikille asiakkaille yksilöllisiä ja tarpeenmukaisia työvoimapalveluja. Ehdotettu velvoitettyölistämisen lakkauttaminen tuottaisi vuosikymmenen lopun tasossa arvioituna palkkakustannusten näkökulmasta kunnille 142 milj. euron säästön, kun arviossa otetaan huomioon työssäoloehdon pidennys 6 kuukaudesta 12 kuukauteen sekä työttömyysturvan lisäpäivien poistosta johtuva arvioitu 2 000 työllistettävän varannon kasvu. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT pitää työllistämisvelvoitteen ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamista äärimmäisen tärkeänä varmistettaessa kuntien taloudelliset mahdollisuudet tarjota vaikuttavia työvoimapalveluja. Lisäksi KT pitää tärkeänä, että jatkossa seurattaisiin, miten työttömyysturvaa koskevat uudistukset vaikuttavat työvoimapalveluiden kysyntään ja palveluiden rahoituksen riittävyyteen.