

Tarja Krakau

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys 13/2024 eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Ansiopäivärahan määrän alentamista koskeva ehdotus

Työllistämistä vahvistavien kannustimien paraneminen on myönteistä paitsi kansantaloudelle ja työllistyvälle itselleen niin myös kunnille, sillä kuntien elinvoima ja rahoitus on linkittynyt vahvasti työpaikkojen ja kunnallisverojen kehitykseen. Monet kunnat ja niiden toimijat kärsivät erityisesti työvoiman kysynnän ja tarjonnan alueellisista ja ammatillisista kohtaanto-ongelmista. Työttömien työnhakijoiden kannustimia hakeutua tai kouluttautua uuteen työhön tulisi lisätä tulevaisuudessa uusilla rakenteellisilla päätöksillä tai toimilla.

Työttömyysturvan määrän lasku tähtää työnhaun kannustimien vahvistamisen ohella erityisesti julkisen talouden vahvistamiseen. Työttömyysturvan porrastuksella saavutetaan arviolta 149 miljoonan euron nettosäästöt ja kokonaisuudessaan esitetyt toimet saattavat työllisyysvaikutukset huomioiden vahvistaa julkista taloutta noin 300 miljoonalla eurolla. Työttömyysturvan tason leikkauksesta saatavia säästöjä pienentää kuitenkin se, että osa kotitalouksista joutuu paikkaamaan tulojen pienentymistä hakemalla toimeentulotukea. Jos työttömät eivät työllisty oletetulla voimalla, täydentävien etuuksien kysynnän kasvu pienentää työttömyysturvan laskuun liitettyjä positiivisia julkisen talouden säästöjä.

Kuntaliitto kannattaa lähtökohtaisesti ansiopäivärahan porrastusta, koska se parantaa työttömien kannustimia hakeutua töihin. Kuntaliitto ei kuitenkaan usko esitettyjen työllisyysvaikutusten suuruuteen. Syynä tähän on heikentynyt taloustilanne ja se, että yritysten asenteet pitkäaikaistyöttömiä ja ikääntyneitä vastaan ovat usein liian negatiiviset. Hallitusohjelman laadinnan jälkeen talousnäkymät ovat merkittävästi heikentyneet. Esitettyihin säästövaikutuksiin liittyy siis hyvin suuri riski, että päätöksillä ei saavutetakaan niin suuria säästöjä tai työllisyysvaikutuksia kuin hallituksen esityksessä arvioidaan. Tämä vain korostaa tarvetta toteuttaa työmarkkinoiden toimintaa parantavia uusia rakenteellisia toimia sekä yritysmaailman vastuuta suhtautumisessaan pitkäaikaistyöttömiin.



Palkkatuettu työ ja työssäoloehto

Se, ettei palkkatuettu työ kerryttäisi palkansaajan työssäoloehto, heikentää palkkatuetussa työssä työllistyvien mahdollisuuksia täyttää työssäoloehto, ja joko päästä tai palata perus- tai ansiopäivärahan saajaksi. Ehdotetulla muutoksella tulisi olemaan merkittäviä vaikutuksia kuntatalouteen, palkkatuella työllistettyyn palkansaajaan ja myös koko julkiseen talouteen.

Esityksen mukaan palkkatukeen tehtävät muutokset vahvistavat ja yhtenäistävät palkkatuen roolia yhtenä työllisyyttä edistävänä palveluna. Esityksessä ei huomioida sitä, että muista lakisääteisistä työllisyyttä edistävistä palveluista henkilöille maksetaan veroton kulukorvaus, eikä ansiotuloa, kuten palkkatuessa maksetaan. Se asettaa työsopimuslain mukaisesti työsuhteessa työskentelevät henkilöt eriarvoiseen asemaan.

Työssäoloehdon täyttäminen mahdollistaa henkilön pääsyn ansioturvaetuuden piiriin. Jos näin ei tapahdu, ohjaa perusturvaetuuksien taso henkilöitä hakemaan välttämätöntä toimeentuloa, jolloin riippuvuus viimesijaisesta toimeentulotuesta pitkittyy. Euroopan sosiaalista peruskirjaa valvova sosiaalisten oikeuksien komitea on arvioinut Suomen sosiaaliturvaa ja antoi viimeksi vuoden 2023 alussa suosituksen, jonka mukaan Suomen perustoimeentuloturvan ja vähimmäistoimeentuloa turvaavien etuuksien määrät ovat liian matalia.

Julkisen talouden kokonaiskustannukset eivät laske, jos henkilö joutuu hakemaan useampaa etuutta yhden etuuden sijaan. Julkisen talouden kustannukset siirtyvät vain eri momenteille, sillä joka tapauksessa kunta vastaa myös näistä kustannuksista.

Palkkatuen vaikuttavuutta arvioitaessa tulisi tilastollisen tarkastelun ohella kiinnittää huomiota työttömien työnhakijoiden palvelutarpeisiin ja niihin käytännön työn asettamiin vaatimuksiin, jotka kohdataan työllisyyspalveluissa. Rajautumisella tarkastelemaan pelkästään välitöntä työllistymistä palkkatukijakson jälkeen, kavennetaan palkkatuetun työn roolia ja ohjataan TE-palveluja käytäntöihin, joissa tukea kohdistetaan työnhakijoihin, joilla saattaisi olla hyvät edellytykset työllistyä ilman palkkatukea. Palkkatuen merkitystä työkyvyn säilyttämisessä ja osaamisen kasvattamisessa ei myöskään saisi sivuuttaa.

Kuntien palkkatukityön vaikuttavuutta mitattaessa tulisi vertailuissa aina eritellä velvoitetyöllistettyjen osuus. Ilman erittelyä ei kuntien palkkatukityön vaikuttavuus suhteessa mm. yksityiseen sektoriin ole vertailukelpoista. Velvoitetyön kautta työnhakijat ovat saaneet lisäpäiväoikeuden ja turvatumman mahdollisuuden työttömyyseläkkeelle siirtymiseen - ei työhön. Kuntatyöllistämiseen ovat vaikuttaneet myös rahoitukseen liittyvät linjaukset, joiden mukaan kuntien työllisyyden edistämisen kohderyhmänä ovat olleet vaikeammassa työmarkkina-asemassa olevat työttömät, joiden kohdalla työllistymispolku avoimille työmarkkinoille on usein pidempi. Vuoden 2025 alusta lukien TE-uudistuksen myötä kaikki työnhakijat siirtyvät kuntien järjestämiin työllisyyspalveluihin.

Palkkatuettu työ on normaali työsuhde työnhakijan ja työnantajan välillä. Kuntaliitto katsoo, että muutoksella olisi merkittävä vaikutus palkkatuen käyttöön jatkossa. Palkkatukea koskeva muutos vaikuttaisi erityisesti pidempään työmarkkinoilta poissa olleisiin työnhakijoihin, joille palkkatuettu työ on tärkeä ja samalla usein ainoa mahdollisuus päästä takaisin työelämään.

Palkkatuen tarkoituksena on tukea työttömien työnhakijoiden pääsyä työmarkkinoille ja auttaa työnantajaa, joka kuntakin on, löytämään itselleen sopivia työntekijöitä. Osaajapulasta on muodostumassa suomalaisen talouskasvun tulppa ja tarvitaan kaikki mahdolliset keinot, jotta työnantajat jatkossakin löytävät avoimiin työtehtäviin sopivia työntekijöitä. Kunnissa eri puolilla Suomea on myös työvoiman saantiin liittyviä haasteita. Palkkatukeen esitetyillä muutoksilla ei kuntakenttää vaivaava osaajapula ratkea, vaan pikemminkin se johtaa siihen, että palkkatuen käyttö tulee vähentymään merkittävästi. Myös työnhakijoiden näkökulmasta katsottuna mahdollisuus työskentelyyn palkkatuen avulla kuntakentän moninaisissa tehtävissä ei tunnu uudistuksen jälkeen enää houkuttelevalta.

Kuntaliitto ei pidä hyvänä sitä, että uudistus kaventaisi palkkatukea työllistymisen tukena tarvitsevien työnhakijoiden mahdollisuuksia päästä takaisin työmarkkinoille.

Työllistämisvelvoitteen ja siihen liittyvän sääntelyn kumoaminen

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi osaa ikäsidonnaisista poikkeuksista, johon myös työllistämisvelvoitteen voidaan katsoa kuuluvan. **Kuntaliitto pitää esitystä kannatettavana ja toivoo jatkossakin sääntelyn yksinkertaistamista ja selkeyttämistä.**

Esityksen mukaan velvoitetyöllistämisen kustannusten arvioidaan olevan vuoden 2025 tasossa ilman työssäoloehdon pidentämisen vaikutusta noin 50 miljoonaa euroa vuodessa. Tästä summasta 18,65 miljoonaa euroa on laskennallista valtionosuutta tehtävän hoitamiseen, mikä vastaa laskennallisesti nykyistä 50 prosentin suuruista tukea palkkakustannuksiin velvoitteen ajalta. Kun velvoitetyöllistäminen puretaan, se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että em. kohderyhmään kuuluvat henkilöt jäisivät ilman palveluja vuonna 2025. Tällä hetkellä heidän palveluitaan (työllistämisvelvoitteen palkkauskustannuksia) ei rahoiteta 51 momentin rahoituksella vaan se on ollut osana kunnille myönnettävää valtionosuutta, joten **Kuntaliitto katsoo, että em. summa tulisi lisätä 51 momentin rahoitukseen.**

Luopuminen eräistä työssäoloehdoista ja ansiopäivärahan määrä koskevista ikäsidonnaisista poikkeuksista

Kuntaliitto pitää kannatettavana sääntelyn yksinkertaistamista. Ikäsidonnaiset poikkeukset ovat haastavia ja usein kansalaisten oikeudentajun vastaisia.

Vaikutukset kotitalouksiin

Työssäoloehdon poistuminen palkkatuetusta työstä sekä työssäoloehdon pidentäminen yhdessä heikentävät kotitalouksien taloutta ja lisäävät sekä asuminen ja viimesijaisen toimeentulotukeen turvautumista. Tämä osaltaan lisää myös julkisen talouden kustannuksia ja heijastuu myös kuntatalouteen.

Esityksen taloudelliset vaikutukset (ml. vaikutukset julkiseen talouteen, työllisyyteen ja kuntiin)

Esityksen tavoitteena on pienentää välittömästi työttömyysetuusmenoja ja vahvistaa siten julkista taloutta. Lakiluonnokseen kirjatun vaikutusarvion mukaan toimet vahvistavat julkista taloutta, lähinnä sosiaaliturvarahastoja, nettona noin 300 miljoonalla eurolla, kun vaikutusarvioon luetaan mukaan täydentävien tukien maksatus ja niistä maksettavien verojen pienentyminen. Työllisyyden vahvistumisen kautta esitetyillä toimilla saattaisi lakiluonnoksen mukaan olla potentiaalia yltää noin 750 miljoonan euron vahvistumiseen.

Työllistymisarviossa ei ole huomioitu kuntien työllistämisvelvoitteen poistosta seuraavaa julkisen työllistämisen laskua. Nykyisessä epävarmassa taloustilanteessa työllisyyden vahvistumiseen liittyvät oletukset ovat täysin epärealistiset, eivätkä tule toteutumaan vuoteen 2026 mennessä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ansiopäivärahan alentaminen toteutettaisiin vähentämällä ansiopäivärahan ansio-osaa tai korotettua ansio-osaa, minkä vuoksi muutos vaikuttaisi työllisyysrahaston ja työttömyyskassojen rahoitusvastuuseen. Toteutustavasta seuraa, että ansiopäivärahan perusosan rahoitus säilyisi ennallaan, eikä muutos vaikuttaisi valtion tai kuntien kustannuksiin ansiopäivärahamenosta myöskään vuoden 2025 alusta lukien.

Syksyn 2023 kuntatalousohjelman mukaan työttömyysturvaan tehtävät muutokset vähentävät kuntien menoja työttömyysturvan rahoitusvastuiden osalta 6 milj. eurolla vuonna 2027. Kuten edellä on todettu, ansioturvan laskusta koituva säästö ei kohdistu kunnille. Sen sijaan muutosten arvioidaan lisäävän perustoimeentulotuen tarvetta noin vajaalla 60 milj. eurolla, mikä tarkoittaa kunnille 30 milj. euron lisälaskua nykytilaan verrattuna. Sen lisäksi muutokset pienentävät kuntien verokertymää arviolta 31,7 milj. eurolla. Työttömyysturvan ensi vaiheen muutosten yhteisvaikutuksen arvioidaan olevan kuntatalousohjelman analyysin mukaan 55,7 milj. euroa kuntataloutta heikentävä vuonna 2027. Vaikutusarvioon liittyy luonnollisesti hyvin suuria epävarmuuksia näin pitkällä aikavälillä. Arviossa ei ole mukana työllisysoletuksia.

Nykyisessä epäluottamusta täynnä olevassa taloustilanteessa toteutettuun uudistukseen liittyy riski, että perustoimeentulotuen tarve on huomattavasti suurempi kuin mitä oletettiin alkuperäisessä analyysissä syksyllä. Kunnille tämä merkitsee riskiä oletettua suuremmista kustannuksista. Riski on erityisen suuri juuri pienituloisen asukaspohjan ja korkean työttömyyden omaavissa

kunnissa. On huomioitava, että kuntien vastuu työttömyysturvasta ja suhdan-
neriski kasvavat tällä hallituskaudella jo muutoinkin TE-palvelu-uudistuksen
vuoksi. Jos kunnan tulopohja ei riitä kattamaan kasvaneita kustannuksia, kun-
nan on leikattava sivistystoimen menoja tai korotettava veroja tai pakollisia
maksuja.

**Työssäoloehdon muuttaminen vaikuttaa työttömyysetuuden rahoitus-
malliin ja se tulisi kompensoida kunnille.**

Muut huomiot esityksestä

Kuntaliitto pitää esitettyjä työttömyysturvauudistusten arvioituja positiivisia vai-
kutuksia - mm. 18 700 työllistettyä tämän esityksen mukaan ja esityksen HE
73/2023 mukaan 20 000 työllistettyä - ylimitoitettuina. Erityisesti tässä talou-
dellisessa tilanteessa, kun on ennustettu Suomen olevan matkalla taantu-
maan, arviot vaikuttavat epärealistisilta. Viitteitä on pikemminkin työttömyyden
lisääntymisestä.

Esityksen mukaan palkkatuettu työ olisi peruste pidentää työssäoloehdon tar-
kastelujaksoa, mikä lieventää niitä taloudellisia vaikutuksia, joita työssäoloeh-
don kertymättömyydestä syntyisi.

SUOMEN KUNTALIITTO

Timo Reina
Varatoimitusjohtaja

Jarkko Huovinen
Johtaja

Liitteet Muistio TE-uudistuksen neutraliudesta

Jakelu Sosiaali- ja terveystoimialue

Tiedoksi Kuntaliitto, kirjaamo