

LAUSUNTO

Helsinki 2.4.2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Viite: HE 13/2024 vp

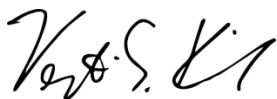
Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveystieteellinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on yli 240 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäsenenä lähes 70 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.

Lisätietoja:

erityisasiantuntija Päivi Kiiskinen, paivi.kiiskinen@soste.fi, p. 040 051 6018
erityisasiantuntija Anna Järvinen, anna.jarvinen@soste.fi, p. 050 586 5677
pääekonomisti Otto Kyyrönen, otto.kyyronen@soste.fi, p. 040 779 4330

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry



Vertti Kiukas
pääsihteeri

SOSTE

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
SOSTE Finlands social och hälsa rf
SOSTE Finnish Federation for Social Affairs and Health

www.soste.fi

SOSTE KOROSTAA

- Ansiopäivärahan tason ei tulisi laskea työttömyyden pitkittyessä, vaan pitkittymisen tulisi lisätä tukitoimenpiteitä kuten koulutusta, kuntoutusta ja tuettua työllistämistä.
- Kyseessä on suuri leikkaus etuuden tasoon, mikä tulee pudottamaan lisää ihmisiä perusturvan varaan ja lisäämään toimeentulotuen tarvetta.
- Työttömyysturvan lisäleikkauksia tulee tarkastella osana aiempia sosiaaliturvaan tehtyjä leikkauksia. Samoille ihmisille kohdistuvista kohtuuttomista leikkauksista tulee luopua.
- Palkkatuen tulisi jatkossa kerryttää työssäoloehdot täysimääräisesti ilman poikkeuksia. Kannatettavaa on, että työllistyminen palkkatuetussa työssä olisi peruste pidentää palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujaksoa.
- Työnhakijan näkökulmasta hakeutuminen palkkatuettuun työhön voi olla nykyistä kannattamattomampaa ja palkkatuettu työ voi vähentyä.

SOSTE kiittää työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa mahdollisuudesta tulla kuultavaksi ja antaa lausunto työttömyysturvalain ja muiden lakien muuttamisesta. SOSTE ottaa kantaa erityisesti esitettyihin työttömyysturvan leikkauksiin ja työssäoloehdon kertymisen poistamiseen palkkatuetusta työstä.

SOSTE vastustaa esitettyjä leikkauksia työttömyysturvaan

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ansiopäivärahan määrän porrastamista. Etuus laskisi 20 prosenttia, kun työttömyysturvaa on maksettu 40 päivältä, ja 25 prosenttia, kun sitä on maksettu 170 työttömyyspäivältä. Esityksessä ei perustella, miksi on päädytty juuri näihin päivärajauksiin.

Työttömyyden keston mukaan laskevan työttömyysturvan malli perustuu ajatukseen, että työttömyyden pitkittyessä kannustimia työn etsimiseen pitää lisätä ja tämä saavutetaan laskemalla turvan tasoa. Näin aiempaa useammat työpaikat toisivat työttömälle paremman toimeentulon kuin työttömyys ja toimeentulon kurjistuessa ihmiset valitsisivat useammin töihin menon sosiaaliturvan sijaan. Kuitenkin työttömyyden pitkittyessä työttömiä ovat ensisijaisesti vaikeimmin työllistyvät. Heihin ei tulisi kohdentaa kovimpia kannusteita, vaan eniten työllistymisen tukea, sekä varmistaa toimeentulon riittävyys myös sosiaaliturvan varassa eletessä. Kannustin, johon kannustetulla ei ole realistista mahdollisuutta reagoida, ei ole kannustin vaan rangaistus.

Esityksessä arvioidaan, että ansiopäivärahaa maksettaisiin alennettuna noin 80 000 henkilölle, joista noin 45 000:lla sitä alennettaisiin 20 prosentilla ja noin 35 000:lla 25 prosentilla. Esityksessä todetaan 20 prosentin porrastuksen pienentävän keskimääräistä täyttä päivärahaa noin 300 eurolla ja 25 prosentin porrastuksen noin 330 eurolla kuussa. Tämä on suuri leikkaus etuuden tasoon. Pienimmissä ansiosidonnaisissa päivärahoissa tuki käytännössä rajautuu 40 päivään, kun porrastuksen jälkeen tuen taso putoaa perusturvan tasolle.

SOSTE ei kannata ikäsidonnoisista poikkeussäännöistä luopumista. Ikääntyneet työttömät ovat työmarkkinoilla heikossa asemassa ja heihin kohdistuu ikäsyrajintää. SOSTE ei kannata myöskään työllistämismahdollisuuden kumoamista. Se lisää iäkkäiden työttömien määrää ja heikentäisi heidän toimeentuloaan. Työllistämismahdollisuudella on turvattu oikeus ansioturvan jatkumiseen ikääntyneille pitkäaikaistyöttömille, joiden mahdollisuudet sijoittua avoimille työmarkkinoille ovat usein heikot. Näin heille on myös kertynyt eläkettä. Työllistämismahdollisuus on myös auttanut ikääntyneitä työttömiä saamaan työkokemusta ja löytämään mahdollisia jatkopolkuja. Leikkausten sijaan iäkkäiden työttömien työllistymismahdollisuuksia pitäisi pyrkiä kehittämään muun muassa kehittämällä työttömien ohjausta, koulutusta ja tarpeenmukaisten palvelujen saantia.

Leikkaukset kohdistuvat vaikeimmin työllistyviin ja lisäävät köyhyyttä

Esitettyjen toimien arvioidaan vahvistavan työllisyyttä noin 18 700 henkilöllä. Arvioihin liittyy epävarmuutta ja heikko talouden suhdanne ja työllisyystilanne vaikeuttavat työllisyystavoitteen saavuttamista. Sille suurimmalle osalle työttömistä, joka ei töihin pääse, seurauksena on vain toimeentulon heikennyksiä. Leikkaukset kohdistuvat erityisesti niihin henkilöihin, joilla on esimerkiksi työ- ja toimintakyvyn rajoitteita tai puutteita koulutuksessa, ja töitä on vaikea saada. Esitetyillä leikkauksilla on vaikutusta myös ihmisten eläkekertymiin ja tulevien sairauspäivärahojen, vanhempainpäivärahojen ja kuntoutusrahojen tasoon. Näin työttömyysturvan leikkaukset vaikuttavat ihmisten toimeentuloon pitkäkestoisesti.

Leikkaukset pudottavat ihmisiä perusturvan varaan. Perusturvan taso on todettu riittämättömäksi kansallisessa perusturvan riittävyyden arvioinnissa. Myös YK:n TSS-komitea sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ovat huomauttaneet Suomea perusturvaetuuksien matalasta tasosta.

Esitysten arvioidaan lisäävän toimeentulotuen saantia niissä kotitalouksissa, jotka ovat jo aiemminkin saaneet toimeentulotukea. Lisäksi muutokset tuovat toimeentulotuen piiriin uusia työttömyysetuutta saavia ja heidän perheitään. Toimeentulotuki on vahvasti tarveharkintainen etuus ja sen varaan joutuminen tarkoittaa ihmisille jatkuvaa asioiden etuusbyrokratian kanssa raportoiden tuloistaan ja menoistaan. Toimeentulotuelta on heikompien kannustimien vuoksi vaikeampi työllistyä, millä on negatiivinen vaikutus myös työvoiman tarjontaan pitkällä aikavälillä. Pidentyneellä toimeentulotukiasiakkuudella on todettu olevan myös ylisukupolvisia vaikutuksia. Erityisesti toimeentulotuen saannin pitkittyessä lasten hyvinvoinnin ongelmat yleistyvät. Näin ihmisten siirtäminen viimesijaisen toimeentulotuen varaan lisää julkisen talouden kuluja pitkälle tulevaisuuteen.

Esitetyt leikkaukset ovat jatkumoa hallituksen jo toteuttamille mittaville sosiaaliturvaleikkauksille, jotka ovat tulossa asteittain voimaan. Esityksessä ei arvioida aiemmin päätettyjen sosiaaliturvaleikkausten ja nyt esitettyjen muutosten yhteisvaikutuksia. Yksittäisten leikkausten kohdalla arvioidut vaikutukset voivat näyttää kohtuullisilta ja perustuslainmukaisilta. Kumuloituvat vaikutukset ovat kuitenkin pienituloisille ihmisille merkittäviä. SOSTE näkee, että näitä työttömyysturvan lisäleikkauksia tulee tarkastella osana aiempia sosiaaliturvaan tehtyjä leikkauksia. Samoille ihmisille kohdistuvista kohtuuttomista leikkauksista tulee luopua.

SOSTEn laskelmien mukaan indeksijäädytykset sekä työttömyysturvaan ja asumistukeen kohdistuvat leikkaukset lisäävät köyhyyttä kasautuen samoille ihmisille ja samoille kotitalouksille. Pienituloisten

määrä tulee kasvamaan vuonna 2024 noin 68 000 henkilöllä. STM:n arvio sosiaaliturvaleikkausten yhteisvaikutuksista on varsin yhtenevä SOSTEn laskelmien kanssa. Se osoittaa, että pienituloisuus tulee kasvamaan ja leikkaukset köyhdyttävät erityisesti kaikista pienituloisimpia. Myös THL:n laskelmat sosiaaliturvan leikkausten vaikutuksista vuoteen 2027 saakka osoittavat pienituloisten määrän lisääntyvän noin 94 000 henkilöllä. Tästä määrästä lapsia olisi noin 12 000. Perustoimeentulotukeen oikeutettujen määrä kasvaisi noin 100 000 henkilöllä.

Suomen tavoitteena on vähentää köyhyys- tai syrjäytymisriskissä olevien määrää 100 000:lla vuoteen 2030 mennessä, määrästä kolmasosan on oltava lapsia. Sosiaaliturvaan kohdistuvat leikkaukset vievät kehitystä päinvastaiseen suuntaan. Köyhyyden ja erityisesti lapsiköyhyyden lisääminen ei ole inhimillistä, mutta ei myöskään taloudellisesti järkevää. Tutkimukset ovat osoittaneet, että perheen köyhyys voi aiheuttaa nuorelle pitkälle hänen tulevaisuuteensa vaikuttavia vaikeuksia.

Palkkatuen tulisi kerryttää työssäoloehto ilman poikkeuksia

Lausuntokierroksella ehdotusta, jonka mukaan palkansaajan työssäoloehto ei pääsääntöisesti kertyisi palkkatuetussa työssä, vastustettiin laajasti. Tästä huolimatta esitykseen tehtiin vain vähäisiä muutoksia. SOSTE katsoo, että palkkatuen tulisi jatkossa kerryttää työssäoloehto täysimääräisesti ilman poikkeuksia.

Palkkatuki on työnantajalle myönnetty tuki työttömän työnhakijan työllistymisen edistämiseksi. Palkkatuettu työ on normaali työsuhde, jossa työntekijän osaamisen tai työkyvyn puutteita kompensoidaan palkkatuella. Työn pitäisi kerryttää työssäoloehto täysimääräisesti tuesta riippumatta.

Ehdotuksella tavoitellaan positiivisia työllisyysvaikutuksia lisäämällä työttömien työnhakijoiden kannustimia hakea työtä avoimilta työmarkkinoilta. Osalle pitkäaikaistyöttömistä palkkatuettu työ on ainoita mahdollisuuksia päästä takaisin avoimille työmarkkinoille, ja se vahvistaa heidän työelämäosallisuuttaan. Nuorten ja vastavalmistuneiden kohdalla työllistyminen avoimille markkinoille ilman työkokemusta on haasteellista, ja monelle nuorelle palkkatuettu työ antaa mahdollisuuden saada arvokasta työkokemusta, joka tukee eteenpäin työllistymisen polulla. Näitä mahdollisuuksia ei tule vähentää. Nyt esitetyt muutokset heikentävät jo ennestään heikossa asemassa olevien yksilöiden asemaa työelämään integroitumisessa ja yhteiskunnassa.

Esitetyn muutoksen tavoitteena on ehkäistä tilanteita, joissa henkilö työllistyisi toistuvasti julkisella tuella ja olisi työllistämisyksiköiden välillä työttömänä ja saisi perusturvaa korkeampaa työttömyysetuutta. Lakiesityksen perusteluissa viitataan tutkimukseen¹, jossa tarkasteltiin työllistymistä edistävien palveluiden toistuvuutta samojen henkilöiden kohdalla. Viiden vuoden seurantajakson aikana yrityksiin työllistetyistä 10 prosenttia oli työllistettynä palkkatuella uudestaan yritykseen ja muutama prosentti työllistettynä palkkatuella kuntaan tai kolmannelle sektorille. Kuntaan ja kolmannelle sektorille työllistetyistä hieman vajaat 20 prosenttia työllistyi palkkatuella uudestaan samalle sektorille viiden vuoden kuluessa. Lisäksi kolmannelle sektorille työllistetyistä noin 10 prosenttia työllistyi viiden kuluessa palkkatuella muulle sektorille ja kuntaan työllistetyistä noin viisi prosenttia. Tutkimuksen

¹ Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Simo Aho, Juha Tuomala, Kari Hämäläinen ja Ari Mäkiäho. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2018

perusteella palkkatuella työllistyy jossain määrin samoja henkilöitä uudelleen viiden vuoden seurantajakson aikana, mutta valtaosa palkkatuella työllistetyistä ei seurantajakson aikana ole päätenyt uuteen palkkatuettuun työhön. Tilanne, jonka ehkäisyä tavoitellaan, koskee siis vain pientä osaa palkkatukityöllistetyistä.

Nykyisin palkkatukityöstä työssäoloehdot kerryttäväksi hyväksytään 75 prosenttia, eli 26 kalenteriviikon mittaisen työssäoloehdon voi täyttää kahdeksan kuukauden palkkatukijaksolla. Eduskunta on juuri hyväksynyt esityksen, jolla muutetaan työssäoloehdon karttumista siten, että se edellyttää 16 kuukauden palkkatukijaksoa. Heinäkuussa 2023 voimaan tulleen palkkatuki uudistuksen myötä palkkatukijakson enimmäiskesto on 10 kk. Työssäoloehdon täytyminen pelkällä palkkatukityöllä on siis jatkossa jo käytännössä lähes mahdotonta. SOSTE ei näe työssäoloehdon kertymisen poistamista kokonaan palkkatukityöstä tässä tilanteessa tarkoituksenmukaisena.

Mikäli kaikki palkkatukityö ei jatkossa voisi kerryttää työssäoloehdot, tukee SOSTE hallituksen esitystä, jonka mukaan alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ, ja 60 vuotta täyttäneiden pitkäaikaistyöttömien palkkatuettu työ kuitenkin kerryttäisi työssäoloehdot.

SOSTE kannattaa esitystä, jonka mukaan työllistymisen palkkatuetussa työssä olisi peruste pidentää palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujaksoa, mikäli palkkatuettu työ ei jatkossa kerryttäisi työssäoloehdot. Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa palkkatuettu työ otettaisiin huomioon laskettaessa, onko työnhakija täyttänyt hänelle asetetun työssäolovelvoitteen tai koulutusta vailla olevalle nuorelle asetetun seuraamuksen. Palkkatuettu työ otettaisiin huomioon myös laskettaessa työmarkkinatuen odotusajasta vähennettävää aikaa. Nämä ovat kannatettavia esityksiä.

Palkkatuettuun työhön hakeutuminen voi vähentyä ja järjestöjen toimintoja joudutaan lopettamaan

Kuten esityksessä todetaan, työnhakijan näkökulmasta hakeutuminen palkkatuettuun työhön voi olla nykyistä kannattamattomampaa työttömyysetuusoikeuden kannalta tarkasteltuna. Palkkatuetta työtä ei enää nähtäisi houkuttelevana vaihtoehtona. Palkkatuettu työ vähenisi eri työnantajilla. Tämä heikentäisi työllistymismahdollisuuksia ja aktiivointiastetta sekä lisäisi työttömyyttä, erityisesti pitkäaikaistyöttömyyttä. Siitä seuraisi myös yhteiskunnallisen eriarvoisuuden vahvistumista ja köyhyyden lisääntymistä.

Jos palkkatuetta työvoimaa ei ole saatavilla, voi työpaikka jäädä aidosti täyttämättä ja työnantajan toiminta muuttuisi. Esityksen mukaan vaikutus kohdentunee erityisesti niihin työnantajiin, jotka ovat saaneet vuosittain 100 prosentin palkkatukea. Vuosina 2016–2022 keskimääräinen vuoden aikana 100 prosentin tuella työllistettyjen määrä on vaihdellut 2 900–4 800 henkilön välillä. Vuosittain 100 prosentin palkkatukea maksetaan noin 1 500–1 600 järjestölle. Arviolta noin kolme neljäsosaa palkkatukea saavista järjestöistä työllistää alle viisi henkilöä palkkatuella vuodessa. Vähintään 50 henkilöä palkkatuella työllistäviä järjestöjä on noin kaksi prosenttia järjestöistä. Näiden suurten järjestöjen osuus palkkatuella järjestöihin työllistetyistä henkilöistä on kuitenkin arviolta noin 35 prosenttia. Järjestöillä ei ole useissa tilanteissa mahdollisuutta palkata työntekijöitä ilman palkkakustannusten täysimääräistä tai lähes täysimääräistä kompensointia.

Esitys ei tunnista järjestöjen palkkatukityön vähenemisen kerrannaisvaikutuksia. Järjestöissä palkkatuetussa työssä olevien määrän väheneminen heikentäisi niiden toimintaedellytyksiä ja toimintaa

jouduttaisiin mahdollisesti supistamaan. Kyse on esimerkiksi kierrätysmyymälöistä, erilaisista palvelutoiminnoista sekä yritysten kanssa solmituista alihankintasopimuksista, joissa palkkatuetussa työssä olevat henkilöt ovat keskeisessä roolissa. Lisäksi kyse on erilaisista veloituksettomasti tarjottavista palveluista, kuten ruoka-avun jakaminen, joita ei voida tuottaa ilman palkkatuettua henkilöstöä. Toimintojen supistamisesta ja mahdollisista lopettamisista kärsisivät erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset, joille järjestöt ovat pystyneet tarjoamaan tukea.

Järjestöt pystyvät tarjoamaan työttömille heidän tarpeisiinsa vastaavia palvelupolkuja, usein kuntouttavasta työtoiminnasta työkokeilun kautta palkkatuettuun työhön. Jos palkkatuettu työ vähenee, myös nämä palvelupolut katkeavat ja työllistyminen avoimille työmarkkinoille vähenee.

Vaikka esitys ei pääsääntöisesti tällä lainsäädännöllä rajoita työttömän työnhakijan mahdollisuutta palkkatuettuun työhön, epäsuorat vaikutukset palkkatukityöhön voivat olla merkittäviä.

Riittämätön työn kysyntä ja avointen työpaikkojen vähyyks eivät ratkea sosiaaliturvaleikkauksilla

Esitettyjä toimia perustellaan kertomalla, että viimeisen noin viidentoista vuoden aikana julkisen talouden velkasuhde on noussut huomattavasti. On kuitenkin tärkeää korostaa, että julkisyhteisöjen velka on lisääntynyt Suomessa vastauksina talouskriiseihin. 1990-luvun alun lama, vuosien 2008–2009 finanssikriisi ja vuoden 2020 koronapandemia olivat ulkoisten shokkien aiheuttamia, eivätkä sinänsä liittyneet kotimaiseen päätöksentekoon.

Julkisesta kulutuksesta ja julkisyhteisöjen velkaantumisesta muodostui keskeinen osa kokonaiskysyntää finanssikriisin jälkeen, koska Suomen nettovienti muuttui negatiiviseksi 2010-luvulla. Tämän vuoksi Suomen talouskasvu olisi ollut 2010-luvulla jopa toteutunutta talouskasvua heikompaa, jos julkisyhteisöjen ei olisi annettu velkaantua finanssikriisin jälkeisenä aikana. Viennin kriisiytymisen vuoksi Suomen talouden ongelmat eivät liity tällä hetkellä liian suureen julkiseen velkaan vaan liian heikkoon kokonaiskysyntään, josta viestii heikko tuotantokapasiteetin käyttöaste ja korkea työttömyys.

Esitettyjen toimenpiteiden kerrotaan olevan osa kannustinloukkujen purkamisen kokonaisuutta, joilla tavoitellaan nettomääräisesti noin 298 miljoonan euron menosopeutusta ja 18 700 henkilön työllisyyskasvua. Esityksen työllisyysvaikutuksia koskevat laskelmat olettavat, että yksilö valitsee työllisyyden ja työttömyyden väliltä vertailemalla etuuksia ja palkkoja. Ongelma on, että työttömyys on huomattavasti moniulotteisempi ilmiö. Myös sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemassa *Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi* -raportissa kirjoitetaan, että “käyttäytymisvaikutusten arviointiin liittyy huomattavaa epävarmuutta. Tutkimuksista valittu jousto voi tuottaa joko liian suuria tai liian pieniä työllisyyden muutoksia. Työllistymisveroasteiden simuloinnissa on tehtävä joukko valintoja, jotka vaikuttavat tuloksiin. Lisäksi menetelmät ja aineistot ovat aina jossain määrin epätäydellisiä”.

Suomessa riittämätön työn kysyntä ja avointen työpaikkojen vähyyks ovat merkittäviä ongelmia, jotka eivät ratkea – ja saattavat jopa pahentua – sosiaaliturvan heikennyksillä. Suomessa oli vuoden 2023 marraskuussa noin 186 000 15–64-vuotiasta työtöntä työnhakijaa ja vain 38 874 avointa työpaikkaa. Tämä tarkoittaa, että korkea työttömyys johtuu Suomessa pikemminkin liian heikosta työn kysynnästä, ei sen tarjonnasta, minkä vuoksi työttömien ja työvoiman ulkopuolella olevien henkilöiden tulojen heikennykset eivät todennäköisesti tule lisäämään työllisyyttä arvioidulla tavalla. Talouskasvun

elvyttäminen vaatisi pikemminkin kokonaiskysyntää ruokkivaa talous- ja sosiaalipolitiikkaa, joka avoimia työpaikkoja luodessaan ja ihmisten työ- ja toimintakyvystä huolehtiessaan mahdollistaisi korkeamman työllisyyden ja matalamman työttömyyden.

Siinäkin tapauksessa, että kaikki esitetyt työllisyystavoitteet toteutuvat, sosiaaliturvaleikkausten yhteisvaikutukset tulevat vähentämään kolmen köyhimmän tulokymmenyksen käytettävissä olevia tuloja ja lisäämään kuuden rikkaimman tulokymmenyksen tuloja. Koska pienituloisimpien tuloryhmien rajakulutus on korkeampaa, kulutus ja kokonaiskysyntä laskevat, kun tulonjako muuttuu eriarvoisemmaksi ja tuloja siirtyy köyhiltä kymmenyksiltä rikkaammille kymmenyksille. Köyhimpien tuloryhmien tuloja heikentävät ja eriarvoisuutta lisäävät toimet pahentavat heikon kokonaiskysynnän ongelmaa ja hidastavat talouskasvua Suomessa.