

Asia: VN/23793/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuttavaa ansiopäivärahan määrän alentamista koskevasta ehdotuksesta?

Esityksen mukaan ansiopäivärahaa alennetaan työttömyyden pitkittyessä porrastamalla. Ansiopäivärahaa alennettaisiin ensimmäisen kerran, kun työttömyyspäivärahaa on maksettu 40 työttömyyspäivältä (20 %) ja toisen kerran, kun sitä on maksettu 170 työttömyyspäivältä (25 %). Into ei kannata esitystä.

Esityksessä tuodaan esille, että keskimääräinen ansiopäiväraha vuonna 2022 oli n. 1400 € / kk. Esityksessä myös todetaan, että pientä ansiopäivärahaa saavilla vaikutukset voivat olla suhteellisesti voimakkaampia kuin suurempaa päivärahaa saavilla. Into katsoo, että esitetystä porrastamisesta on kyse merkittävästä etuuden leikkaamisesta ja toimeentulon vaikeuttamisesta jo ennestään heikossa tilanteessa olevilla. Etuuden ensimmäinen alentaminen myös tapahtuu varsin nopeasti. Esityksessä lisäksi todetaan, että maakunnittain tarkasteltuna suurimmat vaikutukset osuvat sinne, missä on eniten pitkäaikaistyöttömyyttä. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista.

Esityksessä katsotaan, että muutokset parantaisivat työnteon kannustimia ja arvioidaan, että työllisyys kasvaisi 12 700 henkilöllä. Into korostaa, ettei työllistymiseensä tukea tarvitsevilla etuuden leikkaaminen toimi kannustimina – se merkitsee vain köyhtymistä. Into painottaa, että ansiopäivärahasta leikkaamisen sijaan on tarkoituksenmukaista panostaa työ- ja toimintakyvyn arviointeihin ja tarvelähtöisiin kuntoutus-, koulutus- ja työllistämispalveluihin sekä niihin liittyvään monialaiseen tukeen. Yksilölliset palvelut tukevat työllistymistä sanktiointia paremmin.

Ansiopäivärahan alentaminen siirtää ihmisiä perusturvalle. Esityksessä todetaan, että muutokset lisääisivät yleisen asumistuen ja toimeentulotuen saantia pitkittyneesti ansiopäivärahaa saavilla. Tämä ei ole työllistymiseen kannustavaa eikä tarkoituksenmukaista. On huomattava, miten hallituksen muut sosiaaliturvaan kohdistuvat leikkauspäätökset asumistuen leikkaamisesta lapsikorotusten poistoon kumuloituvat heikossa asemassa oleville kohderyhmille vaikeuttaen heidän tilannettaan. Esityksessä todetaan, että joissakin tapauksissa lähes kaikki eri esityksissä ehdotetut

muutokset voivat samanaikaisesti koskettaa yksittäistä työnhakijaa. Myöskään tämä ei ole tarkoituksenmukaista.

Lausuttavaa palkkatuettua työtä ja työssäoloehdotusta koskevasta ehdotuksesta?

Esityksen mukaan palkkatuettu työ ei jatkossa pääsääntöisesti kerryttäisi lainkaan työssäoloehdotusta. Tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön mukaan palkkatuettu työ ei kerrytä kokonaisuudessaan palkansaajan työssäoloehdotusta, vaan siitä huomioidaan 75 prosenttia. Into vastustaa esitystä. Katsomme, että palkkatuetun työn tulisi kerryttää työssäoloehdotusta täysmääräisesti 100 prosenttisesti.

Esityksessä todetaan, että työssäoloehdotuksen täyttäminen palkkatuetulla työllä ei kannusta työnhakijaa aktiivisesti hakemaan työpaikkaa palkkatukityön jälkeen. Muutoksilla halutaan esityksen mukaan ehkäistä kierre, jossa julkisista varoista tuetulla työllistämällä uudistetaan oikeus työttömyyspäivärahaan, jonka enimmäisajan täyttymistä seuraa työssäoloehdotuksen uudelleen täyttäminen julkisista varoista tuetulla työllistämällä. Into korostaa, ettei palkkatuettua työtä lähtökohtaisesti käytetä työssäoloehdotuksen kerryttämiseen, vaan sen tarkoituksena on työllistymisen tukeminen. On myös huomattava, että esityksessä kuvattu kierre, koskee Ahon ym. (2018) tutkimuksen mukaan vain hyvin pientä osaa palkkatuetussa työssä olevista. Jos palkkatuettu työ ei johda työllistymiseen, tilanteeseen vaikuttavat muut seikat, kuin halu uusintaa työttömyyspäivärahoikeus. Näitä ovat mm. kohtaanto-ongelma, avoimille työmarkkinoille poluttavien palveluiden vähyys tai työ- ja toimintakykyyn liittyvät haasteet ja tarpeisiin vastaavien palveluiden puuttuminen.

Esityksessä tuodaan esille, että VN-TEAS-tutkimuksen mukaan kolmannelle sektorille tai julkiselle sektorille kohdistuva palkkatuki ei vaikuta tuloihin tai työllisyyteen. Siinä kuitenkin todetaan, ettei tutkimuksilla ole pystytty täysin poissulkemaan valikoitumisen tuottamaa harhaa: näille sektoreille työllistyy keskimäärin haastavammassa työmarkkina-asemassa olevia henkilöitä kuin yrityksiin. Into korostaa, että kyse on juuri tästä: yrityksiin työllistetään palkkatuella jo valmiiksi lähempänä työllistymistä olevia henkilöitä ja kolmannelle sektorille ja kuntiin kauempana avoimista työmarkkinoista olevia ja vahvempaa tukea työllistymiseensä tarvitsevia. Kyse on siis eri kohderyhmistä, eikä niitä ilman tarkempaa kaltaistamista tule suoraan vertailla. Kolmas sektori ja kunnat tarjoavat palkkatuella työllään työllistymisen mahdollisuuksia niille, jotka eivät palkkatuellaan yksityiselle sektorille työllistyisi. Tämä työkokemus kuitenkin tukee työllistymistä jatkossa myös avoimille työmarkkinoille. Kolmannen sektorin ja kuntien palkkatuetun työn vaikuttavuutta voidaan lisätä avoimille työmarkkinoille poluttavilla palveluilla, kuten työhönvalmennuksella ja edelleen siirtämällä. Niitä on tarkoituksenmukaista lisätä. Edelleen siirtämistä tulee helpottaa ja poistaa palkkatukiudistuksessa siihen tehdyt muutokset.

Esityksen mukaan palkkatuettu työ rinnastuisi muutoksen myötä selkeämmin muihin työllisyyttä edistäviin palveluihin, joihin osallistuminen ei kerrytä työssäoloehdotusta. Into katsoo, ettei palkkatuettu työ ole kuitenkaan ensisijaisesti palvelu, vaan kyse on työsuhteisesta työstä, myös työlainsäädännön ja työsuojelun sekä työnantajan veloitteiden näkökulmasta. Palkkatuettuun työhön voi kuitenkin lisäelementtinä kuulua palvelua, esimerkiksi välityömarkkinoilla, kuten työpajoilla.

Into korostaa, että palkkatuettu työ tulee rinnastaa muuhun työsuhteessa tehtävään työhön, ei työllisyyttä edistäviin palveluihin ja tällöin sen tulee kerryttää työssäoloehto täysimääräisesti. Jos kaikki palkkatuettu työ ei kuitenkaan kerrytä työssäoloehto, pidämme tarkoituksenmukaisena, että esityksen mukaisesti edes alentuneesti työkykyisen työllistämiseksi solmittu palkkatuettu työ kuitenkin kerryttäisi työssäoloehto. Samoin pidämme tarkoituksenmukaisena, että palkkatuettu työ on edes peruste pidentää palkansaajan työssäoloehdon tarkastelujaksoa.

Into korostaa, että osalle pitkäaikaistyöttömistä palkkatuettu työ tarjoaa ainoita mahdollisuuksia päästä mukaan työmarkkinoille, ja se vahvistaa heidän työelämäosallisuuttaan. Ikääntyvien ohella myös nuorten ja vastavalmistuneiden kohdalla työllistyminen avoimille markkinoille ilman työkokemusta on haasteellista, ja monelle nuorelle palkkatuettu työ antaa mahdollisuuden saada arvokasta työkokemusta sekä vahvistaa osaamista ja työelämätaitoja. Näitä työllistymistä tukevia mahdollisuuksia ei tule vähentää.

Lausuttavaa työllistämismääräytteen ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamisesta?

Intolla ei lausuttavaa täältä osin.

Lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevasta ehdotuksesta?

Esityksen mukaan jatkossa palkkatuettu työ otettaisiin jatkossa huomioon laskettaessa, onko työnhakija täyttänyt hänelle asetetun työssäolovelvoitteen tai koulutusta vailla olevalle nuorelle asetetun työttömyysturvain mukaisen seuraamuksen. Palkkatuettu työ otettaisiin huomioon myös laskettaessa työttömyysturvain mukaista työmarkkinatuen odotusajasta vähennettävää aikaa. Into pitää näitä esityksiä tarkoituksenmukaisina.

Lausuttavaa ehdotuksesta, joka koskee luopumista eräistä työssäoloehto ja ansiopäivärahan määrä koskevista ikäsidonnaisista poikkeuksista?

Intolla ei lausuttavaa täältä osin.

Lausuttavaa vaikutuksista kotitalouksiin?

Into korostaa, että palkkatuettuun työhön ja työssäoloehdon kertymiseen esitettävä muutos tulee heikentämään jo ennestään heikossa asemassa olevien yksilöiden asemaa työelämään integroitumisessa ja yhteiskunnallisessa osallisuudessa. Ansiopäivärahan alentaminen siirtää ihmisiä perusturvalle, lisää asumistuen ja toimeentulotuen tarvetta sekä toimeentulovaikeuksia ja köyhyyttä. Myös esityksessä tuodaan esille, että muutos alentaisi työnhakijan käytettävissä olevia tuloja ja voisi lisätä muiden etuuksien tarvetta. Esitys vaikeuttaa työttömien työnhakijoiden ja pitkäaikaistyöttömien sekä heidän kotitalouksiensa toimeentuloa.

On huomattava, että jo hallituksen aiemmat sosiaaliturvaa koskevat lakimuutokset kumuloituvat samoille kohderyhmille ja heikentävät jo ennestään heikossa asemassa olevien tilannetta. STM:n ja VM:n toteuttamassa esitysten yhteisvaikutusten arvioinnissa suurimmat vaikutukset kohdistuivat nuorimipiin ikäryhmiin, 18–24 vuotiaisiin ja 25–34 vuotiaisiin. Nyt esitettävät muutokset vahvistavat näitä vaikutuksia. Tämä lisää nuorten syrjäytymisen ja yhteiskunnallisen ulkopuolisuuden riskejä.

Työttömyysturva kohtelee jo valmiiksi nuoria muuhun väestöön nähden epätasa-arvoisesti, kun huomioidaan esimerkiksi vaatimus ammattiin johtavan tutkinnon suorittamisesta. Luottamus ja yhdenvertaisuus sukupolvien välillä ovat vaarassa heikentyä entisestään.

Esityksessä ei arvioida riittäväällä tasolla aiempien sosiaaliturvaleikkausten ja nyt esitettyjen muutosten yhteisvaikutuksia. SOSTEn vuonna 2023 tekemien laskelmien mukaan pienituloisten määrä tulee kasvamaan vuonna 2024 noin 68 000 henkilöllä ja toimeentulotuen varaan putoaa 65 000 ihmistä. Esitettävät muutokset voimistavat tätä eriarvoisuutta ja köyhyyttä lisäävää kehitystä.

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

Esityksen mukaan esitettyjen muutosten arvioidaan vahvistavan työllisyyttä n. 18 700 henkilöllä. Esityksessä kuitenkin todetaan, että työllisyysvaikutusten arviointiin liittyy suuria epävarmuuksia. Työllisyysvaikutusarvioiden nähdään olevan vain suuntaa antavia, sillä erilaisten kohderyhmien reaktiot kannustimien muutoksiin voivat erota toisistaan, ja arvioiden pohjalla olevien tutkimustulosten asetelmat ovat voineet olla erilaisia kuin esitetyt muutokset. Tämä on merkittävää. Into ei pidä työllisyysvaikutusten arviointia realistisena, erityisesti kaukana avoimista työmarkkinoista olevien työnhakijoiden, pitkäaikaistyöttömien ja työllistymiseensä tukea tarvitsevien osalta. Esityksessä ei ole tunnistettu näiden kohderyhmien elämäntilanteita ja palvelutarpeita. Into katsoo, että erityisesti palkkatuettuun työhön esitetyt muutokset tulevat pikemminkin heikentämään työllisyyttä ja lisäämään erityisesti pitkäaikaistyöttömyyttä. Samoin heikossa asemassa olevien etuuksien leikkaaminen lisää toimeentulovaikeuksia ja köyhyyttä sekä toimeentulotuen käyttöä, eikä tue työllistymistä, vaan voi päinvastoin lisätä työttömyyttä.

Into korostaa, että työllisyyttä parannetaan tehokkaimmin kokonaisvaltaisilla palvelutarvearvoilla sekä tarpeisiin vastaavilla kuntoutus-, koulutus- ja työllisyyspalveluilla, mukaan lukien palkkatuettu työ ja avoimille työmarkkinoille poluttavat palvelut. Into katsoo, että esitys tulee heikentämään osalla työnhakijoista motivaatiota hakeutua palkkatuettuun työhön ja tämä lisää erityisesti pitkäaikaistyöttömyyttä. Myös esityksessä todetaan, että muutos voi jossain määrin vähentää työttömien työnhakijoiden halukkuutta hakeutua palkkatuettuun työhön, mikä voi pitkittää työttömyyttä. Into korostaa, että pitkäaikaistyöttömyyden ehkäiseminen on ensiarvoisen tärkeää, jotta voidaan estää laaja-alaisempi syrjäytyminen ja yhteiskunnallinen ulkopuolisuus.

Into kiinnittää huomiota myös alueelliseen tasavertaisuuteen, joka on esityksen myötä heikkenemässä. Kaukana kasvukesuksista sijaitsevilla pienillä kunnilla on muita vähemmän tarjolla työllistymismahdollisuuksia. Tämä koskee erityisesti alueita, joita haastavat laaja kohtaanto-ongelma sekä suuret ikäänntyvien työnhakijoiden ja pitkäaikaistyöttömien osuudet. Mahdollisuuksia tuettuun työllistymiseen ei tule vähentää, vaan lisätä. Palkkatuettuun työhön panostaminen on investointi työllisyyteen.

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

Esitys herättää huolta työvoimaviranomaisen intresseistä myöntää palkkatukea: esitys heikentää palkkatuetun työn myöntämisen kannustavuutta. On oletettavaa, että etenkin kolmannelle sektorille ja kuntiin myönnettävä palkkatuki tulee vähenemään. Myös esityksessä todetaan, että koska palkkatuettu työ ei jatkossa nollaa kunnan vastuuta työttömyysetuuden rahoituksesta, niiden kannustin työvoimaviranomaisen roolissa myöntää palkkatukea olisi aiempaa vähäisempi ja liittyisi lähinnä palkkatuettuun työhön, joka edistää työllistymistä suoraan avoimille työmarkkinoille. Tämä tulee pudottamaan kohderyhmistä vaikeasti työllistyvät työnhakijat pois ja lisää pitkäaikaistyöttömyyttä. Avointen työmarkkinoiden työnantajat eivät työllistä heikossa asemassa olevia ja tukea tarvitsevia palkkatuellaan.

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

Into katsoo, että palkkatuettuun työhön ja työssäoloehdon kertymiseen esitetyn muutoksen seurauksena palkkatuetun työn houkuttelevuus tulee heikkenemään ja palkkatuettu työ vähenemään. Tämä koskee erityisesti vaikeasti työllistyville ja tukea tarvitseville palkkatuettua työtä tarjoavaa kolmatta sektoria ja kuntia. Seuraukset tulevat olemaan kriittisiä monille välityömarkkinatoimijoille, kuten työpajoille.

Inton työpajakentältä keräämien näkemysten mukaan palkkatuetussa työssä olevien määrän väheneminen heikentäisi työpajojen toimintaedellytyksiä ja toimintaa jouduttaisiin mahdollisesti supistamaan. Tämän nähdään koskevan erityisesti sellaista toimintaa, joka vaatimustasoltaan on lähellä avoimia työmarkkinoita. Muutos vähentäisi toimintamahdollisuuksia ja toiminnan monipuolisuutta myös matalamman kynnyksen ja nuorten työpajapalveluissa. Työosastojen toiminta kapeutuisi, sillä monia tehtäviä ei voitaisi toteuttaa muun asiakaskunnan, kuten kuntouttavassa työtoiminnassa tai työkokeilussa olevien parissa. Kyse on esimerkiksi kierrätysmyymälöistä, erilaisista palvelutoiminnoista sekä yritysten kanssa solmituista alihankintasopimuksista, joissa palkkatuetussa työssä olevat henkilöt ovat keskeisessä roolissa. Monet työpajatoimijoista katsovat, että muutos romuttaisi niiden toiminnan.

Työpajakentällä on toteutettu pitkäjänteisesti opinnollistamista, myös palkkatuetun työn osalta: monessa organisaatiossa voi osana työllistämisyksiköitä suorittaa esim. tutkinnon osia tai osatutkintoja. Myös nämä mahdollisuudet osaamisen kasvattamiseen ja jatkuvaan oppimiseen sekä opintojen suorittamiseen ja työllistymismahdollisuuksien kohentamiseen vähenisivät.

Myös esityksessä arvioidaan palkkatuetun työn vähenevän jonkin verran sen vuoksi, ettei palkkatuettua työtä luettaisi palkansaajan työssäoloeseen. Edelleen katsotaan, että työssäoloehdot koskeva ehdotus voi vaikeuttaa palkkatuetun työvoiman saatavuutta. Esityksessä myös todetaan, ettei osa työnantajista pysty palkkaamaan henkilöitä ilman palkkatukea, ja tämä vaikuttaa työnantajan toimintaan. Vaikutuksen uskotaan kohdentuvan erityisesti niille työnantajille, jotka ovat saaneet vuosittain 100 prosentin palkkatukea. Into on tästä samaa mieltä.

Välityömarkkinatoimijat 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. Joillakin työpajoilla osa palkkatukityöntekijöistä toimii avustavina valmentajina tai mentoreina muissa toimenpiteissä oleville, ja myös nämä mahdollisuudet jäävät puuttumaan, jos palkkatuettu työ vähenee. Lisäksi joissakin välityömarkkinaorganisaatioissa palkkatuella on palkattu valmennushenkilöstöä. Näissä tapauksissa palkkatuetun työn väheneminen olisi organisaation kannalta kriittistä ja toiminta lopettamisuhan alla.

Tähän meillä ei ole varaa.

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

Yleisesti Into toteaa, että muutosten vaikutuksia olisi syytä arvioida etukäteen ja muiden samaan aikaan tehtävien muutosten yhteydessä. Näin päätökset perustuisivat paremmin tietoon ja olisivat varmemmin tarkoituksenmukaisia.

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Intolla ei lausuttavaa tältä osin.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Esitys vaikuttaa laajasti heikossa asemassa oleviin ja heikentää heidän tilannettaan ja työllistymisen mahdollisuuksiaan. Se vaikuttaa merkittävästi myös organisaatioihin, jotka työskentelevät näiden kohderyhmien kanssa ja tarjoavat heille mahdollisuuksia palkkatuettuun työhön. Valmistelussa tulisi kuulla pelkkää lausuntokierrosta vahvemmin näitä toimijoita edustavia järjestöjä. Järjestökenttä tuntee heikossa asemassa olevien palvelutarpeet ja vaikuttavat ratkaisut heidän työllistymisekseen. Tätä osaamista tulee hyödyntää nykyistä vahvemmin.

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?

–

Pietikäinen Reetta
Into - etsivä nuorisotyö ja työpajatoiminta