



Lausunto

15.09.2023

HEL 2023-011181

Asia: VN/20721/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdon pidentämistä koskevasta muutoksesta? (TTL 5 luku)

Monelle vaikeasti työllistyvälle realistisin tapa päästä avoimille työmarkkinoille on epätyypillinen, osa-aikainen tai määräaikainen työsuhde. Siksi puolen vuoden työssäoloehto on paikoin haastavaa saada täyteen. Työssäoloehdon pidentäminen voi heikentää työttömän kannustetta ottaa vastaan epätyypillistä työsuhdetta.

Esityksessä kerrotaan työssäoloehdon pidentämisen vähäisestä vaikutuksesta opiskeluun lyhytkestoisesti työttömyysetuutta menettämättä. Aiemmassa lakiuudistuksessa HE 176/2022 vp tarkoituksena oli helpottaa työnhakijoiden mahdollisuuksia hyödyntää ketteriä lyhytkestoisen osaamisen kehittämisen mahdollisuuksia pitkäkestoisten opintojen sijaan. Työssäoloehdon uudistus vaikuttaa mahdollisuuksiin heikentävästi niiden osalta, jotka ovat käyttäneet mahdollisuuden 3-6kk kestäviin opintoihin saman työttömyysjakson aikana. Näiltä osin voisi olla kannattavaa harkita lyhytkestoisten opintojen irrottamista työssäoloehdosta, kuten esimerkiksi työkokeilun osalta on tehty.

Lausuttavaa palkansaajan työssäoloehdon kertymistä koskevista muutoksista? (TTL 5 luku ja asetusmuutokset)

Tulotietorekisterin hyödyntäminen työssäoloehdon toteuttamiseksi on kannatettavaa, kuten myös työssäoloehdon muuttaminen siten, että se huomioi paremmin myös epätyypillisiä työsuhteita ja erilaisia työtehtäviä.

Lausuttavaa ansiopäivärahan perusteena olevan palkan määrittelystä? (TTL 6 luku ja asetusmuutokset)

Tavoite, että ansiopäivärahan määrä seuraisi sopivassa suhteessa mahdollisimman hyvin palkansaajan vakiintunutta tulotasoa on kannatettava.

Lausuttavaa TTL 5 ja 6 luvun muutosten vaikutuksesta työttömyysetuuden maksamisen työvoimapolitiisiin edellytyksiin? (TTL 2 ja 2 a luku sekä 14 luvun 1 c §)

Työssäoloehtokuukausien laskennallinen muunto kalenteriviikoiksi tapahtuisi työ- ja elinkeinotoimistossa tai kokeilualueen kunnassa ja olisi niille uusi tehtävä. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että työssäolovelvoitteen ja nuoren velvoitteen täyttymisen seurannan muutos toteutetaan siten, että asiantuntijoilla on riittävä valmius toteuttaa tehtävää. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi riittävästä järjestelmätoiminnallisuuksista sekä perehdytyksestä huolehtimista.

Lausuttavaa työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopumisesta? (TTL 4 luku)

Tavoite, että ihmiset tulisivat toimeen omalla työllään, on tärkeä. Esitys ei kuitenkaan tätä yksiselitteisesti tue, koska osatyökykyisten työssäkäynnin vähentyessä yhä useampi voi joutua turvautumaan viimesijaiseen etuuteen eli toimeentulotukeen.

Osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön siirtymisen kannusteiden parantaminen sekä sovittelun selkeyttäminen ovat kannustettavia tavoitteita. Toisaalta kokonaan työttömien kannustimet ottaa vastaan erityisesti vähäisten työtuntien keikka- tai osa-aikatyötä heikkenevät. Suojaosasta luopumisen vaikutuksia kokonaan työttömiin tulee seurata.

Yleisesti kaikkia ihmisiä tulisi kannustaa työntekoon kykyjensä mukaan. Työttömissä ja erityisesti pitkäaikaistyöttömissä on paljon osatyökykyisiä. Hallituksen esityksen painopiste on kokoaikatyössä, jolloin osittaiseen osallistumiseen ei enää aiempaa vastaavalla tavalla kannusteta. Moni osatyökykyinen etenee kokopäivätyöhön osa-aikatyön kautta. Myös työmarkkinoiden rakenne on joillakin paljon työllistävillä aloilla (esimerkiksi kaupan ala) sellainen, että kokoaikaista työtä ei aina ole tarjolla, vaikka työntekijät haluaisivat kokopäiväisesti työskennellä.

Työttömyys ja siitä aiheutuvat kulut vaihtelevat suhdanteiden mukaan, mutta osa työvoimasta on ollut jo pidempään ulkona palkkatyöstä. Pitkään työvoiman ulkopuolella olevien kohtaanto-ongelma tuskin poistuu näillä toimenpiteillä. Aikuiskoulutusta ei tueta vaihtoehtona, se on ollut tärkeä tekijä mm. joillekin sote-aloille. Hallituksen olisi tärkeä löytää keinoja tukea työuran aikaista oppimista ja vahvistaa sellaisten henkilöiden osaamista, joiden työmarkkina-asema on heikko.

Nuorilla ja nuorilla aikuisilla koulutus on tärkeä, mutta ei riittävä tae sille, että siirtymä työmarkkinoille sujuu helposti. Valmistelun yhteydessä tulisi selvittää, miten eri ikäluokat kykenevät selättämään työllistymisen esteet, kuten suhdanteiden vaikutukset heidän tullessaan työmarkkinoille.

Lausuttavaa lapsikorotusten poistamisesta? (TTL 6 ja 7 luku)

Lakimuutoksella voidaan arvioida olevan negatiivinen vaikutus työttömien lapsiperheiden käytettävissä oleviin tuloihin. Säästötoimenpiteen välilliset vaikutukset tulisi arvioida huolella. Lapsikorotusten poistaminen johtanee työttömien lapsiperheiden köyhtymiseen, mikäli vanhempien tukimuutokset eivät johda työllistymiseen. Vanhempien työllistymistä voidaan kuitenkin pitää lastenkin kannalta parhaana vaihtoehtona köyhyyden välttämiseksi. Lapsuudessa koetulla köyhyydellä on todettu olevan pitkäaikaisia kielteisiä vaikutuksia lapsen ja nuoren hyvinvointiin.

Lisääntyneet taloudelliset vaikeudet saattavat näkyä sosiaalityössä täydentävän ja ehkäisevän toimeentulotuen kasvavana tarpeena, jolloin säästövaikutukset yhtäällä johtavat menojen

lisääntymiseen toisaalla. Sama vaikutus on mahdollinen myös katsottaessa esitystä lomakorvauksen vaikutuksesta työttömyystukeen.

Lausuttavaa omavastuuajan pidentämisestä? (TTL 5 ja 7 luku)

Esityksen mukainen omavastuu-aika on poikkeuksellisen pitkä verrokkimaihinkin suhteutettuna.

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

Työssäoloehdon pidentämisellä on vaikutus kotikunnan työttömyysetuuden rahoitusvastuun suuruuteen. TE24-uudistuksen rahoitusmallin myötä useimmiten vasta työssäoloehdon täyttyminen lopettaa kunnan maksuvastuun työttömyysturvasta, eikä työttömyysetuuden tyypillä ole merkitystä maksuvastuun kannalta. Työssäoloehdon pidentämisen mahdollista vaikutusta kuntien talouteen ei ole esityksessä arvioitu, mutta se mahdollisesti lisäämään kuntien kantamaa kustannusta. Toisaalta tulonsiirtomuutosten aiheuttama työllisyyden lisäys vaikuttaa päinvastaiseen suuntaan ja mahdollisesti vähentää kuntien kustannusta.

Muutoksen vaikutukset tulisi korvata kunnille siten että lopputulos on kuntatalouden näkökulmasta kustannusneutraali. Kuntien rahoitusvastuuta tulisi muuttaa siten, että työvoimaviranomaisella on, silloin kun se on perusteltua, aina riittävä kannuste ohjata tai välittää työnhakija myös epätyypilliseen työsuhteeseen avoimille työmarkkinoille.

Kaupunkityönantajan kannalta on haastavaa, mikäli aloittavat määräaikaiset työntekijät eivät yllä 12kk työssäoloehtoon (esim. perhevapaasijaisuudet tai kouluvuoden ajan kestävät työsuhteet). Tämä voi asettaa kaupungin työnantajapolitiikalle paineita, joilla on myös kustannusvaikutuksia.

Kun puhutaan vaikutuksista, ei voida ajatella työttömiin kohdistuvia vaikutuksia vain yleiskannusteisina. Heikennykset sosiaaliturvaan voivat vaikuttaa joidenkin kaupunkilaisten hyvinvointiin ja osallisuuteen. Toisaalta työllisyyskasvulla on päinvastainen vaikutus.

Helsingin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan menot tulevat mahdollisesti kasvamaan esitettyjen sosiaaliturvan muutosten myötä. Tutkitusti taloudellinen epävarmuus ja taloudellisen tilanteen heikkeneminen voivat vaikuttaa fyysiseen, psyykkiseen ja sosiaaliseen toimintakykyyn ja hyvinvointiin. Heikentynyt toimintakyky ei kannusta työhön. Vähävaraisilla on enemmän terveydellisiä ja sosiaalisia haasteita, mikä aiheuttaa paineita kaupungin talouteen ja palveluiden järjestämiseen.

Lausuttavaa muista vaikutuksista (ml. vaikutukset viranomaisiin ja yrityksiin)? TE-hallinnon henkilöstöä edustavaa tahoa pyydetään arvioimaan vaikutuksia TE-hallinnon henkilöstöön ja sen tehtäviin, erityisesti TTL 14 luku 1 c §:n osalta.

Kun työnhakija-asiakkaina olevien henkilöiden toimeentuloon kohdistuu samanaikaisesti useita leikkauksia eri etuuslajeissa, tavoitteena on, että nämä muutokset kannustavat työttömiä entistä tehokkaammin ja nopeammin töihin. Tällöin myös työvoimaviranomaisiin ja heidän kykynsä tukea asiakkaita tiiviisti työnhaussa heti alusta alkaen kohdistuu entistä enemmän paineita. Kun etuuksia leikataan ja töihin näin kannustetaan, asiakkaat voivat olettaa saavansa entistä enemmän tukea ja entistä tehokkaamman pääsyn tarvittaviin työllistymisen edistämisen palveluihin.

Suurimmat työllistymisen esteet ovat puutteet työnhakijoiden osaamisessa ja työkyvyssä: suuri osa Helsingin työllisyyspalveluiden asiakkaista tarvitsee jonkinlaista tukea työnhaussa ja moni tarvitsee osaamisen kehittämisen sekä työkyvyn tukemisen palveluita, jotka poistavat hakijoilta työllistymisen esteitä ja kehittävät hakijoiden potentiaalia sijoittua avoimiin työpaikkoihin. Suunniteltujen lakimuutosten puitteissa jää epäselväksi, miten työvoimaviranomaiset kykenevät vastaamaan tarpeeseen asiakkaiden entistä tiiviimmästä työnhaun- ja palveluihin ohjauksesta heti työnhaun alusta alkaen ilman merkittävää lisäresursointia työllisyyspalveluihin ja viranomaistyöhön. Toisaalta työnteon kannustinten vahvistuminen lisää myös työttömien omia kannusteita pitää huolta osaamisestaan.

Lisäksi lakimuutosten myötä voi tulla vaikeuksia motivoida asiakkaita osallistumaan heidän kestävään työllistymisensä kannalta tarpeellisiin palveluihin, kuten osaamisen kehittämisen tai työkyvyn tukemisen palvelut, jos palvelun aikainen toimeentulo on nykyistä merkittävästi heikompi. Toisaalta tiettyjen palveluiden aikaisesta korotusosasta voi tulla työnhakija-asiakkaille entistä suurempi houkutin, jolloin on pohdittava, riittääkö tarjolla oleva palvelutarjonta ja miten sitä kohdennetaan tarkoituksenmukaisesti.

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

Hallituksen esitys olettaa työttömyysetuuden heikennysten johtavan siirtymään kohti työmarkkinoita, työttömyydestä työllisyyteen tai toiselle etuudelle. Työttömyysetuuksien muutosten aiheuttamia käyttäytymisvaikutuksia on erittäin tärkeää seurata tarkkaan ja tarvittaessa ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin.

Kuntatalouden näkökulmasta sosiaaliturvan muutosten vaikutuksia kuntatalouteen tulee seurata ottaen huomioon kuntien järjestämisvastuulla olevat julkiset palvelut sekä kuntien vastuun sosiaaliturvasta.

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Leikkausten porrastettu soveltaminen on kannatettavaa. Seuranta kannattaa tiivistää porrastuksen edetessä.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, millaisia yhteisvaikutuksia työssäoloehdon ja omavastuuajan pidentämisellä, sovitellun etuuden suojaosan poistamisella sekä lapsikorotuksen poistamisella olisi hallituksen kaavailemien muiden sosiaaliturvan muutosten kanssa. Esimerkiksi yhtäältä toimeentulotuen ja asumistuen kerrotaan pienentävän lapsikorotuksen poistamisen aiheuttamia nettovaikutuksia lapsiperheiden käytettävissä oleviin tuloihin, mutta toisaalta asumistukeen on esitetty leikkauksia.

Helsingin kaupunki kantaa huolta esitettyjen toimenpiteiden tasa-arvovaikutuksista. Esitysluonnoksessa todetaan, että suojaosan poiston vaikutukset painottuvat naisiin. Lisäksi esityksessä mainitaan, että taloudellisen epätasa-arvon mittaamiseen kehitetyllä Gini-kertoimella arvioituna tulonjaon epätasa-arvoisuus todennäköisesti yltyy ehdotettujen muutosten seurauksena ja erityisesti pienituloisuus lisääntyisi keskimääräistä useammin lapsiperheissä.

Muutosten myötä olisi tarkoituksenmukaista tehdä erityisiä toimenpiteitä ja osoittaa resursseja näiden ryhmien työllistymisen tukemiseksi, jotta ei-toivottuja tasa-arvovaikutuksia voitaisiin näiltä osin liudentaa.

Esityksessä ei ole huomioitu, miten paljon terveydellisiä syitä on työttömyyden taustalla. Aikuiskoulutustuki on ollut joiltain osin toimiva keinoa uudelleen koulutukselle ja työllistymiselle. Moni tosiasiallisesti osatyökykyinen tarvitsee työkyvyn selvittämistä, työhön kuntouttavia sosiaali- ja terveystalvveluita sekä koulutuspalveluita ennen työhön paluuta.

Kela alkaa soveltaa toimeentulotuen perusosan norminalennuksia myös toista tutkintoa opiskeleviin. Kaikkiin ammattiin soveltumattomuuden tilanteisiin ei ole lääkärinlausuntoa ja yhteiskunnan tukemia ammatillisen kuntoutuksen polkuja. Olisi yleisesti hyvä mahdollistaa ammatinvaihto, jotta välttyttäisiin kustannusvaikutuksiltaan kalliimmilta seurauksilta.

Salo Ville
Helsingin kaupunki - Pormestari