

Asia: VN/23793/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausuttavaa ansiopäivärahan määrän alentamista koskevasta ehdotuksesta?

Pyydettyinä lausuntona Ammattiliitto Pro toteaa, että se vastustaa esitystä ansiopäivärahan tason porrastamisesta työttömyyden pitkittyessä. Esityksen mukaan ansiopäivärahan ansio-osaa tai korotettua ansio-osaa alennetaan 40 työttömyyspäivän jälkeen 80 prosenttiin ja 170 työttömyyspäivän jälkeen 75 prosenttiin täydestä ansiopäivärahasta.

Pro kiinnittää heti aluksi huomiota ansiopäivärahan ansio-osan rahoitukseen. Palkansaajakassan maksaman työttömyyspäivärahan ansiosidonnainen osa rahoitetaan työnantajien ja kassan jäsenten maksamilla työttömyysvakuutusmaksuilla sekä kassan jäsenten maksamilla jäsenmaksuilla. Valtio tai kassaan kuulumattomat henkilöt eivät osallistu lainkaan ansio-osan rahoittamiseen.

Pro toteaa, että työnantajien ja työttömyyskassojen jäsenten maksamilla työttömyysvakuutusmaksuilla ja kassojen jäsenmaksuilla rahoitetun ansio-osan alentaminen johtaa väijäämättä verovaroilla rahoitettujen asumistuki- ja toimeentulotukimenojen kasvuun. Tämä tosiasia tunnustetaan myös hallituksen esityksessä. Pro toteaa, että asumistuki ja toimeentulotuki ovat kannustavuuden näkökulmasta huomattavasti huonompi vaihtoehto kuin se, että työnteolla ansiopäiväraha-oikeuden ansainnut työttömäksi joutunut henkilö voi selvittää välttämättömistä elinkustannuksistaan ansiopäivärahan turvin. Toisin kuin toimeentulotuki ja asumistuki, ansiopäivärahajärjestelmä kannustaa hakeutumaan takaisin työelämään, koska tällä tavoin ansiopäiväraha-oikeuden tuoma säällinen toimeentulon turva säilyy myös tulevaisuudessa mahdollisesti kohtaavan uuden työttömyyden tilanteessa.

Pro toteaa, että ansiopäivärahan tason leikkaaminen 20 prosentilla jo kahdeksan viikon työttömyyden jälkeen on erityisen kohtuutonta tilanteessa, jossa henkilö on työskennellyt pitkään saman työnantajan palveluksessa ja hänen koulutuksensa on jopa vuosikymmenten takaa ja jossa hän tulee irtisanotuksi vastoin tahtoaan taloudellis-tuotannollisista syistä. Näissä tilanteissa henkilön nopea uudelleentyöllistyminen voi olla käytännössä mahdotonta siitä syystä, että hänen

ammattillinen osaamisensa on rajoittunut viimeisimmän työnantajan työhön. Kapea-alainen ja mahdollisesti osittain vanhentunut osaaminen edellyttää lisä- tai uudelleen koulutusta työttömyysaikana. Työmarkkinoiden tarpeita ja työttömän henkilökohtaisia kykyjä vastaavaa koulutusta, jonka työvoimaviranomainen hyväksyy työllistymissuunnitelmaan, ei kuitenkaan aina ole saatavilla välittömästi työttömyyden alkaessa. Työttömyys pitkittyy tässä tilanteessa yli kahdeksan viikon, vaikka työttömäksi jäänyt pyrkisi itse tekemään kaikkensa löytääkseen uuden työn. Jos kyseessä on 55 vuotta täyttänyt henkilö, uudelleentyöllistymisen haastavuutta lisää entisestään suomalaisilla työmarkkinoilla esiintyvä ikäsyrojintä eli työnantajien haluttomuus palkata tämän ikäisiä henkilöitä aloille, jotka eivät kärsi merkittävästä työvoimapulasta.

Lausuttavaa palkkatuetun työtä ja työssäoloehdotusta koskevasta ehdotuksesta?

Nykylainsäädännön mukaan 75 prosenttia palkkatuetun työsuhteen kestosta kerryttää työttömyyspäivärahan työssäoloehdotusta. Se osa, jota ei huomioida työssäoloehdotuksessa, pidentää työssäoloehdotuksen tarkastelujaksoa, jolta työssäoloehdotusta kerryttävää työskentelyaikaa etsitään. Esityksen mukaan palkkatuetusta työstä ei jäljempänä selostettavaa alentuneesti työkykyisiä koskevaa vähäistä poikkeusta lukuun ottamatta kertyisi lainkaan työssäoloehdotusta.

Ammattiliitto Pro toteaa, että työssäoloehdotuksen kertymisen lakkaaminen palkkatuetusta työstä on täysin kohtuutonta ja erittäin epäoikeudenmukaista. Palkkatukea myönnetään sellaisten henkilöiden palkkaamiseen, joiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille eli ilman yhteiskunnan tukea on vaikeaa työkyvyn rajoitteiden, osaamisen merkittävien puutteiden tai iän ja pitkittyneen työttömyyden vuoksi (55 vuotta täyttäneiden työllistämistuki). Vaikeasti työllistyvän määrääjäksi palkkaavalle työnantajalle aiheutuvat palkkakustannukset korvataan verovaroista merkittävältä osin, ellei kokonaan. Palkkatukea voidaan myöntää myös yksityisellä sektorilla toimivalle työnantajayritykselle, joka toimii markkinoilla liiketaloudellisin perustein avoimessa kilpailuasetelmassa muiden yritysten kanssa. Tällainen työnantaja saa palkkatuen ansiosta henkilön työpanoksen pienemmillä kustannuksilla kuin kilpailijayritys. Hallitusohjelmassa palkkatukea halutaan suunnata enenevässä määrin juuri yksityiselle sektorille. Tätä perustellaan sillä, että avoimet työpaikat ovat yksityisellä sektorilla. Vaikeasti työllistyvän henkilön jatkotyöllistymismahdollisuuksien arvioidaan parantuvan merkittävästi sen myötä, että hän saa palkkatuen ansiosta työkokemusta yksityiseltä sektorilta.

Pro ei sinänsä vastusta palkkatuen myöntämistä yrityksille. Pro pitää kuitenkin räikeän epäoikeudenmukaisena sitä, että työpanoksensa työnantajan käyttöön antava, työllistymisen haasteita kohdannut ja jo valmiiksi heikossa taloudellisessa asemassa oleva henkilö asetetaan työttömyyspäivärahan työssäoloehdotuksen kertymisen näkökulmasta täysin eri asemaan kuin ilman palkkatukea palkattu mutta mahdollisesti hyvin samantyyppisissä tehtävissä työskentelevä henkilö, jolle työssäoloehdotus kertyy. Pro katsoo, että koska palkkatuella palkattu henkilö on työlainsäädännön näkökulmasta työsuhteeseen liittyvine oikeuksineen ja velvollisuuksineen täysin vastaavassa asemassa kuin ilman palkkatukea palkattu henkilö, työssäoloehdotuksen kertyminen lakkauttaminen palkkatuetusta työstä on vastoin perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentissa säädettyä yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta. Pro katsoo, että hallituksen esityksessä esitetty perustuslain mukaisuutta koskeva arviointi, jonka mukaan palkkatuella palkattu henkilö tulee perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisuutta arvioitaessa rinnastaa työllistymistä edistävässä palvelussa olevaan työttömään

työnhakijaan, jolle ei palvelun ajalta kerry työssäoloehtoa, on tarkoitushakuisuudessaan keinotekoinen ja perusteluiltaan hyvin hatara.

Esityksen mukaan työssäoloehtoa kertyisi poikkeuksellisesti, jos palkkatuki on myönnetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 7 luvun 7 §:n 3 momentin tai työvoimapolkujen järjestämisestä annetun lain 87 §:n 3 momentin perusteella alentuneesti työkykyisen palkkaamiseen. Työssäoloehtoa kertyisi kuitenkin vasta sen jälkeen, kun palkkatuetun työsuhde on kestänyt 10 kuukautta. Tuon 10 kuukauden ylittävältä ajalta huomioitaisiin nykytilannetta vastaavasti 75 prosenttia työssäoloehdossa huomioitavista kalenteriviikoista tai työssäoloehtokuukausista. Pro toteaa, että työssäoloehdon kertymisen rajoittaminen niiden henkilöiden kohdalla, joiden mahdollisuudet sopivan työn saantiin ovat alentuneet olennaisesti vamman tai sairauden vuoksi, on erityisen piittaamatonta. Nämä henkilöt ovat kaikista heikoimmassa työmarkkina-asemassa, ja he ovat jatkuvasti vaarassa joutua siihen tilanteeseen, ettei heillä ole taloudellisesti muuta vaihtoehtoa kuin hakeutua mahdollisesti jo hyvin nuorella iällä työkyvyttömyyseläkkeelle. Se, että palkkatuetusta työsuhteesta otetaan nykyisin huomioon 75 prosenttia työssäoloehdossa koko työsuhteen kestosta, on tähän saakka kannustanut vamman tai sairauden vuoksi alentuneesti työkykyisiä henkilöitä sinnittelemään työmarkkinoilla ja olemaan hakeutumatta työkyvyttömyyseläkkeelle. Hallituksen nyt esittämä muutos johtaa siihen, että nämä kaikista heikoimmassa työmarkkina-asemassa olevat henkilöt putoavat palkkatuetun työn päätyttyä työmarkkinatuelle, koska ansiopäivärahan uusi, 12 kuukauteen pidennetty työssäoloehto kertyy heille äärimmäisen hitaasti. Tässä tilanteessa he joutuvat taloudellisen pakon edessä hakeutumaan pois työelämästä työkyvyttömyyseläkkeelle.

Pro katsoo, että sen lisäksi, että työssäoloehdon kertymisen erittäin voimakas rajoittaminen palkkatuetusta työstä on vastoin perustuslain 6 §:ssä säädettyä yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta, se voi rikkoa myös Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Suomi on sitoutunut edistämään vammaisten henkilöiden oikeuksia ja osallistumista työelämään sekä mahdollisuuksia kohtuullisen taloudellisen toimeentulon saavuttamiseen (YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, SopS 26–27/2016). Hallituksen esittämä radikaali heikennys työssäoloehdon kertymisessä alentuneesti työkykyisten kohdalla toimii myös täysin vastoin hallituksen omassa ohjelmassaan julistamaa tavoitetta työllisyyden ja osallisuuden lisäämisestä.

Lausuttavana olevan esityksen mukaan työssäoloehdon kertymisen lakkauttamista palkkatuetusta työstä kompensoitaisiin siten, että palkkatuetun työsuhde pidentäisi koko kestollaan työssäoloehdon tarkastelujaksoa. Työttömyyttä edeltäviä työssäoloehtoa kerryttäviä kalenteriviikkoja tai kuukausia voitaisiin siis etsiä nykyistä pidemmältä ajalta. Pro toteaa, että tämä muutos ei kompensoi sitä huomattavaa työttömyyden aikaisen toimeentulon heikennystä, joka kaikkein heikoimmassa työmarkkina-asemassa oleville henkilöille aiheutuu siitä, ettei palkkatuetusta työstä kertyisi jatkossa pääsääntöisesti lainkaan ansiopäivärahan työssäoloehtoa.

Lausuttavaa työllistämismääräyksen ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamisesta?

Esityksen mukaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 3 momentissa säädetty 57 vuotta täyttäneitä työtöntä työnhakijaa koskeva kunnan työllistämismääräys poistetaan. Ammattiliitto Pron näkemyksen mukaan tämä on yksiselitteisesti virhe ja osoittaa hallituksen piittaamattomuutta tämänkin ryhmän kohtaamista työllistymisen haasteista. Kyseessä on erittäin vakava sosiaaliturvan heikennys, joka tulee johtamaan pitkän työuran tehneiden, yhteiskunnan palveluiden ja etuusjärjestelmän rahoittamiseen täysimittaisesti osallistuneiden mutta lopulta työnsä vastoin tahtaan menettäneiden henkilöiden taloudelliseen ahdinkoon. Tämän ikäryhmän uudelleentyöllistyminen on huomattavasti haastavampaa kuin nuorempien henkilöiden, ja sen vuoksi lainsäätäjällä on aikoinaan säätänyt kunnille työllistämismääräyksen. Syynä työllistymisen haasteisiin ja nuorempia työnhakijoita pidempiin työttömyysjaksoihin ovat työnantajien asenteet, eli rekrytoinnissa ilmenevä ikäsyrjintä, sekä toisaalta osaamisen rajoittuminen usein vain tietyn tyyppiseen työhön, kun taustalla on pitkä palvelussuhde saman työnantajan palveluksessa.

Pro toteaa, että hallitusohjelmasta ei löydy mainintaa kuntien työllistämismääräyksen poistamisesta. Hallitus on lisännyt tämän vaikutuksiltaan erittäin merkittävän heikennyksen nyt lausuttavana olevaan esitykseen, vaikka hallituspuolueiden keskenään sopima ohjelma ei olisi sitä edellyttänyt. Julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 4 momentin mukaan kunnalle maksetaan palkkatukea työllistämismääräyksen perusteella työllistetyn palkkakustannuksiin. Nyt lausuttavana olevassa esityksessä työllistämismääräyksen poistamista perustellaan sillä, että koska palkkatuesta ei jatkossa kerry työttömyyspäivärahan työssäoloa, voidaan kuntien työllistämismääräyksen tarpeettomana poistaa. Hallituksen ajatus on siis se, että koska se itse on päättänyt poistaa työssäoloa kertymisen palkkatuetusta työstä, tämä seikka muodostaa samalla sen välttämättömyyden, että 57 vuotta täyttäneen työttömän taloudellista toimeentuloa ei voida enää suojata lakiin jätettävällä poikkeussäännöksellä, jonka mukaan 57 vuotta täyttäneiden kohdalla palkkatuettu työ otettaisiin jatkossakin huomioon työssäoloa.

Pro toteaa, että esityksessä esitetty perustelu kunnan työllistämismääräyksen poistamiselle on ennätyskäsittely ja tarkoitushakuinen. Mitään hallituksen oman päätöksenteon ulkopuolista estettä edellä mainitun poikkeuksen säätämiseksi ei ole. Hallitushan ehdottaa tässä samassa esityksessä poikkeusta alentuneesti työkykyisten työssäoloa kertymiseen palkkatuetusta työstä, joten toteutuksen tasolla kyse on pelkästään lainsäädäntötekniikasta. Kuten edellä tässä lausunnossa on todettu, viimeksi mainittu poikkeus ei sinänsä turvaa alentuneesti työkykyisen työttömän taloudellista toimeentuloa riittävästi.

Ammattiliitto Pro katsoo, että kuntien työllistämismääräys, jonka avulla turvataan 57 vuotta täyttäneiden työttömien työnhakijoiden toimeentulo, on säilytettävä jatkossakin. Tämä palkkatuettu työ on otettava nykyä vastaavasti kokonaisuudessaan huomioon työttömyyspäivärahan työssäoloa.

Lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevasta ehdotuksesta?

Esityksen mukaan palkkatuettu työ otettaisiin huomioon laskettaessa, onko työtön työnhakija täyttänyt hänelle asetetun työssäolomääräyksen (12 kalenteriviikkoa) tai koulutusta vailla olevalle nuorelle asetetun työttömyysturvalain 2 luvun 13–16 §:ssä tarkoitetun seuraamuksen (esimerkiksi työssäoloa vähintään 21 kalenteriviikkoa). Palkkatuettu työ otettaisiin lisäksi huomioon laskettaessa

työttömyysturvalain 7 luvun 2 §:n 3 momentissa tarkoitettua työmarkkinatuen odotusajasta vähennettävää aikaa.

Pro toteaa, että edellisessä kappaleessa selostettu esitys on periaatteessa myönteinen, koska työttömälle työnhakijalle syntyisi nykyistä hieman nopeammin oikeus työttömyysetuuteen. Tämä muutos ei kuitenkaan kompensoi sitä merkittävää toimeentulon tason heikennystä, joka aiheutuu siitä, ettei palkkatuettu työ jatkossa kerryttäisi ansiopäivärahan työssäoloehto.

Lausuttavaa ehdotuksesta, joka koskee luopumista eräistä työssäoloehtoista ja ansiopäivärahan määrää koskevista ikäsidoista poikkeuksista?

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 1 momentti, jossa säädetään velvoitteesta tarjota 57 vuotta täyttäneelle mutta alle 60-vuotiaalle työttömälle, jonka oikeus ansiopäivärahaan on päättymässä, työllistymistä edistävää kuntoutusta tai työvoimakoulutusta. Lisäksi kumottavaksi esitetään mainitun lain 11 luvun 1 §:n 2 momentti, jonka mukaan työ- ja elinkeinotoimistolla on velvollisuus järjestää 60 vuotta täyttäneelle työttömälle mahdollisuus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön muun kuin kunnan palveluksessa ennen kuin hänen oikeutensa palkansaajan työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan takia. Tämä palvelu tai palkkatuettu työ on järjestettävä sen kestoisena, että työttömyyspäivärahan työssäoloehto täyttyy. Kumottavaksi esitetään niin ikään työttömyysturvalain 6 luvun 9 §:n 3 momentti, jonka nojalla perus- tai ansiopäivärahaa voidaan maksaa enimmäisajan estämättä, jos työllistymistä edistävä palvelu on järjestetty julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentin nojalla.

Ammattiliitto Pro vastustaa näitä esityksiä samoilla perusteilla kuin se vastustaa esitystä julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain 11 luvun 1 §:n 3 momentissa säädetystä 57 vuotta täyttäneitä työttömiä koskevan kunnan työllistämisvelvoitteen kumoamisesta.

Pro vastustaa myös esitystä 58 vuotta täyttäneen työttömän työnhakijan ansiopäivärahan tasoa koskevan suojasäännöksen poistamisesta. Sen lisäksi, että muutos vaikuttaisi heikentävästi työttömän toimeentuloon ja pakottaisi hänet turvautumaan verovaroin rahoitettuun asumistukeen ja toimeentulotukeen, se myös vähentäisi kannustetta hakea aktiivisesti työtä, jonka palkka on matalampi kuin sen työsuhteen palkka, jonka perusteella ansiopäiväraha on edellisen kerran määritetty. Tämä muutos toimisi kaikilta osin niiden tavoitteiden vastaisesti, jotka hallitus on itselleen hallitusohjelmassa asettanut.

Lausuttavaa vaikutuksista kotitalouksiin?

Esityksessä korostetaan, että siinä ehdotettujen muutosten vaikutusten arviot ovat staattisia eli niissä on oletettu, että kenenkään käyttäytyminen ei muuttuisi muutosten seurauksena. Esityksessä muutoksilla arvioidaan olevan kuitenkin myös noin 18 700 henkilön työllisyyttä lisäävä vaikutus, ja tämän perusteella oletetaan, että staattiset arviot yliarvioivat merkittävästi esityksen kielteisiä vaikutuksia kohderyhmien toimeentuloon. Esityksessä myönnetään, että työllisyysvaikutusten kohdentumista eri henkilöryhmiin ei pystytä arvioimaan. (s. 45-46)

Esityksen mukaan ansiopäiväraha maksettaisiin porrastuksen myötä alennettuna vuoden 2022 lopun kaltaisessa työttömyystilanteessa arviolta noin 80 000 henkilölle, joista noin 45 000 etuudensaajan ansiopäivärahaa alennettaisiin 20 prosenttia ja noin 35 000 etuudensaajan ansiopäivärahaa 25 prosenttia. Ansiopäivärahan porrastus vaikuttaisi jonkin verran enemmän miehiin kuin naisiin, koska miehet ovat keskimäärin naisia pidempään ansiopäivärahalla kokonaan työttöminä, eli he tekevät naisia vähemmän osa-aikatyötä.

Esityksen mukaan 20 prosentin porrastus pienentäisi keskimääräistä täyttä ansiopäivärahaa noin 14 euroa eli noin 300 euroa kuukaudessa ja 25 prosentin porrastus noin 15,5 euroa eli noin 330 euroa kuukaudessa. Yli 170 päivää ansiopäivärahaa saaneilla päiväraha on keskimäärin pienempi kuin 41–170 päivää saaneilla. Esityksen mukaan tähän on todennäköisesti syynä se, että yli 170 päivää päivärahaa saaneet ovat keskimäärin heikommassa työmarkkina-asemassa, mikä näkyy myös henkilöiden etuutta edeltävässä palkkatasossa.

Esityksen mukaan leikkaus ansiopäivärahan määrässä olisi euromääräisesti sitä suurempi, mitä suurempi täysi päiväraha on. Esityksen mukaan porrastuksen vaikutukset olisivat suurimmat kolmanneksi ja neljänneksi alimmissa tulodesiileissä, eli vaikutukset eivät kohdistuisi voimakkaasti aivan pienituloisimpiin kotitalouksiin. Tämä johtuu siitä, että ansiopäivärahan taso ei voisi porrastuksen jälkeenkään alittaa peruspäivärahan tasoa. Esityksessä arvioidaan, että reilulla kolmella prosentilla ansiopäivärahan saajista eli reilulla 3000 henkilöllä päivärahan taso tippuisi porrastuksen myötä peruspäivärahan suuruiseksi. Näillä henkilöillä porrastuksen vaikutus olisi sekä euromääräisesti että prosentuaalisesti pienempi kuin muilla. (s. 55-56)

Esityksen mukaan porrastuksen heikentävä vaikutus kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin on voimakkain koko vuoden ajan ansiopäivärahaa saavien kotitalouksissa. Porrastus heikentää suhteellisesti eniten yli 35-vuotiaiden yhden hengen talouksien käytettävissä olevia tuloja. Lapsiperheisiin vaikutus on esityksen mukaan suhteellisesti pienempi sen vuoksi, että lapsiperheet saavat myös muita etuuksia kuten lapsilisiä. (s. 57)

Ammattiliitto Pro toteaa, että 3600 euroa kuukaudessa ennen työttömyyttä ansainneella henkilöllä, jolla ei ole alaikäisiä lapsia, ansiopäivärahan taso on nykyisin bruttona 1988 euroa kuukaudessa. Verojen jälkeen käteen jäävä määrä riittää parhaassa tapauksessa kattamaan juuri ja juuri asumiseen liittyvät sekä ruoka- ja muut elinkustannukset. Esityksen mukaisen ensimmäisen porrastuksen, joka tehdään 40 työttömyyspäivän eli kahden kuukauden jälkeen, ansiopäiväraha olisi bruttona 1590 euroa, eli määrä leikkaantuisi 398 euroa kuukaudessa. Toisen porrastuksen eli 170 maksupäivän jälkeen päiväraha olisi bruttona 1491 euroa kuukaudessa eli leikkaus olisi 497 euroa. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla asuva työttömäksi joutunut henkilö, jonka uudelleentyöllistymismahdollisuudet ovat pääsääntöisesti parhaimmat pääkaupunkiseudulla, olisi jo ensimmäisen porrastuksen jälkeen erittäin vaikeaa selvittää taloudellisesti pelkällä ansiopäivärahalla, kun otetaan huomioon pääkaupunkiseudun korkeat asumiskustannukset. Jos hän ei työllistyisi kahden kuukauden kuluessa, hän joutuisi erittäin todennäköisesti hakemaan asumistukea.

Porrastus heikentää tosiasiallisesti merkittävästi myös sellaisen henkilön taloudellista tilannetta, joka on ennen työttömyyttään ansainnut 3600 euroa kuussa ja jolla on kaksi alaikäistä lasta. Tällaisen henkilön ansiopäivärahan määrät olisivat bruttomääräisesti samat kuin edellisessä esimerkissä, mutta kun otetaan huomioon ansiopäivärahan lapsikorotusten poisto, hänen ansiopäivärahansa pienenisi 40 työttömyyspäivän jälkeen 582 euroa ja 170 työttömyyspäivän jälkeen 681 euroa kuukaudessa nykytilaan verrattuna. Asumistuen ohella perhe voisi joutua hakemaan toimeentulotukea, siitäkin huolimatta, että vanhempi saa lapsilisiä. Esimerkkitaulukot ansiopäivärahan porrastuksen ja lapsikorotusten poiston vaikutuksista löytyvät Ammattiliitto Pron sivuilta osoitteesta <https://proliitto.fi/fi/ajankohtaiset/nain-suunnitellut-tyottomyysturvan-leikkaukset-osuvat-sinuun>.

Pro toteaa, että jos työttömyyttä edeltänyt palkka on ollut pienempi kuin edellä kuvatuissa kahdessa esimerkissä, ansiopäivärahan porrastuksen tosiasiallinen vaikutus työttömäksi jääneen ja hänen perheensä taloudelliseen toimeentuloon on vielä merkittävämpi. Porrastus lisää pienituloisemman henkilön ja hänen mahdollisen perheensä kohdalla entisestään tarvetta asumistukeen ja toimeentulotukeen. Näin siitäkin huolimatta, että päivärahan tason aleneminen saattaa prosentuaalisesti jäädä pienemmäksi kuin 20 tai 25 prosenttia. Pro toteaa, että hallituksen esityksessä valitulla tavalla, jossa korostetaan tilanteesta riippuen joko sitä, että pienempi ansiopäiväraha pienenee porrastuksen jälkeen euromääräisesti vähemmän kuin suurempi päiväraha tai sitä, että pienempää ansiopäivärahaa saavan kohdalla porrastuksen leikkaava vaikutus voi jäädä pienemmäksi kuin 20 tai 25 prosenttia, pyritään hämärtämään sitä tosiasiaa, että mitä pienituloisemmasta henkilöstä tai perheestä on kyse, sitä suurempi tosiasiallinen vaikutus porrastuksella on käytettävissä oleviin tuloihin. Ruoka ja muut välttämättömät hyödykkeet ovat saman hintaisia kaikille. Työttömäksi jäänyt voi vain harvoin pienentää nopeasti asumiskustannuksiaan, erityisesti jos hänellä on lapsia. Edullisemman vuokra-asunnon löytäminen ja vuokrasopimuksen solmiminen voi olla ylipäättään haastavaa ilman ansiotuloja. Joka tapauksessa pienikin työttömyysturvan tason leikkaus vaikuttaa sitä voimakkaammin, mitä pienituloisemmasta henkilöstä ja perheestä on kyse.

Esityksen mukaan yli 170 päivän työttömyys- eli maksupäiväkertymät keskittyvät voimakkaasti yli 60-vuotiaiden ikäryhmään, mikä selittyy suurelta osin muttei kokonaan työttömyysturvan lisäpäivillä. Muissa ikäluokissa yli 170 päivän kertymien osuus on pienempi ja melko tasainen, joskin nousee niissäkin jossain määrin iän myötä. Ansiopäivärahan tason alennus 25 prosentilla kohdistuisi siis todennäköisesti erityisesti vanhempiin ansiopäivärahan saajiin. Esityksessä todetaan, että yli 60-vuotiaiden ryhmään vaikuttavat myös työttömyysturvan lisäpäivien poisto sekä tässä esityksessä ehdotettu kuntien työllistämismäärärahan lakkauttaminen. (s. 49-50)

Ammattiliitto Pro on erittäin huolestunut siitä, että ansiopäivärahan porrastus, kuntien työllistämismäärärahan poistaminen sekä jo aiemmin voimaan tullut lisäpäivien poisto vuonna 1965 syntyneiden ikäryhmästä alkaen heikentävät yhdessä voimakkaasti nimenomaan kuuttakymmentä ikävuotta lähestyvien ja sitä vanhempien työttömien taloudellista toimeentuloa. Työmarkkinoilla esiintyvän ikäsyvännän sekä osaamisen vanhentumisen vuoksi ikääntyvien työttömien

uudelleentyöllistymismahdollisuudet ovat nuorempia ikäryhmiä huomattavasti heikommat. Riski pudota työmarkkinatuella ja köyhyyteen on todellinen aktiivisesta työhausta huolimatta.

län vaikutus työllisyyteen näkyy selvästi myös Pron tekemissä tutkimuksissa (ks. esim. graafi Pron jäsenten työttömyysasteesta iän ja sukupuolen mukaan vuosina 2008-2023 osoitteessa https://tiedostot.proliitto.fi/tmt/TEST/JSON/plotime_pTYOTT_spika.html). län ja koulutustason merkitys työllisyydessä käy ilmi myös Pron työmarkkinatutkimuksesta vuodelta 2021 (ks. <https://proliitto.fi/fi/ajankohtaiset/pron-tyomarkkinatutkimus-nelikymppiset-parhaiten-suojassa-tyottomydelta>).

Esityksen mukaan ansiopäivärahan maksupäiväkertymät ovat keskimääräistä suurempia eli ansiopäivärahaa maksetaan keskimääräistä pidempään esimerkiksi Työttömyyskassa Prossa (s. 51-52). Kertymät ovat pienempiä työttömyyskassoissa, joissa sovitellun päivärahan saanti on yleistä (esimerkiksi terveydenhuoltoalalla ja palvelualalla). Esityksestä on siis nähtävissä, että ansiopäivärahan porrastus vaikuttaa erityisesti Ammattiliitto Pron jäseniin.

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

Esityksen mukaan siinä ehdotetut muutokset ovat osa hallitusohjelmaan sisältyvää kannustinloukkujen purkamisen kokonaisuutta. Esityksellä tavoitellaan nettomääräisesti noin 298 miljoonan euron menosopeutusta sekä noin 18 700 henkilön työllisyyskasvua. Työllisyyden kasvun arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 458 miljoonalla eurolla. Yhteensä julkisen talouden arvioidaan vahvistuvan noin 756 miljoonalla eurolla. Esityksessä todetaan kuitenkin, että niin suorien etuusmenovaiikutusten kuin työllisyysvaikutustenkin arviointiin liittyy suuria epävarmuuksia. Esityksen mukaan suorien vaikutusten kohdalla epävarmuudet ovat tavanomaista suurempia, koska samoihin kohderyhmiin kohdistuu useita samanaikaisia muutoksia ja koska aiempien muutosten vaikutuksia ei pystytä vielä todentamaan rekisteriaineistoista. (s. 70)

Ammattiliitto Pro kiinnittää huomiota siihen, että myös arvioiden pohjalla olevien tutkimustulosten asetelmat ovat voineet olla hyvin erilaisia kuin nyt esitetyt lainsäädäntömuutokset (s. 71). Positiiviset vaikutukset julkiseen talouteen perustuvat lähes yksinomaan siihen oletukseen, että työllisyyden parantuminen on riippuvainen työttömien käyttäytymisen muuttumisesta, johon etuuksien heikentäminen pakottaa. Toisaalta esityksessä todetaan toistuvasti, että arviot säästöistä ovat staattisia eli niissä ei ole otettu huomioon tai ei ole kyetty luotettavasti arvioimaan, miten työttömät työnhakijat muuttavat käyttäytymistään työttömyysturvan heikennysten vuoksi.

Tässä kohdassa Pro huomauttaa, että aktiivisesta työhausta huolimatta työtön ei yksin pääätä työllistymisestään. Työnantajat tarjoavat avoimia työpaikkoja ja päättävät, keitä rekrytoivat niihin. Pro toteaa, että hallituksen esityksessä sivuutetaan täysin työmarkkinoilla vallitseva tosiasiallinen tilanne, jossa työllistymismahdollisuuksiin vaikuttaa voimakkaasti työnantajien asenne esimerkiksi työnhakijan ikää tai työkyvyn rajoitteita kohtaan.

Esityksen mukaan suurin osa ansiopäivärahan saajista ei saa nykyisin täydentäviä etuuksia eli asumistukea tai toimeentulotukea. Esityksen mukaan ansiopäivärahan porrastus lisäisi yleisen asumistuen ja toimeentulotuen saantia pitkittyneesti ansiopäivärahaa saavilla. Esityksessä todetaan, että vaikutuksen lukumääräistä muutosta on vaikea arvioida tarkasti, mutta karkean mittaluokkarivion mukaan täydentävien etuuksien saanti lisääntyy noin 10 prosenttia suhteessa työttömyysetsuussäästöön. Tällöin täydentävien etuuksien saanti kasvaisi noin 24 miljoonaa euroa. (s. 52)

Ammattiliitto Pron näkemyksen mukaan ansiopäivärahaa saavien siirtäminen ns. luukulta toiselle, eli hakemaan ansiopäivärahan lisäksi asumistukea ja toimeentulotukea, on äärimmäisen epätarkoituksenmukaista. Työttömien lisääntyvä taloudellinen riippuvuus asumistuesta – johon kohdistuu niin ikään huomattavia leikkauksia – ja etenkin toimeentulotuesta heikentää merkittävästi kannustetta nopeaan uudelleentyöllistymiseen. Pron näkemyksen mukaan hallituksen omaksuma valinta, jossa suurelta osin työttömyysvakuutusmaksuilla ja kassojen jäsenmaksuilla rahoitetun ansiopäivärahan hakijat pakotetaan turvautumaan täysin verorahoitteisiin ja epäkannustaviin täydentäviin etuuksiin, on järjetön. Tällaisella ratkaisulla hallitus tuskin saavuttaa tässä esityksessä ilmaistuja säästötavoitteitaan, jotka ylipäättään perustuvat epävarmoihin arvioihin etenkin työllisyysvaikutusten osalta. Sen sijaan täysin perustellusti voidaan odottaa, että nyt esitetyt ansioturvan heikennykset yhdessä aiemmin hyväksytyjen heikennysten kanssa lisäävät työttömäksi joutuneiden ja heidän perheidensä pahoinvointia ja sen myötä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon menoja.

Esityksessä todetaan, että jos palkkatuettu työ ei jatkossa kerrytä työssäoloehtoaa eikä näin ollen vapauta kuntaa työttömyysetsuusmenojen rahoitusvastuusta (kun henkilö ei pääsisi takaisin ansio- tai peruspäivärahalle vaan palaisi palkkatukityön jälkeen työmarkkinatuella), tämä houkuttaisi kuntia ohjaamaan työttömiä työnhakijoita työvoiman ulkopuolelle nykyistä enemmän. Esityksen mukaan tähän sisältyy se riski, että kunnat uusina työvoimaviranomaisina pyrkivät jatkossa ohjaamaan työvoiman ulkopuolelle myös sellaisia henkilöitä, jotka voisivat vielä työllistyä, jos he saisivat pitkäkestoisesti työvoimapalveluita (s. 71-72). Pro toteaa, että sen lisäksi, että työssäoloehdon kertymisen poistaminen palkkatuetusta työstä pahentaa vaikeasti työllistettävien köyhyyttä ja johtaa alentuneesti työkykyisten hakeutumiseen nykyistä varhaisemmassa vaiheessa työkyvyttömyyseläkkeelle, muutos voi käytännössä ohjata myös kuntia toimimaan tavalla, joka ei tue hallituksen tavoitetta työllisyysasteen nostamisesta.

Pro huomauttaa, että esityksessä sivuutetaan työttömien ostovoiman heikentymisen kulutusta vähentävä vaikutus, jolla voi olla myös työllisyyttä ja verokertymää heikentävä vaikutus. Lisäksi esityksestä puuttuu kokonaan näkökulma, jossa tarkasteltaisiin esimerkiksi työssäoloehtoaa kerryttävän palkkatuetun työn myönteisiä vaikutuksia hyvinvointiin, terveyteen ja osallisuuteen. Esityksessä ehdotettujen työttömyysturvahaikennysten ennakoitavan asumistuki- ja toimeentulotukimenoihin. Muista huono-osaisuuden ja köyhyyden lisääntymisestä aiheutuvista kustannuksista, kuten sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen kasvusta, ei esitetä arvioita. Pro toteaa, että esityksen yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi jää kapea-alaiseksi.

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

Esityksen vaikutus työvoimaviranomaisten työhön on suhteellisen vähäinen. Sen sijaan vaikutukset työttömyysetuuden maksajille (työttömyyskassat, Kela) ovat olennaisesti suuremmat. Ammattiliitto Pro kiinnittää huomiota siihen, että esityksen vaikutusten arvioinnissa ei esitetä minkäänlaista arviota siitä, millainen vaikutus päätösmäärän valtavalla lisääntymisellä (+80 000) on esimerkiksi työttömyyskassojen henkilöstötarpeeseen (s. 84). Muutosten ennakoitavan aiheuttavan merkittäviä tietojärjestelmäkustannuksia, mutta niiden suuruudesta ei esitetä arviota. Pro toteaa, että lopullisessa hallituksen esityksessä on oltava arvio sekä työttömyysetuuden maksajien henkilöresursseista että tietojärjestelmäkustannuksista. Kaikki hallituksen työttömyysturvaan esittämien muutosten synnyttämät lisäkustannukset on esitettävä.

Esityksellä arvioidaan olevan vaikutusta muutoksenhakuasteiden (sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta ja vakuutusosikeus) toimintaan, koska valitusten määrän ennakoitavan lisääntyvän erityisesti ansiopäivärahan alentamisen vuoksi. Arviota valitusten määrästä tai niiden käsittelyn aiheuttamasta lisätyön määrästä ei kuitenkaan kyetä esittämään. (s. 85) Pro edellyttää, että sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan ja vakuutusosikeuden henkilöresurssien riittävyys varmistetaan, jotta valitusten käsittelyajat saadaan pidettyä kurissa. Vakuutusosikeuden internetsivuilla kerrotaan, että vakuutusosikeudessa odotettavissa oleva käsittelyaika vireille tulevien asioiden osalta on 8–13 kuukautta. Vuonna 2022 keskimääräinen käsittelyaika on ollut 12,2 kuukautta (lähde: Valtion talousarvio 2024). Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnassa keskimääräinen käsittelyaika on vuonna 2022 ollut 6,5 kuukautta (Valtion talousarvio 2024). Vakuutusosikeuden henkilöstömäärä on 107 (Tutki hallintoa.fi -sivusto, vuoden 2023 luku) ja sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan 100 (Tutki hallintoa.fi -sivusto, vuoden 2023 luku). Pienillä ja tehtäviltään hyvin erikoistuneilla organisaatioilla on vähän liikkumavaraa henkilöresurssien käytössä. Valitusten määrän lisääntyessä riski käsittelyaikojen pidentymisestä on suuri. Työttömyysturva koskevien valitusten käsittelyssä on kyse heikossa taloudellisessa asemassa olevien henkilöiden toimeentulosta, oikeusturvasta ja viime kädessä perusoikeuksien toteutumisesta.

Pro toteaa, että jos hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa ei kyetä tekemään arviota muutosten vaikutuksista muutoksenhakuasteiden toimintaan, resurssitarpeita on tarkasteltava uudelleen siinä vaiheessa, kun vaikutukset työmäärään todentuvat. Seurannan mahdollisesti osoittama tarve henkilöresurssien lisäämiseen sekä muut mahdolliset kustannukset on huomioitava ilman tarpeetonta viivettä pysyvästi ja täysimääräisesti toimintamäärärahoissa.

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

Ei lausuttavaa.

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

Ammattiliitto Pro katsoo, että esityksen vaikutusten arviointi on puutteellista erityisesti kotitalouksien eli työttömien näkökulmasta. Esityksessä todetaan toistuvasti, että arviot ovat staattisia eli niissä ei ole otettu huomioon tai ei ole kyetty luotettavasti arvioimaan, miten työttömät työnhakijat muuttavat käyttäytymistään työttömyysturvan heikennysten vuoksi. Pro toteaa, että

mikäli eduskunta hyväksyy tämän kohtuuttoman lakiesityksen, heikennysten vaikutuksia työttömien ja heidän perheidensä asemaan on seurattava tarkasti. Vaikutusten jälkiseurannan välttämättömyys korostuu aiemmin säädettyjen työttömyysturvaheikennysten vuoksi (mm. työssäoloehdon pidentäminen sekä lapsikorotusten ja suojaosan poisto). Vaikutuksista on tehtävä tieteellistä tutkimusta ja niistä on annettava selonteko eduskunnalle.

Pro huomauttaa, että hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus lainsäädännön seurannan ja jälkiarvioinnin kehittämistä. Hallitus kertoo myös vahvistavansa lainsäädännön arviointineuvoston asemaa säätämällä siitä lailla. Pro toteaa, että näillä kehittämistoimilla on kiire. Hallitus on toteuttamassa lainsäädännöllä merkittäviä rakenteellisia uudistuksia ja suorita säästötoimia, joiden yhteiskunnallisia vaikutuksia on kyettävä arvioimaan nykyistä paremmin sekä valmisteluvaiheessa että jälkikäteen.

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Ammattiliitto Pro vastustaa esitettyjä heikennyksiä ansiopäivärahan tasoon, ikäsidonnaisten poikkeusten poistamista sekä palkkatuettua työtä koskevaa työssäoloehdon kertymisen lakkauttamista ja merkittävää rajoittamista. Esitys on työttömäksi vastoin tahtoaan joutuneen henkilön kannalta täysin kohtuuton ja tulee lisäämään köyhyyttä ja yhteiskunnallisia ongelmia. Pron näkemyksen mukaan nyt lausuttavana olevan esityksen heikennyksiä ei tule säätää sellaisinaan lainkaan.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

Ammattiliitto Pron näkemyksen mukaan esitys on työnsä vastoin tahtoaan menettäneen tai avointen työmarkkinoiden ulkopuolelle alun perinkin jääneen työttömän kannalta täysin kohtuuton, erityisesti kun otetaan huomioon hallituksen jo aiemmin läpiviemät ansiopäivärahan erittäin merkittävät heikennykset, kuten työssäoloehdon pidentäminen 12 kuukauteen sekä lapsikorotusten ja sovitellun työttömyysetuuden suojaosan poistaminen. Pro toteaa, että mikäli hallitus haluaa todella lisätä työllisyyttä ja vähentää työttömyyttä, sen tulee kohdentaa konkreettisia toimia pitkäaikaistyöttömyyden hoitoon. Pelkästään ansiopäivärahaa leikkaamalla työttömyydestä aiheutuvat kokonaismenot eivät laske. Pitkittyvän työttömyyden syynä ovat ennen kaikkea terveydentilasta johtuvat työkykyrajoitteet, osaamisen puutteet sekä ikääntyvien työnhakijoiden kohtaama ikäsyrintä. Työttömän heikko taloudellinen tilanne ja terveydelliset haasteet voivat johtaa pitkittyessään myös sosiaalisiin ongelmiin, jotka entisestään heikentävät työllistymismahdollisuuksia.

Pro painottaa, että työllisyysasteen nostamisessa avainasemassa ovat henkilön työ- ja toimintakykyä tukevat yksilölliset ja oikea-aikaiset palvelut. Työkykyä on tuettava jo työsuhteen aikana, jotta henkilö voi jatkaa työssä edes osa-aikaisesti sen sijaan, että hän joutuu pitkälle sairauslomalle. Työttömyyden kohdatessa henkilön on saatava heti työttömyyden alusta alkaen ammattitaitoista tukea työkykynsä säilyttämisessä ja uuden työn löytämisessä. Työtöntä on tuettava konkreettisin keinoin työnhaussa tai sopivaan koulutukseen hakeutumisessa sen sijaan, että hänet jätetään selviytymään ensin omin neuvoin kuukausien ajaksi. Tämä edellyttää riittäviä resursseja työvoimapalveluihin.

Pro toteaa, että hallituksen esityksessä oleva maininta tilanteesta, jossa alentuneen työkyvyn omaava henkilö on kirjattu työttömäksi työnhakijaksi eikä hän näin ollen saa omaan tilanteeseensa nähden oikeaa eli työkyvyttömyysetuutta, on asianmukainen havainto (s. 71). Edellä kuvattu tilanne on erittäin epätarkoituksenmukainen sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta, eikä se tue työkyvyn palautumista saatikka uudelleentyöllistymistä. Näiden tilanteiden minimoimiseksi lainsäädäntöä tulee Pron näkemyksen mukaan kehittää siten, että jokainen työkykyongelmista kärsivä henkilö ohjataan heti työttömyyden alussa terveydenhuoltoon ja muihin tarvittaviin palveluihin ja että niissä tehdyn asiantuntija-arvion perusteella henkilöä ohjataan hakemaan oman tilanteensa kannalta oikeaa etuutta (esim. lääkinnällisen tai ammatillisen kuntoutuksen etuudet). Samalla lainsäädäntöä tulee kehittää siten, että henkilö myös tosiasiallisesti saa hänelle tarkoituksenmukaisimman etuuden sen sijaan, että hän joutuu vuosia kestävään valitusprosessiin.

Työllisyysasteen nostaminen edellyttää lisäksi merkittäviä panostuksia osaamistason nostoon. Pro katsoo, että työsuhteessa olevien kohdalla tämä tapahtuu muun muassa kehittämällä aikuiskoulutustukea sen lakkauttamisen sijaan. Pron näkemyksen mukaan työttömien oikeutta opiskella työttömyysaikana on laajennettava huomattavasti. Työttömän on saatava aloittaa heti työttömyyden alussa sellainen päätoiminen opiskelu, jonka myötä hän voi työllistyä työvoimapulasta kärsivälle alalle. Työttömien ohjaamista sellaiseen oppisopimuskoulutukseen, joka on kunkin henkilön yksilöllisten ominaisuuksien kannalta tarkoituksenmukaista, on myös lisättävä. Työttömyysuhan alla olevien kohdalla yksilölliset osaamisen kehittämiseen tähtäävät toimet on aloitettava jo työsuhteen aikana.

Ammattiliitto Pro esittää, että työttömyysturvan kehittämisessä palataan aitoon kolmikantaiseen valmisteluun, jossa pyritään löytämään ratkaisuja, joissa huomioidaan julkisen talouden lisäksi työttömäksi joutuneen henkilön taloudellisen toimeentulon riittävyys ja työmarkkinakelpoisuuden säilyminen. Pron näkemyksen mukaan ansiopäivärahan kehittämisessä lähtökohdan tulee olla se, ettei henkilön tarvitsisi ansiopäivärahan lisäksi hakea täydentäviä etuuksia eikä varsinkaan toimeentulotukea. Ansiopäivärahaan perustuva riittävä taloudellinen toimeentulo antaa turvaa, jonka myötä työtön voi keskittyä täysipainoisesti aktiiviseen työnhakuun ja tarvittaessa osaamisensa täydentämiseen. Sitä vastoin työttömän työnhakijan taloudellisen riippuvuuden lisääminen asumistuesta ja toimeentulotuesta heikentää ripeän uudelleentyöllistymisen kannustimia.

Ammattiliitto Pro toteaa lopuksi, että työttömäksi joutuneiden taloudellisen ahdingon ja toimeentulotukiriippuvuuden lisääminen aiheuttaa eriarvoistumista ja huono-osaisuutta. Tämä heikentää yhteiskunnan sisäistä eheyttä, mikä on erityisen riskialtis kehityssuunta.

Kohdennettu kysymys TE-toimistoille ja työllisyysedistämisen kuntakoikeilussa 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?

Ei lausuttavaa.

Juntunen Pauliina
Ammattiliitto Pro ry