

Asia: VN/23793/2023

## Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

### Lausunnonantajan lausunto

#### Lausuttavaa ansiopäivärahan määrän alentamista koskevasta ehdotuksesta?

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK toteaa vastustavansa kaikkia hallituksen esitykseen kirjattuja heikennysesityksiä. Leikkaukset kohdistuvat erityisesti pienituloisiin työntekijöihin ja heikentävät heidän työttömyytensä aikaista toimeentuloa kohtuuttomalla tavalla. Leikkaukset romuttavat myös koko ansioturvajärjestelmää.

Eduskunta on jo päättänyt mittavista leikkauksista työttömyysturvaan. Tässä hallituksen esityksessä ansiopäivärahaa saavien työttömien toimeentulon leikkaaminen jatkuu kohdistuen jälleen samoihin ihmisiin. Heikennysten valmistelemisen näin nopealla aikataululla ja useassa eri vaiheessa on ongelmallista arvioitaessa esitettyjen muutosten vaikutusta suhteessa toisiinsa. SAK toteaa, ettei hallitus edelleenkään ole ottanut vastuuta kaikkien sosiaaliturvaheikennysten kokonaisvaikutusten arvioinneista myös yksilötasolla.

Suomalaisen työmarkkinamallin ajatuksena on ollut, että talouden heikompina aikoina yksittäinen työnantaja ei ole joutunut maksamaan merkittäviä irtisanomiskorvauksia työntekijöille irtisanomistilanteissa. Lisäksi lomautusjärjestelmä on toiminut joustavana elementtinä talouden laskukausina. Irtisanomiskorvausten sijaan työnantajilta ja palkansaajilta kerätyillä työttömyysvakuutusmaksuilla on kollektiivisesti rahoitettu työttömien ja lomautettujen ansioturva.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan tavoitteena on ollut turvata työttömäksi jääville säällinen toimeentulo uuden työn etsimisen ajaksi. SAK painottaa ansioturvan kannustavan työntekoon ja ansioturvalta työllistymisen olevan varsin nopeaa. Ansioturvan romuttaminen sitä näin rajusti leikkaamalla, johtaa työntekijöiden putoamiseen perusturvalle, jossa yhteys työelämään on selkeästi heikompaa.

## Ansiopäivärahan tason porrastaminen

SAK vastustaa ansiopäivärahan porrastamista sen tasoa leikkaamalla. Toimeentulon heikentäminen kohdistuu hallituksen esityksessä laajasti työttömiin, lomautettuihin, osa-aikatyöntekijöihin, kausityöntekijöihin, työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuviin sekä ikääntyviin.

Ansiopäivärahan leikkaaminen 20 prosentilla ensimmäisen kerran jo noin kahden kuukauden työttömyyden jälkeen ei nopeuta työllistymistä. Työllistyminen, tai muutoin ansiopäivärahalta poistuminen, on yleisintä 2–6 kuukauden jälkeen työttömyyden alkamisesta kaikissa alle 55-vuotiaiden ikäryhmissä. Työttömyys pitkittyy erityisesti ikääntyvillä.

SAK nostaa jälleen esiin työttömyyden kohdentumisen jo nyt pääsääntöisesti matalapalkkaisten alojen työntekijöiden. Suurin osa ansiopäivärahaa saavista on ansainnut ennen työttömyyttä 2000–2500 €/kk, jolloin ansiopäiväraha on noin 1300–1515 €/kk. Päivärahan leikkausten myötä heidän päivärahansa taso putoaisi noin 300–400 euroa kuukaudessa. Kaikilla 1300 euroa tai vähemmän ansaitsevilla ansiopäiväraha olisi jo kahden kuukauden jälkeen peruspäivärahan (800 €/kk) tasoinen.

Hallitus ei leikkaa esityksellä ansiopäivärahan enimmäiskestoja.

Käytännössä ansiopäivärahan kesto kuitenkin lyhenee useilla tuhansilla työttömällä kahteen tai kahdeksaan kuukauteen, sillä ansiopäiväraha putoaa leikkauksen myötä pienituloisilla hyvin lähelle peruspäivärahan tasoa.

Työttömyyskassoihin kuuluvat ovat vakuuttaneet itsensä jäsenmaksulla ja hankkineet näin lisävakuutuksen ansioturvan osalta. Ansiopäivärahaa leikataan esityksellä nyt vain ansio-osasta ja niin paljon, ettei pienituloisilla jää ansio-osaa juurikaan enää maksettavaksi. SAK painottaa ansiopäivärahan porrastuksen romuttavan vakuutusperiaatetta ja kysyy, onko vain ansio-osan leikkaaminen ylipäättään mahdollista?

Hallituksen esityksessä ehdotetaan ansiopäivärahan porrastamisen ulottamista myös korotettuun ansio-osaan sekä työttömyysturvan lisäpäiviin. Näistä leikkauksista hallitus ei linjannut hallitusohjelmassaan.

Korotettua ansio-osaa maksetaan työllistymissuunnitelmassa sovittujen työllistymistä edistävien palveluiden ajalta enintään 200 päivää. Korotuksen tarkoituksena on kannustaa työttömiä hakeutumaan palveluihin sekä parantaa osaamistaan ja tätä kautta työllistymistään. SAK painottaa, ettei esityksellä tule heikentää työttömien kouluttautumista etenäkään, kun samaan aikaan hallitus on lakkauttamassa myös aikuiskoulutustuen. Kyse on jälleen koulutusleikkauksesta.

Ikääntyneille pitkäaikaistyöttömille voidaan tietyin edellytyksen maksaa 500 päivän enimmäisajan jälkeen työttömyysturvan lisäpäiviä 65 vuoden eläkeikään saakka. Edellinen hallitus teki kuitenkin jo päätöksen lisäpäiviin oikeutettujen alaikärajan nostamisesta asteittain ja näin lisäpäiväoikeuden poistamisesta vuoteen 2025 mennessä. Käytännössä lisäpäiviä voi saada enää ennen vuotta 1965 syntyneet ja lisäpäivillä olevien määrä vähenee vuosittain. Lisäpäiville pääsemiseen liittyy ehtoja, joten kaikki ikääntyvät työttömät eivät ylipäätään ole oikeutettuja lisäpäiviin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että koska työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden aikana ei seurata työssäoloehdon kertymistä, 500 päivän aikana alennetun ansiopäivärahan maksaminen jatkuisi lisäpäiväoikeuden päättymiseen saakka. SAK toteaa tämän olevan kohtuuton linjaus, joka heikentää epäoikeudenmukaisesti muutamien ikäluokkien toimeentuloa. Osalle lisäpäivät maksettaisiin käytännössä täytenä ja osalle alennettuna.

STM on lisännyt hallituksen esitysluonnokseen taulukon, joka kuvastaa ikäluokittain eroja lisäpäivärahaan oikeutettujen välillä. SAK toteaa taulukon olevan osin kuitenkin harhaanjohtava ja sitä tulee korjata. Taulukossa tulee kuvata vain ne ikäluokat, joita lisäpäivien maksaminen alennettuna voi 500 enimmäispäivän porrastamisen seurauksena koskea. Vuonna 1959 ja 1960 syntyneet pitää poistaa taulukosta kokonaan, sillä kyseiset ikäluokat täyttävät tänä tai ensi vuonna 65 vuotta, jolloin lisäpäivien maksaminen loppuun. Lisäpäivien porrastus ei näin ollen enää kosketa heitä. Myös vuonna 1965 syntyneet tulee poistaa, sillä heillä ei enää ole oikeutta lisäpäiviin. Osalle ikäluokista lisäpäivien porrastamisessa on olennaista, ovatko he ylipäätään jääneet työttömäksi ennen vai jälkeen lain voimaantulon.

Mikäli ikääntyvien pitkäaikaistyöttömien lisäpäivät maksettaisiin alennettuna, olisi kyseessä kokonaisuutena kohtuuttoman pitkä ja raju heikennys. Ensin ansiopäivärahan 500 päivän enimmäisajasta 460 päivää maksettaisiin alennettuina, jonka jälkeen myös lisäpäivät alennettuina. Päätöksestä voisi syntyä osalla lisäpäiviin oikeutetuille kannustin jättäytyä työttömäksi ennen 1.9.2024. Vuonna 1964 tai loppuvuonna 1963 syntyneillä lisäpäiviin oikeuttava ansiopäivärahan enimmäisaika voisi kuitenkin alkaa vasta lain voimaantulon jälkeen, joten heillä lisäpäivät maksettaisiin aina alennettuina.

Työttömyysturvan lisäpäivien saajia on hallituksen esityksen mukaan ollut vuoden 2022 lopussa yhteensä 7 800. Määrä on vähentynyt viime vuosien ajan, sillä lisäpäiville pääsevien alaikäraja on nostettu useaan otteeseen. Lisäpäivien maksaminen alennettuna kohdistuisi edelläkin mainittujen yksityiskohtien vuoksi pieneen ryhmään. SAK painottaa, että tämä ryhmä tulee pitää porrastuksen ulkopuolella. Porrastuksella ei voida heikentää lisäpäiväoikeutta taannehtivasti. Lisäpäivien porrastamatta jättämisellä ei olisi vaikutusta valtiontalouden säästö- eikä työllisyystavoitteeseen.

**Lausuttavaa palkkatuettua työtä ja työssäoloehto koskevasta ehdotuksesta?**

SAK vastustaa työssäoloehdon kertymisen poistamista palkkatuesta työstä. Palkkatuettu työ on työntekijän tekemää työsuhteista työtä, josta maksetaan työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Tästä työstä tulisi kertyä muun työn tavoin työssäoloehto myös jatkossa, huolimatta työntajan saamasta palkkatuesta. Työssäoloehdon kertymisen poistaminen todennäköisesti heikentäisi työttömien halua tehdä palkkatuettua työtä.

Esitys heikentää palkkatuettua työtä tehneiden toimeentuloa nykyisestä, sillä jatkossa merkittävä osa heistä saa työssäolon jälkeen vain työmarkkinatukea. Esityksessä todetaan, että 90 prosenttia palkkatuetusta työstä on myönnetty ammatillisen osaamisen puutteiden perusteella eli tuki on enintään 10 kuukauden mittainen. Tämä tarkoittaa, että hallitus on jo käytännössä lopettanut työssäoloehdon täyttämisen mahdollisuuden palkkatuetulla työllä pidentämällä työssäoloehdon 12 kuukauteen.

SAK kannattaa lain valmisteluvaiheessa esitykseen lisättyä poikkeussääntöä, jonka mukaan alentuneesti työkykyisten työssäoloehto kertyisi kuitenkin jatkossa 10 kuukauden palkkatukityöjakson jälkeen. Samaan aikaan SAK toistaa tässä lausunnossa esityksensä siitä, että palkkatukityöhön tehty poikkeussääntö tulee ulottaa myös 60 vuotta täyttäneille pitkäaikaistyöttömille, joiden työllistämiseen voidaan myöntää pitkäkestoista palkkatukea. Molemmilla ryhmillä on erityisiä työllistymisen haasteita, jotka tulisi huomioida.

Esityksessä kuvataan, että jatkossa palkkatuettu työ rinnastuu nykyistä enemmän muihin julkisiin työvoimapalveluihin, jotka eivät kerrytä työssäoloehto. SAK muistuttaa, että vaikka palkkatuki on yksi työvoimapalveluiden muoto, samaan aikaan palkkatuettu työ on työsuhteista työtä. Työsuhde tuo työntekijälle kaikki työntekijän velvollisuudet ja vastuut, eri tavalla kuin muihin työvoimapalveluihin osallistuminen. On myös huomattava, että ikääntyneille työttömille ei ole tarjottu palveluita yhtä aktiivisesti kuin nuoremmille. Työnvälitystilaston mukaan työttömien aktivointiaste oli marraskuussa kaikkien työnhakijoiden keskuudessa 30,7 % ja yli 55-vuotiaiden keskuudessa 22,5 %. Sama tilanne kuvastuu myös SAK:n Työttömyyden syyt –tutkimuksesta (2023).

Työttömän voi jatkossa olla työttömyysturvan näkökulmasta kannattamatonta hakeutua palkkatukityöhön. Työllistymisen osalta SAK korostaa, että työttömän voi olla itse hankala tunnistaa miten palkkatuettu työ auttaa jatkotyöllistymisessä. Vastuun työllistymispolun kannalta relevanttiin työpaikkaan ohjaamisessa pitäisi olla työllisyyspalveluilla. Työllisyyspalveluiden tulisi jo nyt ohjata palkkatukityöhön vain ne työttömät, jotka eivät ilman tukitoimia työllistyisi.

Kunnilla on jatkossa pienemmät kannusteet ohjata varsinkin vaikeasti työllistyviä työnhakijoita palkkatuettuun työhön, sillä vuonna 2025 voimaan astuva rahoitusmalli asettaa kunnille vastuuta omien kuntalaistensa työttömyysturvasta. SAK on huolissaan esityksessäkin esiin nostetun mukaisesti siitä, että muutokset saattavat nostaa riskiä ohjata työttömiä työnhakijoita työvoiman ulkopuolelle - myös niitä henkilöitä, joiden työkyky mahdollistaisi pitkäkestoisilla työvoimapalveluluilla työllistymisen.

## **Lausuttavaa työllistämisvelvoitteen ja siihen liittyvän sääntelyn kumoamisesta?**

Ikäsidonnaisten poikkeussääntöjen tarkoituksena on kokonaisuutena tukea ikääntyvien työllisyyttä sekä turvata heidän toimeentuloaan tilanteissa, joissa heillä ei ole oikeutta työttömyysturvan lisäpäiviin.

SAK nostaa esiin velvoitetyön poistamisen heikentävän ikääntyneiden työuran jatkamista ja oikeutta työllisyyspalveluihin. Ikääntyneiden työllistyminen avoimille työmarkkinoille on usein hankalaa myös ikäsyrrjinnän vuoksi. Erityisen vaikeaa työllistyminen on ikääntyneille pitkäaikaistyöttömille.

SAK pitää valitettavana, ettei velvoitetyön vaikuttavuutta ja siihen osallistujien polkua jatkotyöhön ole parannettu muilla keinoin (ohjaus, koulutus, suunnitelmallisuus, palveluiden aiempi tarjoaminen, sote-palvelut), vaan nyt ratkaisuna on ikääntyvien velvoitetyön lopettaminen ja toimeentulon heikentäminen.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa on sitouduttu siihen, että hallitus torjuu ikäsyrrjintää ja poistaa iäkkäämpien henkilöiden työllistymisen ja työllistämisen esteitä. SAK peräänkuuluttaa näiden toimien aloittamista, sillä nyt esitetyt heikennykset nimenomaisesti vaikeuttavat työhön pääsemistä.

## **Lausuttavaa työttömyysturvaseuraamuksia koskevasta ehdotuksesta?**

SAK toteaa työttömyysturvaseuraamusten osalta tehtyjen esitysten, palkkatukityön työssäolovelvoitteita tai työmarkkinatuen odotusaikaa vähentävästä vaikutuksesta, olevan kannatettavia. Muutoin palkkatukityö olisi seuraamusaikaa pidentävä jakso.

## **Lausuttavaa ehdotuksesta, joka koskee luopumista eräistä työssäoloehdosta ja ansiopäivärahan määrä koskevista ikäsidonnaisista poikkeuksista?**

Hallituksen esityksessä esitetään poistettavaksi myös ikääntyviä työttömiä koskevat työttömyysturvan suojasäännöt, joilla on voinut täyttää työssäoloehdon uudelleen tai ansiopäiväraha määräytyä aiemman palkan perusteella. Säännöksen tarkoituksena on ollut kannustaa ikääntyneitä ottamaan vastaa myös lyhytkestoista tai pienipalkkaista työtä ilman, että heidän toimeentulonsa putoaisi työttömyyden mahdollisesti jatkuessa.

SAK nostaa esiin työttömyysturvaan liittyvien ikäsidonnaisten poikkeussääntöjen poistamisen heikentävän ikääntyneiden työttömien toimeentuloa merkittävästi ja lisäävän köyhyyttä varsinkin tässä tilanteessa, jossa ansiopäivärahaa leikataan muutenkin rajusti.

## **Lausuttavaa vaikutuksista kotitalouksiin?**

Hallituksen esityksessä arvioidaan ansiopäivärahan porrastamisen leikkaavan päivärahan tasoa 80 000 työttömältä vuosittain. Arviossa on jo huomioitu ansiopäivärahan saajien määrän väheneminen 17 prosentilla eduskunnan päättämän työssäoloehdon pidentämisen seurauksena. SAK toteaa tämän

arvion kuvastavan leikkausten todella suurta kohderyhmää, joka voi lopulta osoittautua vieläkin suuremmaksi.

Ansiopäivärahan leikkausten arvioidaan johtavan reilun 3 000 henkilön ansiopäivärahan putoamiseen peruspäivärahan tasolle. SAK nostaa kuitenkin esiin, että korkeintaan 1500 € ansaitsevilla ansiopäiväraha olisi porrastuksen myötä vain hieman peruspäivärahaa suurempi. Heidä oli vuoden 2022 tilaston mukaan noin 9 prosenttia ansiopäivärahan saajista eli noin 23 000. Leikkausten vaikutusta kaikkiin pienituloisiin tulisi esityksessä kuvata tarkemmin.

Hallituksen esityksessä ehdotetut työttömyysturvan leikkaukset kohdistuvat jälleen suurelta osin samoihin ihmisiin kuin aiemmat työttömyysturvan ja mm. asumistuen heikennykset. Esityksessä tuli arvioida tarkemmin kaikkien näiden leikkausten yhteisvaikutuksista yksilöihin sekä heidän perheisiinsä.

Eryteisesti ikääntyneiden toimeentuloa ja palveluita leikataan esityksessä monin eri tavoin. Alennetun ansiopäivärahan maksaminen koko enimmäisajan tai osalla jopa lisäpäivien ajan, heikentää ikääntyvien toimeentuloa todella pitkäksi aikaa. Porrastamisen ohella tämän kohderyhmän ansiopäivärahalle pääsy sekä työllistymistä edistävien palveluiden saanti vaikeutuu kuntien velvoitetyön poistamisella. Vaikka ansiopäivärahan porrastamisella ei ole suoraa alentavaa vaikutusta tulevan eläkkeen määrään, muut heikennykset lisäävät työmarkkinatuella tippumista ja näin myös eläkekertymän leikkaantumista.

Kaikella ikääntyvien aseman heikentymisellä hallitus toteaa tavoittelevansa usean tuhannen ikääntyvän työllistymistä. SAK painottaa, ettei toimeentulon leikkaaminen poista ikääntyvien työllistymisen esteitä. Ikääntyneiden työttömien on nuorempia vaikeampaa löytää uutta työtä myös työelämässä esiintyvän ikäsyrrjinnän vuoksi.

Eri tahot ovat arvioineet, että jopa yli puolella pitkäaikaistyöttömistä on olennaisesti työllistymistä haittaavia työkykyongelmia. Myös SAK:n omassa tutkimuksessa Työttömyyden syyt työttömien näkökulmasta | SAK työttömät arvioivat, että terveydentilaan liittyvät rajoitukset sekä ikä ovat olennaisimmat tekijät työttömyyden pitkittymiseen. Tutkimuksesta käy myös ilmi, että jo nyt enemmistöllä työttömistä on toimeentulovaikeuksia. SAK painottaa, ettei työttömyysturvan leikkaaminen ole oikea keino työllisyyden edistämiseksi.

Työttömät ovat täysin julkisten sote-palvelujen varassa. He tarvitsisivat nopeasti osaavia palveluja työkyvyn tukemiseksi ja palauttamiseksi.

Hyvinvointialueet ovat kuitenkin tällä hetkellä kaikki alibudjetoituja ja suurissa talousvaikeuksissa. Akuuteissa ongelmissa hyvinvointialueet eivät kykene priorisoimaan työkykyongelmiin liittyviä

palveluja. Huolena on jopa, että työkykyyn liittyvät palvelutarpeet jäävät hyvinvointialueiden toiminnassa marginaalisiksi.

Toimeentuloon liittyvät ongelmat todennäköisesti pahentavat terveystulmia ja työkykyongelmia. Porrastetun ansiopäivärahan myötä työkykyongelmaiset sekä ikääntyneet työttömät sysätään pysyvästi köyhyysloukkuun ja toimintarajoitteisina työmarkkinoiden ulkopuolelle. Tämä asiakasryhmä ei työllisty toimeentulon romahduttamisella, vaan tarjoamalla oikea-aikaisesti monialaisia ja laadukkaita työllisyys-, sote- ja kuntoutuspalveluja.

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

Hallituksen esityksellä arvioidaan olevan 18 700 henkilön positiivinen vaikutus työllisyyteen. SAK kuitenkin toteaa, että esityksellä heikennetään erityisesti osa-aikatyön tekemisen kannusteita. Tähän vaikuttavat myös aiemmin tehdyt päätökset työssäoloehdon pidentämisestä ja euroistamisesta sekä sovitellun päivärahan suojaosan poistosta.

Hallituksen esityksen vaikutuksia yleisen asumistuen ja toimeentulotukimenojen lisääntymiseen on vaikea arvioida. Esitykseen on osittain huomioitu aiempien työttömyysturvaleikkausten vaikutukset julkiseen talouteen, mutta kokonaiskuva puuttuu.

Tulonsiirrot ja verotus huomioiden on arvioitu, että valtion ja kuntien menot lisääntyisivät muutosten seurauksena yhteensä yli 70 miljoonaa euroa. Porrastuksen osalta arvioidaan, että täydentävien etuuksien saanti kasvaisi noin 24 miljoonaa euroa erityisesti pitkittyneesti ansiopäivärahaa saavilla. STM:n sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointimuistiossa puolestaan arvioitiin toimeentulotukimenojen kasvavan noin 25–30 prosenttia. Tuossa muistiossa ei kuitenkaan huomioitu ikääntyneisiin kohdistuvia leikkauksia.

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

Ei lausuttavaa.

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

Ei lausuttavaa.

### **Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?**

Ei lausuttavaa.

### **Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?**

SAK toteaa, että velvoitetyön osalta siirtymäsäännös on osin epäselvä ja sitä tulee perusteluihin täsmentää. Mikäli kunnille jää velvoite tarjota velvoitetyötä osalle siihen oikeutetuista työttömistä myös lain voimaantulon jälkeen, näiden työttömien osalta on niin ikään ikääntyneiden työssäoloehdon kertymän sekä työttömyysturvan suojaääntöjen oltava voimassa.

### **Muuta lausuttavaa esityksestä?**

Ei lausuttavaa.

**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?**

Ei lausuttavaa.

Piiparinen Carita  
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry