Työ ja turva -osasto/PV/lv 6.11.2023

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
TyV@eduskunta.fi

HE 73/2023 vp

HE 73/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

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

Hallituksen esitys on valmisteltu poikkeuksellisen kovalla kiireellä ja lyhyellä lausuntoajalla. Tähän toimintatapaan ei ole nähtävissä asianmukaisia perusteita. Esitys pitää sisällään lisäksi vain osan hallituksen linjaamista työttömyysturvaleikkauksista. Osa heikennyksistä valmistellaan vasta seuraavaan hallituksen esitykseen.

Heikennysten valmisteleminen useassa eri vaiheessa on ongelmallinen arvioitaessa esitettyjen muutosten vaikutusta suhteessa toisiinsa. Yhteisvaikutusten arviointia on tehty ministeriöiden toimesta vasta eri hallituksen esitysten eduskunnalle toimittamisen yhteydessä. SAK toteaa, ettei hallitus edelleenkään ole silti ottanut vastuuta kaikkien sosiaaliturvaheikennysten kokonaisvaikutusarvioinnista myös yksilötasolla.

Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta perustuu työn teolle. Viime vuosien hyvän talouskehityksen myötä työllisyys onkin noussut ennennäkemättömän korkealle ja monet työttömät ovat löytäneet uutta työtä varsin nopeasti. Nyt työllisyys on kuitenkin jo kääntymässä laskusuuntaan ja näkymät ensi vuoden osalta heikentyneet.

SAK painottaa, ettei lomautusten yleistyessä ja työttömyyden kasvaessa ole oikea aika heikentää sosiaaliturvaa. Suomi on sosiaaliturvan leikkauksilla etääntymässä pohjoismaisesta mallista. Sosiaaliturvan leikkaukset ajavat muutenkin pienituloiset ihmiset entistä vaikeampaan tilanteeseen ja yhä useamman toimeentulotuen hakijaksi.

Ansioturva on keskeinen osa työntekijöiden turvaa työelämän muutoksissa

Hallituksen työttömyysturvaan liittyvät esitykset heikentävät erityisesti ansiosidonnaiselle työttömyysturvalla pääsyä ja sen tasoa.

SAK nostaa esiin ansioturvan olleen osa suomalaista ja pohjoismaista työmarkkinamallia jo pitkään. Työmarkkinajärjestöillä on ollut vuosikymmenten ajan vahva rooli ansioturvan kehittämisessä osana keskitettyjä työmarkkinoiden kokonaisratkaisuja. Vielä 2010-luvun

tulopoliittisissa kokonaisratkaisuissa ansiosidonnaista työttömyysturvaa parannettiin monin tavoin 1990-luvun laman jäljiltä sekä kehitettiin turvaa työelämän muutoksiin vastaamiseksi.

Suomalainen työmarkkinamalli on lähtenyt ajatuksesta, 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 irtisanotuille työttömäksi jääville säällinen toimeentulo uuden työn etsimisen ajaksi. SAK painottaa ansioturvan kannustavan työntekoon ja ansioturvalta työllistymisen olevan varsin nopeaa. Ansioturvan romuttaminen johtaa työntekijöiden putoamista perusturvalle, jossa yhteys työelämään on selkeästi heikompaa.

Työssäoloehdon muutosten arviointia

Hallituksen esityksessä ehdotetaan työttömyyspäivärahalle pääsyyn liittyvän työssäoloehdon pidentämistä sekä euroistamista.

SAK muistuttaa, että työssäoloehdon euroistamisen tarkoituksena oli alun perin helpottaa eri työaikamuodoissa töitä tekevien ansiopäivärahalle pääsyä. Vastata työmarkkinoilla tapahtuviin muutoksiin ja selkeyttää työttömyysturvaetuuksien toimeenpanoa luopumalla 18 viikkotyötuntien seurannasta. Nyt uudistuksen painopiste on kääntynyt säästöjen hakemiseen ansiopäivärahaa leikkaamalla. Samassa yhteydessä toteuttavalla työssäoloehdon pidentämisellä vaikeutetaan lopulta myös päivärahalle pääsyä.

Työssäoloehdon kertymisellä on suora yhteys ansiopäivärahan suuruuteen, sillä ansiopäivärahan määrä lasketaan työssäoloehdon aikaisista ansioista. Hallituksen esityksellä haettu säästövaikutus saadaan kohdentamalla päivärahan heikennykset henkilöihin, joilla on rikkonainen työhistoria osa- tai keikkatöiden vuoksi ja lähtökohtaisesti matalat ansiotasot. Jatkuvassa kokoaikatyössä työskentelevien työssäoloehtoon tai ansiopäivärahaan muutoksella ei ole vaikutuksia. Vain osan kuukaudesta ja pienellä palkalla työskentelevien päiväraha laskee. Säästöt syntyvät erityisesti puolikkaiden kuukausitulojen huomioimisesta koko kuukauden tulona.

SAK painottaa esitetyn päivärahan laskentatavan johtavan kohtuuttomiin heikennyksiin pienipalkkaisilla keikka- ja osa-aikatyöntekijöillä. Hallituksen esitykseen kirjatun arvion mukaan päiväraha laskee yksinomaan euroistamisen vuoksi 37 prosentilla ansiopäivärahan saajista keskimäärin noin 6 prosenttia.

Työ ja turva -osasto

Erityisesti soviteltua päivärahaa saavien ei muutoksen jälkeen kannata enää tehdä matalapalkkaista keikkatyötä. SAK näkemyksen mukaan lopputuloksena voi näin olla lyhytkestoisten osa-aikatöiden tekemisen lopettaminen kokonaan, josta seuraa työllisyyden kasvun sijaan negatiivinen työllisyysvaikutus. SAK esittää päivärahan laskentaan lisäystä, jolla puolikkaiden työssäoloehtokuukausien huomioiminen päivärahan perusteena olevaan palkkaan muutettaisiin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan heikennettävän ansiopäivärahalle pääsyä pidentämällä työssäoloehto nykyisestä 26 viikosta (6 kk) 12 kuukauteen. Tarkastelujakso, eli aika, jolloin työssäoloehto tulee täyttyä, ehdotetaan pidettäväksi ennallaan 28 kuukaudessa. SAK esittää tarkastelujakson pidentämistä.

Työssäoloehdon muutosten myötä ansiopäivärahan saajien arvioidaan vähenevät 17 prosentilla. Käytännössä tämä tarkoittaa, että yhä useammalla työuransa aloittavalla sekä osa-aikaista, kausityötä tai muuta lyhytkestoista työtä tekevällä olisi vaikeampi päästä ansiosidonnaiselle työttömyysturvalle. Myöskään palkkatuetulla työllä ei pääosin pystyisi edes nykyisellä 75 prosentin karttumalla kerryttämään koko työssäoloehtoa täyteen. Tämä kehitys ei voi olla toivottavaa.

SAK esittää hallituksen esitykseen edellä esitetyn mukaisesti:

Lisäystä: Mikäli henkilön työssäoloehdon tarkastelujaksolta löytyy kuusi kokonaista työssäoloehdon täyttävää kuukautta, päiväraha määriteltäisiin näiden kuukausitulojen perusteella. Puolikkaat kuukaudet huomioitaisiin vain, jos työssäoloehto ei tarkastelujakson aikana täyttyisi kokonaisilla kuukausilla.

Muutosta: Tarkastelujakso pidennetään 28 kuukaudesta 36 kuukauteen.

Etuusleikkausten arviointia

Hallituksen esitys pitää sisällään euroistamisen lisäksi myös muita etuuden leikkausehdotuksia. Työttömyysturvan omavastuupäivien nostaminen viidestä päivästä seitsemään päivään sekä suojaosan ja lapsikorotusten poisto heikentävät erityisesti osa-aikatyötä tekevien ja lapsiperheiden toimeentuloa. Vaikka ansiopäivärahan leikkaaminen sen tasoa porrastamalla ei ole tässä esityksessä mukana, SAK huomauttaa sen toteutuessaan kohdistuvan jälleen samoille työttömille ja leikkausten kokonaisuuden olevan näin todella kohtuuton.

Työttömyys kohdistuu valtaosaltaan matalapalkkaisilla aloilla työskennelleisiin. Suurin osa ansiosidonnaisen päivärahan saajista on ansainnut ennen työttömyyttä 2000–2500 euroa kuussa. Näillä ansioilla heidän ansiopäivärahansa on 1300–1515 euroa. Osalla tätäkin alhaisempi. Myös ansiopäivärahan leikkaaminen kohdistuu näin

pienituloisiin. SAK on julkaissut leikkausten vaikutuksista esimerkkitapauksia nettisivuillaan Sosiaaliturvan heikennykset | SAK

Omavastuuajan pidentäminen kahdella päivällä tarkoittaa työttömyysetuutta saaville käytännössä puolentoista viikon aikaa kokonaan ilmaan palkkaa tai etuutta. Lapsikorotusten poisto puolestaan tarkoittaa lapsimäärästä riippuen noin 150–285 euron leikkausta kuukaudessa. Mikäli monilapsisen perheen molemmat aikuiset jäävät työttömiksi tai lomautetaan, perheen toimeentuloa leikataan tuplasti – lähes 600 euroa joka kuukausi.

Hallituksen esitykseen on eduskuntaan lähettämisen yhteydessä lisätty perusteluita, joiden mukaan työttömien lapsikorotusten poistamista kompensoidaan lapsilisien nostolla. SAK toteaa, ettei kyseisiä etuuksia voida vertailla keskenään niiden eri tarkoituksen tai kohdentumisen perusteella. Mikäli keskityttäisiin vain toimeentulon näkökulmaan, ei 10–26 euron lapsilisien kuukausikorotusta edes voida vertailla työttömien lapsikorotusten poiston aiheuttamaan satojen eurojen menetykseen. Lapsikorotusten poistaminen lisää työttömien sekä lomautettujen lapsiperheiden köyhyyttä.

Soviteltuun työttömyysturvaan liittyvän suojaosan poistamista perustellaan hallituksen halulla kannustaa työttömiä kokoaikatyöhön ja vastaanottamaan lisätyötä. SAK painottaa osa-aikatyön olevan usein vastentahtoista, sillä kokoaikatyötä tai lisätyötunteja ei ole tarjolla. Esimerkiksi palvelualoilla alkaneista työsuhteista noin 60 % on osa-aikaisia. Tilastokeskuksen työvoimatutkimusten mukaan noin 100 000 osa-aikaista työntekijää tekee osa-aikaisia töitä vastentahtoisesti.

Suojaosan on jo aiemmin todettu kannustaneen työttömiä tekemään osa-aikaisia ja lyhytkestoisia keikkatöitä. Työttömyysjaksojen aikana työskentelevillä on tutkimuksin myös osoitettu olevan kokonaan työttömiä korkeampi todennäköisyys työllistyä kokoaikaisesti ja suojaosan poiston heikentävän kokonaan työttömien kannustimia ottaa vastaan osa-aikatyötä. SAK nostaa esiin, ettei suojaosan poisto lisää kokoaikatyön tarjontaa. Se voi lopulta johtaa työttömien toimeentulon kannalta mahdottomuuteen ottaa lyhytkestoisia töitä vastaan ja näin kokoaikaiseen työttömyyteen. Valtiovarainministeriön vaikutusarvioidenkin mukaan suojaosan poistolla on vain vähäinen työllisyysvaikutus.

Työsuhteen päättyessä pitämättömän loman vuoksi maksettavien lomakorvausten jaksottamisen SAK toteaa olevan epäoikeudenmukainen ja monimutkaistavan työttömyysturvajärjestelmää. Jaksotus kohdistuu mm. keikkatyötä tekeviin ja erityisesti rakennusaloilla työskenteleviin työntekijöiden, jotka eivät pysty pitämään vuosilomaa työsuhteensa aikana. Työntekijät ovat tällöin eriarvoisessa asemassa keskenään riippuen työn kestosta ja toimialan käytännöistä. Jaksotusaika muodostuu usein myös lomaa pidemmäksi.

Työ ja turva -osasto

SAK on jo aiemmassa lausuntovaiheessa tuonut esiin, että tavoite siirtää lomakorvauksen maksaminen jaksotettaviin etuuksiin on EU-oikeuden vastainen. Oikeus palkalliseen vuosilomaan on EU:n perusoikeuskirjassa mainittu jokaisen työntekijän perusoikeus, jonka merkitys konkretisoituu työaikadirektiivillä 2003/88/EY. Perusoikeuskirjan 31.2 artiklalla on välitön oikeusvaikutus. Kyseessä on EU:n sosiaalioikeuden periaate, jolla on erityisen tärkeä merkitys, eikä tätä oikeutta voida tulkita suppeasti. EUT:n oikeuskäytäntö asiasta on yksiselitteistä, eikä sitä tarvitse tässä yhteydessä esittää tarkemmin. Kyseinen oikeus tulee erottaa tarkoitukseltaan ja tavoitteiltaan täydellisesti esimerkiksi sairauslomasta ja vastaavasti se on erotettava tarkoitukseltaan myös sosiaaliturvaa koskevasta sääntelystä. Palkallista vuosilomaa koskevan työaikadirektiivin 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti vuosilomaoikeutta ei pääsäännön mukaan voida korvata rahalla. Ainoa poikkeus tähän pääsääntöön on tilanne, jossa työsuhde päättyy.

Työsuhteen päättymisen yhteydessä maksettava lomakorvaus on työsuhteen päättymisen tilanteessa toteuttaa kuitenkin osaltaan perusoikeuskirjan 31.2 artiklan mukaista perusoikeutta. Kyseistä oikeutta ei voida ottaa huomioon sosiaaliturvasäännösten tulkinnassa, joilla on vuosilomaoikeuteen verrattuna erillinen ja eriävä tarkoitus. Palkallisen vuosilomaoikeuden osana maksettavaa lomakorvausta ei voida rinnastaa työttömyysturvaetuuksiin eikä sitä EU-lainsäädännön vuoksi voida ottaa huomioon työttömyysturvan hakemisessa, maksamisessa tai muussakaan määrittelemisessä.

Säästö- ja työllisyysvaikutusten arviointia

Hallitus perustelee esitettyjä leikkauksia julkisen talouden vahvistamisen lisäksi työllisyyden lisäämisellä. Valtiovarainministeriö on laskenut hallitukselle jokaisesta työttömyysturvan heikennyksestä säästö- ja työllisyysvaikutukset erikseen. Usea leikkaus kohdistuu kuitenkin samaan henkilöön, eikä tätä ole hallituksen esityksessä riittävällä tarkkuudella arvioitu.

Muutosesitysten taustalla ovat arviot, joiden mukaan työttömien toimeentulon heikentäminen johtaa automaattisesti työllistymiseen. Kuten esityksessäkin silti todetaan, työnteon kannustinvaikutukset ovat epävarmoja, sillä henkilön käyttäytymiseen vaikuttaa moni muukin asia kuin työttömyysetuuden suuruus. Työllisyysvaikutusten laskennalliset arvioinnit perustuvat muutamiin aiempiin työttömyysturvan tason muutoksista tehtyihin tutkimuksiin. Kyseisissä tutkimuksissa on kuitenkin ollut eri kohderyhmät sekä kyse erilaisista etuustilanteista, joten esitetyt työllisyysarviot ovat hatarat.

Uudistusten kokonaissäästöarviot perustuvat nyt suurimmalta osalta juuri edellä kuvattuihin hyvin epävarmoihin työllisyysvaikutuksiin. Valtiovarainministeriön arviot esimerkiksi lapsikorotusten poistamisen työllisyyttä noin 10 000 henkilön lisäävällä vaikutuksella ovat SAK:n

näkemyksen mukaan käsittämättömiä. Näillä staattisilla kannustinlaskelmilla ei arvioida todellisia käyttäytymisvaikutuksia.

Muutosten myötä erityisesti matalapalkkaisten ja keikka- ja osa-aikatyöntekijöiden työttömyysturva heikkenee useilla sadoilla euroilla. Mikäli hallituksen työllisyystavoitteet eivät toteudu, lisää tämä tarvetta asumis- ja toimeentulotuelle ja johtaa valtiontalouden vahvistamisen sijaan valtiolle aiheutuviin lisäkustannuksiin. Huomionarvioita on myös, että toimeentulotuen saajien kannusteet esimerkiksi osa-aikaiseen työhön ovat työttömyysturvaa saaviin verrattuna heikommat.

Työllisyysvaikutusten periaatteena on työttömyysturvan leikkaamisesta johtuva työn tarjonnan lisääntyminen. Esityksen vaikutuksia yrityksiin huomioidaan lähinnä hallinnollisen taakan osalta ja keskitytään työvoiman saatavuuden paranemiseen, minkä oletetaan automaattisesti parantavan työllisyystilannetta. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että lisätyötunteja tai kokoaikaisia saavutettavissa olevia työpaikkoja on tarjolla. Tehokkaampia toimia työllisyyden lisäämiseen ovat kysynnän kasvattaminen ja palveluiden parantaminen, ei sosiaaliturvan leikkaukset.

Hallituksen esityksessä ehdotettujen leikkausten arvioidaan vaikuttavan vuositasolla noin 280 000 kotitalouden käytettävissä oleviin tuloihin. Leikkaukset kohdentuvat erityisesti alimpiin tulokymmenyksiin sijoittuviin kotitalouksiin. Näillä kotitalouksilla asumistuen ja toimeentulotuen merkitys korostuu eli toimeentulotuen saajien määrä lisääntyy, kun asumistukea leikataan samaan aikaan. Alimmilla tulokymmenyksillä eivät edes työllisyysvaikutukset riitä kompensoimaan etuudenmenetyksistä aiheutuvaa tulojen laskua. Suurimmat vaikutukset kohdistuvat yhden hengen ja yksinhuoltajatalouksiin sekä opiskelijoihin.

Esitettyjen muutosten vaikutusarviointi olisi tehtävä kokonaisuutena. Vaikka esitettyjen heikennysten vaikutukset eri sukupuoliin tai väestöryhmiin eivät johtuisi työttömyysturvajärjestelmästä, on esimerkiksi työmarkkinoiden sukupuolittuneisuus tärkeä tekijä vaikutusarvioinnissa. Myös yhteisvaikutukset hallituksen leikkausesityksistä muuhun sosiaaliturvaan on otettava huomioon.

Työssäoloehdon muutokset sekä suojaosien poistaminen kohdistuvat erityisesti osa-aikaista tai lyhytkestoista työtä tekeviin erityisesti naisvaltaisilla aloilla. Osa-aikatyö on yleistynyt 2000-luvulla. Tilastokeskuksen mukaan viime vuosien työllisyyskasvu kohdentuu erityisesti osa-aikatyön lisääntymiseen. Työllisyyskasvusta määräaikaisen osa-aikatyön osuus on noin puolet ja vain noin neljännes jatkuvaa kokoaikatyötä. Työllisistä naisista noin 32 %:a tekee määräaikaista tai osa-aikaista työtä.

Vaikutusten arviointia heikentävät lisäksi negatiiviset talouden näkymät. Taloustilanteen huonontuessa työttömyys lisääntyy, leikkaukset kasvavat ja

jo nyt arvioidut työllisyysvaikutukset jäävät luultavasti vieläkin pienemmiksi jo tästäkin näkökulmasta.

Kaikista ansiopäivärahan saajista 67 prosenttia oli työttömänä enintään kuusi kuukautta. Työttömäksi jäävistä erityisesti nuoret työllistyvät nopeasti uudelleen, mutta työttömyys pitkittyy 60-vuotta täyttäneillä. Työttömyyden pitkittymisen taustalla on SAK:n tutkimuksen mukaan ikä ja huono terveydentila. Työttömyyden syyt työttömien näkökulmasta | SAK
Tutkimuksesta käy myös ilmi, että jo nyt enemmistöllä työttömistä on toimeentulovaikeuksia. SAK toteaa, etteivät työttömyysturvan leikkaukset poista näitä työllistymisen esteitä.

Työttömyys ja heikko toimeentulo vaikuttavat kielteisesti myös terveyteen ja työkykyyn, jolloin palvelujen tarve kasvaa. Samaan aikaan sote-palvelujen rajut rahoitusleikkaukset heikentävät palvelujen saatavuutta. Työttömyysturvan leikkauksissa ei ole huomioitu, että suurella osalla työttömistä on työkykypalvelujen tarvetta, jotta he voisivat työllistyä avoimille työmarkkinoille edes osa-aikaisesti.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Pirjo Väänänen
sosiaaliasioiden päällikkö
pirjo.vaananen@sak.fi