Tampereen yliopisto yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Lausunto

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)

Kohdistuu erityisesti heikoimmin työmarkkinoille kiinnittyneisiin.

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

Kohdistuu erityisesti heikoimmin työmarkkinoille kiinnittyneisiin.

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

-

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

-

Lausuttavaa työttömyysetuuden sovittelun suojaosasta luopumisesta? (TTL 4 luku)

Suojaosat tulisi yhtenäistää eri etuuksien välillä ja niitä tulisi kehittää siten, että työnteon lisääminen vähentäisi etuuksia asteittain, eikä nykyisin tavoin tietyn rajan kohdalla kokonaan. Suojaosaa ei tule poistaa kokonaan. Se on myös työvoimapalveluissa keino rohkaista ihmisiä ottamaan työtä vastaan ilman pelkoa etuuksien menettämisestä.

Huomioitava muutoksen vaikutuksesta pienituloisiin lapsiperheisiin sekä selvitettävä sen aiheuttama korotuspaine viimesijaisessa toimeentulon tuessa.

Lausuttavaa lapsikorotusten poistamisesta? (TTL 6 ja 7 luku)

Lapsikorotusten poistaminen kohdentaa muutoksen suoraan kaikkein pienituloisimpiin perheisiin. Kattava lapsivaikutusten arviointi toteutettava sosiaaliturvaa koskevien muutosten osalta. Monet

samanaikaiset muutokset uhkaavat paitsi aikuisten, myös lasten hyvinvointia. Suomi on sitoutunut YK:n lapsen oikeuksien toteutumiseen, jonka yhtenä periaatteena on se, että valtio takaa lapsen oikeuden hyvään elämään. Erityisesti pienituloisissa elävien lasten taloudellisen tilanteen kurjistaminen entisestään aiheuttaa inhimillistä kärsimystä ja taloudelliseen kestävyyteen.

Lausuttavaa omavastuuajan pidentämisestä? (TTL 5 ja 7 luku)

-

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

Esityksen perusteluihin liittyy mittakaavavirhe. Sillä odotetaan “noin 20 000 henkilön työllisyyskasvua”, mutta vaikeutetaan satojentuhansien työttömyysturvaa tarvitsevien ihmisten etuuksia, niiden suojaosia ja lapsikorotuksia tarvitsevien ihmisten arkea. Esityksen mukaan 20 000 henkilön “[t]yöllisyyden kasvun arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 550 miljoonalla eurolla”. Kyse on lyhyen aikavälin vaikutuksista pienellä osalla työttömiä, ja arvio julkisen talouden vahvistumisesta rajautuu kyseiseen yhteen odotettuun vaikutukseen. Esityksessä ei kuitenkaan huomata, että etuudet, joita niukoissa elinoloissa elävät tarvitsevat a) takaavat heidän perustavat toimeentulon edellytyksensä (ruoka, asuminen, liikkuminen, terveyden- ja hammashoito) ja b) hyödyttävät suoraan paikallistalouksia ja kotimarkkinoita, koska vanhan periaatteen mukaan kulutus lisääntyy suoraviivaisesti köyhyydestä kärsivillä, jotka saavat lisätuloja. Näitä vaikutuksia tulisi arvioida.

Ehdotetulla etuusmuutoskokonaisuudella lisätään painetta toimeentulotukeen. Etuudensaajien kannalta olisi kriittistä ymmärtää, että nimenomaan toimeentulotuen kohdalla siirtyminen töihin kannattaa taloudellisesti heikoiten tiukan tarveharkintaisuuden vuoksi. Ihmisten etuuskokonaisuus muuttuu tarveharkintatilanteessa eniten vähistäkin ansioista, minkä tiedetään liittyvän passivoitumiseen työnhaussa.

Kuntouttavasta työtoiminnassa olevien toimijuuden tutkimuksesta (Mäntyneva & Isola 2019), yhtäkkisesti taloudellisesti vaativaan tilanteeseen ajautumisesta (Mani et al. 2013) sekä viimesijaisella turvalla elämisestä (2017) tiedetään, että tulojen niukkuus kaventaa resursseja, joita ihmiselle jää koulutukseen tai työhön pyrkimiseen. Pitkittyneessä niukkuudessa elävillä tulevaisuushorisontti kapenee selviämiseksi päivästä toiseen, ja tällöin ihmisen kognitiiviset resurssit eivät riitä etäisempien tavoitteiden kuten työkyvyn tai kuntoutumisen ylläpitoon tai työnhakuun. Johtopäätös näistä tutkimustuloksista on päinvastainen kuin hallituksen esityksessä: ehdotettujen etuusmuutosten kokonaisuus lisää ihmisten etäisyyttä työmarkkinoista vähentämällä työkyvyn ylläpitoon, kuntoutukseen ja työn etsintään riittäviä resursseja ja aikaa. Etuuksien niukistaminen ei kannusta vaan heikentää edellytyksiä palata koulutus- ja työurille. Tämä liittyy mittakaavaharhaan, joka esityksessä on. Marginaalinen osa työttömistä saa kannusteita työhön etuuksien leikkaamisesta, mutta suurin efekti kohdistuu niihin, joita muutokset eivät kannusta. Kokonaisvaikutus työllisyyteen voi olla negatiivinenkin, mikäli etuusjärjestelmän poiskäännyttävät vaikutukset lisääntyvät (ks. Määttä 2012).

Kirjallisuus:

Mäntyneva P. & Isola A.-M. (2019) Toimintamahdollisuuksien avaruus ja toimijuuden suunnat kuntouttavassa työtoiminnassa. Janus 27 (3) 2019, 246–263. https://journal.fi/janus/article/view/70286/44140

Mani A, Mullainathan S, Shafir E, ym. (2013) Poverty impedes cognitive function. Science 341(6149): 976–980. https://www.science.org/doi/10.1126/science.1238041

Saari J., Meriluoto L. & Behm M. (2017) Oman elämänsä asiantuntijat – Selviytyminen viimesijaisella turvalla. Teoksessa Juho Saari (toim.) Sosiaaliturvariippuvuus. Sosiaalipummit oleskeluyhteiskunnassa?

Määttä Anne (2012) Perusturva ja poiskäännyttäminen. Helsinki: DIAK. https://helda.helsinki.fi/items/eb1bb467-a7b9-44e1-b1af-c2945a0abc0b

Aikuisten kokema taloudellinen stressi välittyy tutkimusten mukaan perheen lapsiin ja uhkaa hyvinvointia. Tämä on uhka taloudellisen kestävyyden näkökulmasta Suomen taloudelle, sillä lapsuudessa koetut kuormitustekijät haittaavat koulutus- ja työuraa ja siten välillisesti heikentävät perheiden terveyden ja hyvinvoinnin myötä koulutukseen ja työmarkkinoille osallistumista ja julkista taloutta.

Pohjoismaisen aktiivisen työvoimapolitiikan juuret ja ydin nojaavat investointeihin inhimilliseen pääomaan ja taitoihin (“skills”). Skill-ulottuvuus sivuutetaan esityksessä. Etuuksien leikkaaminen ei vahvista kenenkään taitoja. Taitojen lisäämisen tulisi olla kaiken aktiivisen sosiaali- ja työvoimapolitiikan ytimessä. Koulutuspolitiikka ei ole sosiaaliturva- ja työvoimapolitiikasta erillinen saareke vaan näiden integraatioon tulisi pyrkiä. Tulisi huomioida esimerkiksi Elina Pylkkäsen ehdotus työvoimapula-aloille kouluttautuville maksettavasta korkeammasta etuudesta (https://tem.fi/-/tyomarkkinoiden-kohtaanto-paradoksi) ja Satu Ojalan ja Niklas Mäkisen ehdotus työttömyysturvan vastikkeellisuuden purusta muilta kuin taitojen lisäämiseen tähtäävältä osin (https://www.hs.fi/mielipide/art-2000009626379.html).

Lausunnolla oleva, etuuksien leikkauksiin keskittyvä esitys on tasapainoton, sillä se tuo mitään vastapainoksi heikennyksille - vähintä, mitä tulisi tehdä, on lisätä etuuksiin positiivisia lupauksia tulevaisuudesta – esimerkiksi taloudellisilla kannusteilla, joilla voitaisiin vastata työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin. Vielä tulisikin arvioida myös esityksen vaikutuksia työmarkkinoiden kohtaanto-ongelman ratkaisemisen kannalta. Voi olla, että etuusleikkaukset heikentävät ja vaikeuttavat kohtaantokysymykseen vastaamista, mikäli ne etäännyttävät ihmisiä työmarkkinoista ja ajavat heitä monietuustilanteisiin. Tällöin esityksen mukaiset toimet tuovat takapakkia työmarkkinoiden toiminnan ohjaamiseen, ja siinä ehdotetut lyhyen aikavälin työllisyysvaikutukset kyseenalaistuvat entisestään.

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.

Toimeentulotuen hakupaine kasvaa. Toimeentulotuki on hallinnollisesti ja inhimillisesti kuormittava etuus. Hallinnolliset kustannukset on huomioitava viranomaisten kannalta.

Lausuttavaa siitä miten muutosten vaikutuksia voitaisiin seurata ja arvioida jälkikäteen?

Kattava lapsivaikutusten arviointi toteutettava ennakkoon esitettyjen muutosten osalta. Esitetyt muutokset uhkaavat heikossa työmarkkinatilanteessa olevien lapsiperheiden toimeentuloa, erityisesti huomioiden muut samaan aikaan mahdollisesti toteutettavat sosiaaliturvaa koskevat muutokset.

Työllisyysvaikutusten arvioinnin ohella tulee tarkoin seurata a) eri seurantaindikaattoreita: koulutukseen osallistumista, työvoiman ulkopuolelle siirtymistä, työkyvyttömyyttä, terveysoireilua, sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttöä, muiden etuuksien tarpeen kasvua, hallinnollisten kustannusten muutosta eri viranomaisilla sekä b) eri väestöryhmiä työmarkkinoilla: lapsiperheiden ohella matalasti koulutettuja, maahanmuuttajataustaista väestöä, toistuvasti työttömänä olleita, pitkiä sairauspoissaolojaksoja kokeneita ja työkyvyttömyyseläkkeitä hakeneita, eri ikäryhmiä.

Lausuttavaa voimaantulosta ja siirtymäsäännöksestä?

Mielellään luovuttava esityksestä sen epäsuhtaisuuden vuoksi. Ehdottomasti vaiheistettava ja siirrettävä parempaan taloustilanteeseen.

Toteutettava arvio eri etuuksiin kohdentuvista muutoksista ja niiden yhteisvaikutuksesta eri väestöryhmille, ml. lapsiperheet, nuoret aikuiset, matalapalkkaisissa osa-aikatöissä olevat, terveysongelmista kärsivät.

Muuta lausuttavaa esityksestä?

HE:n tavoitteena on kannustaa työhön. Esitykset vaikutukset ovat heikoiten työmarkkinoille kiinnittyneellä päinvastaiset. Esitys tulee lisäämään heidän etäisyyttään työmarkkinoista. Esityksellä kasvatetaan tuloeriarvoisuutta ja otetaan riskejä lapsiperheiden (eritoten yksinhuoltajien), yksin asuvien ja pitkäaikaistyöttömien materiaalisen ja sosiaalisen kurjuuden lisääntymisestä ja sosiaali- ja terveyspalveluiden kasvavasta tarpeesta.

Etuusmuutosten ristikkäisvaikutusten arviointi ei ole annetuilla tiedoilla tai annetulla aikataululla mahdollista.

Kattava lapsivaikutusten arviointi toteutettava. Esitetyt muutokset uhkaavat sosiaalista ja taloudellista kestävyyttä. Esitettyjen muutosten vaikutukset kohdentuvat paitsi aikuisiin, myös lapsiin. Lapsiköyhyyden vaikutukset ulottuvat pitkälle aikuisuuteen ja uhkaavat paitsi yksilöiden myös yhteiskunnan sosiaalista ja taloudellista kestävyyttä.

Huomioituva, että parlamenttarisessa yhteisyössä toteutettu sosiaaliturvakomitea on kokoontunut edellisen hallituskauden ajan ja tehnyt tutkimusperustaisia ehdotuksia. Esityksessä myös käytetään perusteluna joitakin vaikutusalueeltaan marginaalisia havaintoja: esimerkiksi arvioidut työllisyysvaikutukset ovat vaatimattomat työttömyysjaksojen volyymeihin nähden; kuvion 3 n. 15 000 “tulokuukauden” lisä suojaosan ympärillä on pieni ilmiö, koska vain suojaosan verran tuloja saavia on kovin vähän verrattuna etuudensaajiin muissa tuloryhmissä.

Tammelin Mia
Tampereen yliopisto yhteiskuntatieteiden tiedekunta - Lausunnonantajat: Satu Ojala ja Mia Tammelin