

## LAUSUNTO

Helsinki, 17.11.2017

### EDUSKUNNAN SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNTA

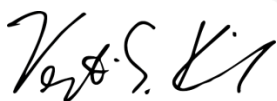
**Viite:** HE 124/2017 vp

**Asia:** Kirjallinen lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

*SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveystieteellinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on 224 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäseninä 70 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.*

Lisätietoja: erityisasiantuntija Anna Järvinen, [anna.jarvinen@soste.fi](mailto:anna.jarvinen@soste.fi), puhelin 050 586 5677

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry



Vertti Kiukas

pääsihteeri

# SOSTE

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry  
SOSTE Finlands social och hälsa rf  
SOSTE Finnish Federation for Social Affairs and Health

[www.soste.fi](http://www.soste.fi)

## LAUSUNNON KESKEINEN SISÄLTÖ

- SOSTE vastustaa ehdotettua aktiivimallia, joka heikentää työttömän perusturvaa, kun avoimia työpaikkoja ja työllisyyspalveluja ei ole riittävästi tarjolla. Se myös asettaa työttömät eriarvoiseen asemaan eri puolilla Suomea, koska TE-toimistojen mahdollisuudet tarjota palkkatuettua työtä tai työllistymistä edistäviä palveluja vaihtelevat eri puolilla maata. Työttömän velvoitteita työllistyä tai osallistua aktivointitoimenpiteisiin ei voi lisätä, jos samaan aikaan viranomaisilla ei ole velvoitetta tarjota työllisyyspalveluita niin, että kaikki voivat täyttää aktiivisuusvaateen.
- SOSTE näkee, että työttömyyspäivärahan maksamista alennettuna käsittelevään lainkohtaan tulee ottaa mukaan laajempi määritelmä aktiivisuuden osoittamisesta, jolloin työtön voi välttää työttömyysetuuden leikkauksen myös osoittamalla aktiivisuutta muilla elämänhallintaa liittyvillä toimilla. Työttömän terveydentila sekä työ- ja toimintakyky tulee ottaa huomioon aktivointivelvoitteessa.
- SOSTE painottaa, että työttömyysturvan aktiivimalli vaatii rinnalleen työllistymistä ja työpaikkojen syntymistä edistäviä toimia. Työttömien perusturvan heikentämisen sijaan tulee investoida työllisyyspalveluihin. Ennen kaikkea pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseen suunnatut investoinnit, joita ovat palkkatukimäärärahojen lisääminen ja suuntaaminen vaikeimmin työllistyville sekä osatyökykyisten työllistymistä tukevien palveluiden lisäresursointi, ovat erittäin tärkeitä toimenpiteitä.
- SOSTE vaatii, että jos aktiivimalli otetaan käyttöön, on työttömyyspäivärahaohjelmien käsittelyä resursoitava riittävästi, jotta ihmiset eivät joudu kärsimään kohtuuttomista käsittelyajoista.

Esityksessä ehdotetaan ns. aktiivimallia, jossa työttömyysetuus maksettaisi 65 työttömyysetuuden maksupäivältä (n. 3 kk) 4,65 prosentilla alennettuna (vastaa yhtä omavastuupäivää/kk), jos henkilö ei ole edeltävän 65 päivän aikana osoittanut riittävästi aktiivisuutta. Riittäväksi aktiivisuudeksi esityksessä katsotaan yhden kalenteriviikon työssäoloehdon täyttävä työ, yritystoiminnassa ansaittu vastaava tulo tai viiden päivän mittainen osallistuminen työllistymistä edistävään palveluun. Aktiivisuusedellytyksen voi täyttää vähimmillään olemalla kolmen kuukauden tarkastelujakson aikana työssä vähintään 18 tuntia neljän peräkkäisen kalenteriviikon aikana. Tavoitteena on, että työttömät aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytaikaiseen ja osakestaiseen työhön, millä pyritään ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä.

### 1. Aktiivimalli säästää julkisen talouden menoja heikentämällä työttömän perusturvaa

Esityksessä julkisen talouden näkökulmasta aktiivimallin toteuttamisella ei nähdä olevan riskejä: vaikka mallin työllisyysvaikutusten arvioinnin todetaan olevan erittäin vaikeaa, se kuitenkin joka tapauksessa parantaa julkisen talouden tilaa - joko säästämällä työttömyysturvamenoja tai lisäämällä työllisyyttä.

Jos työtön pystyy täyttämään aktiivisuusehdon, ei hänen työttömyysetuutensa suuruuteen tule muutoksia. Jos aktiivisuusedellytys ei täyty, vähenee etuus peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea saavilla 32,40 € kuukaudessa. Ansiosidonnaista saavalla summa on keskimäärin kaksinkertainen. Summa voi kuulostaa pieneltä, mutta useamman kymmenen euron vähennys pienissä tuloissa on merkittävä. Lakiin ei ole kirjattu määräaikaa työmarkkinatuen maksamiselle alennettuna, vaan niille ihmisille, jotka eivät täytä riittävän aktiivisuuden ehtoja, voi ehdotus ilmeisesti tarkoittaa jatkuvaa 4,65 prosentin alennusta tuloihin, ellei karenssi tai työllistyminen katkaise sitä.

Esityksessä sanotaan, että aktiivimallin käyttöönotto ei ole sanktio, vaan työttömyysetuuden määrää koskeva kaavamainen laskentasäännös. Sanojen pyörittely ei kuitenkaan muuta sitä tosiasiaa, että työttömän etuutta leikataan 4,65 %, jos hän ei onnistu työllistymään tai pääse työllistymistä edistävään palveluun kolmen kuukauden seurantajaksolla. Kun aktiivisuusvaade koskee henkilöitä, joiden haaste lähtökohtaisesti on se, että he eivät ole onnistuneet työllistymään, tulisi tähän tilanteeseen tarjota tukea

sanktioiden sijaan.

Työttömien toimeentuloon on jo kohdistunut useita leikkauksia. Kansaneläkeindeksin leikkaukset vuosina 2016 (0,4 %) ja 2017 (0,85 %) ovat alentaneet työttömän peruspäivärahaa, työmarkkinatukea, ansiopäivärahan perusosaa ja lapsikorotuksia. Lisäksi peruspäivärahan ja ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan enimmäiskesto on lyhennetty. Jo ennen näitä leikkauksia on perusturvan taso arvioitu matalaksi. Yksin asuvan työttömän perusturva kattoi 72 prosenttia kohtuulliseksi katsotusta minimibudjetista vuonna 2016. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean on hiljattain todennut toistamiseen Suomen työmarkkinatuen tason riittämättömäksi.

Moni työttömyyspäivärahan saajista saa myös toimeentulotukea. Esityksessä toimeentulotukimenojen arvioidaan lisääntyvän 10 miljoonalla eurolla. Toimeentulotukimenojen kasvu osoittaa, että muutos lisää toimeentulotuen käyttöä ja sitä kautta etuuteen liittyviä kannustinloukkuja. Toimeentulotuessa ei ole yhtä korkeaa työtulojen suojaosaa kuin työttömyyspäivärahassa, jolloin lyhytkestoisen työn vastaanotto ei välttämättä lisää kovinkaan paljoa tuensaajan tuloja.

## **2. Aktiivisuuden osoittamisen mahdollisuudet on varmistettava kaikille**

Esityksessä aktiivisuusvaatimuksen täyttäminen on kytketty palkansaajan työssäoloehdon mukaiseen työskentelyyn. Määritelmä on liian tiukka. SOSTE näkee, että työttömyyspäivärahan maksamista alennettuna käsittelevään lainkohtaan tulee ottaa mukaan nykyistä enemmän vaihtoehtoja aktiivisuuden osoittamiseksi myös omaehtoisesti. Aktiivisuuden eri muotoja tulisi voida laskea yhteen ja esimerkiksi vapaaehtoistyö tulisi huomioida aktivoivana toimena. Nyt esityksessä todetaan, että etuuden tasoa koskevana edellytyksenä ovat vain ne toimet, jotka luetellaan säännöksessä, eikä tähän sisälly harkinnanvara. Kaikilla työttömillä tulee olla yhdenvertaisesti tosiasialliset mahdollisuudet täyttää aktiivisuusedellytykset.

Tämän esityksen kanssa samaan aikaan lausuntokierroksella olleessa työttömyysturvalain muutosesityksessä (lausuntopyyntö TEM/949/03.01.01/2017) työnhakijan aktiivisen työnhaun osalta esitetään, että jos avoimia työpaikkoja tai sopivia työllistymistä edistäviä palveluja ei ole tarjolla työnhakija ja maakunta tai palveluntuottaja voisivat sopia muista tavoista, joilla työnhakija edistää omatoimisesti osaamistaan, työnhakuaan, työllistymistään tai yritystoiminnan aloittamista. Esityksessä todetaan, että tämä pitää ymmärtää laajasti ja se voisi pitää sisällään esimerkiksi kotoutumiseen ja elämänhallintaan liittyviä toimia.

SOSTE näkee, että kuten TEM:in esityksessä aktiivisen työnhaun osoittamisesta, myös tässä ehdotuksessa esitettyyn 6 luvun 3 a §:än tulee ottaa mukaan laajempi määritelmä aktiivisuuden osoittamisesta, jolloin työtön voi välttää työttömyysetuuden leikkauksen osoittamalla aktiivisuutta muilla elämänhallintaa liittyvillä toimilla. Sekä tässä esityksessä, että TEM:in esityksen määrittelyssä on rajattu pois työkyvyn ja työkunnon selvittämiseksi tarkoitettu palvelu. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista, vaan tämä palvelu pitäisi lisätä molempien esitysten määrittelyyn.

On hämmentävää, että samaan lakiin valmistellaan eri ministeriöissä toisistaan eroavia aktiivisuuden määritelmiä, joiden toteutumista seurataan eri pituisilla kausilla ja joiden täyttämättä jättämisestä seuraa erilaiset sanktiot. Erilaiset vaatimukset aktiivisuuden osoittamisesta sekä eri pituiset tarkastelujaksot tekevät järjestelmän ymmärtämisen hyvin sekavaksi ja monimutkaiseksi työttömän näkökulmasta. Työttömyysturvaan parhaillaan valmisteilla olevia muutoksia tulisi tarkastella kokonaisuutena. Nyt käsittelyssä oleva lakiluonnos ei anna siihen mahdollisuutta.

Myös perustuslakivaliokunta on omassa lausunnossaan korostanut sitä, että jokaiselle tulee turvata tosiasiallinen mahdollisuus täyttää aktivointivaateen edellytykset. Se esittää, että tämä tarkoittaisi kyseessä olevien palvelujen ja toimintojen tarjonnan lisäämistä. Valiokunnan mielestä tämäkään ei ole välttämättä riittävää, koska palvelun kattavaa saatavuutta ei voida säädösperusteisesti taata. Tämän vuoksi lakiehdotuksessa tulee valiokunnan mielestä varmistaa se, että henkilö, joka tekee kaiken häneltä kohtuudella vaadittavan, ei joudu etuuden alennuksen kohteeksi. Tämä merkitsee, että lakiehdotuksen 6 luvun 3 a ja 7 luvun 5 a §:ää täydennetään esimerkiksi säännöksellä siitä, ettei etuutta alenneta, jos työnhakija ei ole onnistunut työllistymään taikka pääsemään työllistymistä edistävään palveluun hänestä itsestään riippumattomista syistä. Valiokunna mielestä toinen tapa vähentää esityksen ongelmallisuutta on se, että työnhakijalla olisi mahdollisuus osoittaa aktiivisuuttaan myös sellaisella muulla tavalla, joka osoittaa hänen pyrkineen aktiivisesti työllistymään tai hakeutumaan työllistymistä edistävään palveluun tarkastelujakson aikana.

### **Työttömien sairaiden ja tosiasiaassa työkyvyttömiä asema**

Sosiaali- ja terveysjärjestöissä on noussut esiin huoli tosiasiaassa työkyvyttömiä työttömien tilanteesta. Työkyvyttömyys voi olla niin lyhytkestoista sairastumisesta, kuin esimerkiksi pitkäaikaissairauksista johtuvaa. Esimerkiksi Kerättären väitöstutkimuksen (2016) mukaan 27 % pitkäaikaistyöttömistä oli työkyvyttömiä. Lisäksi 20 %:lla todettiin hoidon ja kuntoutuksen tarvetta. Samaa kertoo työ- ja elinkeinoministeriön selvitys (2008) työttömien palvelutarpeesta. Siinä työvoimavirkailijat näkivät, että heidän asiakkaistaan 33 % oli työkyvyttömiä ja 32 % tarvitsi ensisijaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita.

Esityksessä tulee huomioida työttömän terveydentila ja työ- ja toimintakyky päteväksi syyksi olla toimeenpanematta 4,65 prosentin tuen alennusta. Hoitavan lääkärin lausunnon tulee riittää osoittamaan työkyvyn rajoitteet ja vapauttaa aktiivisuusvaatimuksesta, jos hoitava lääkäri pitää aktiivimallissa edellytetyt toimenpiteet potilaan terveyden kannalta haitallisina. Sairastaminen tuo mukanaan lääkäre-, sairaala- ja matkakustannuksia samaan aikaan kun toimeentulo ja jaksaminen saattavat romahtaa. On kohtuutonta tällaisessa tilanteessa heikentää henkilön tilannetta entisestään leikkaamalla hänen työttömyysetuuttaan.

On huomioitava, että moni pitkäaikaissairas tai muuten osatyökykyinen haluaisi tehdä töitä, mutta heille työnsaaminen voi olla haastavaa. Osa työnantajista pelkää sairauden aiheuttavan kuluja, eikä palkkaa heitä. Osa pitkäaikaissairaista tekisi mielellään osa-aikatyötä, mutta työpaikoilla ei välttämättä luoda edellytyksiä tälle.

Kun ihminen odottaa päätöstä työkyvyttömyyseläkkeestä, ei hän ole aktivointivelvoitteen piirissä. Tätä vapautusta tulisi laajentaa koskemaan myös valitusaikaa. Sairastunut henkilö voi joutua odottamaan useita vuosia lopullista päätöstä työkyvyttömyyseläkkeestä, ensin vakuutuslaitoksesta ja sen jälkeen muutoksenhakulautakunnasta sekä vakuutusosoikeudesta. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa käsittelyaika on 7-10 kuukautta ja 10,9 prosentissa käsitellyistä tapauksissa työkyvyttömyyseläkeratkaisua on muutettu. Vakuutusosoikeudessa päätöstä muutettiin 12,3 prosentissa kaikista tapauksista ja käsittelyajat olivat keskimäärin 10-15 kuukautta. Valitusprosessi on siis pitkä ja hylkäävän eläkepäätöksen saaneella itsensä täysin työkyvyttömäksi tuntevalle ihmisellä ei todennäköisesti ole kykyä osoittaa aktiivisuutta työnhaussa tällaisessa tilanteessa.

### **3. Työttömyysturvan aktiivimalli vaatii rinnalleen työllistymistä ja työpaikkojen syntymistä edistäviä toimia – nyt ihmiset ovat eriarvoisessa asemassa eri puolilla Suomea**

Käsittelyssä olevassa lakiesityksessä ei ole kirjauksia toimintatavasta tilanteesta, jossa työllistymismahdollisuuksia tai työnhakijan palvelutarpeen mukaisia työllistymistä edistäviä palveluita ei ole tarjolla. Ehdotettu laki lisäisi työttömän veloitteita huolehtia työllistymisestään, mutta samaan aikaan lakiin ei ehdoteta veloitteita viranomaisille tarjota työllisyyspalveluita niin, että kaikki työttömät aidosti pystyvät täyttämään vaaditun aktiivisuusveloitteen.

Esityksessäkin todetaan, että aktiivisuusehdon täyttymiseen vaikuttaa työttömän henkilön oman aktiivisuuden lisäksi tarjolla olevien työpaikkojen määrä ja niiden laatu. Lisäksi todetaan, että TE-toimistojen mahdollisuudet tarjota palkkatuetta työtä tai työllistymistä edistäviä palveluja vaihtelevat eri puolilla maata. Näin aktiivimalli kohtelee ihmisiä eriarvoisesti eri puolilla Suomea. Myös eri ammattialoilla on erilaiset mahdollisuudet työllistyä lyhyisiin keikkahommiin. Asia on todettu lausuntoyhteenvedossa, mutta sen pohjalta ei ole tehty muutoksia esitykseen. Aktiivimalli heikentää työttömän perusturvaa, kun avoimia työpaikkoja ja työllisyyspalveluja ei ole riittävästi tarjolla.

Työ- ja elinkeinoministeriön tilastojen mukaan avoinna olevia työpaikkoja oli syyskuussa 2017 kaikkiaan 91 000, joista uusia syyskuussa ilmoitettuja paikkoja oli 49 600. Työttömiä työnhakijoita oli yhteensä 275 600. Avoinna olevien työpaikkojen määrä vaihtelee paljon alueellisesti. Töitä ei riitä kaikille. Lisäksi avoinna olevat työtehtävät ja työnhakijoiden osaaminen eivät välttämättä kohtaa.

Työllistymistä edistäviä palveluja ei ole saatavilla riittävästi määrärahojen vähäisyyden vuoksi. Esityksessä todetaan, että jos työllistymistä edistäviin palveluihin esitettyä lisämäärärahaa käytetään erityisesti lyhytkestoisten toimenpiteiden järjestämiseen, mahdollistetaan nykyistä useammalle henkilölle osallistumisen työllistämistä edistävään palveluun, jolloin etuuden taso ei alene. Lyhytkestoiset työnhakukurssit ja vastaavat palvelut eivät kuitenkaan ole tarkoituksenmukaisia tapoja tukea etenkin vaikeasti työllistyvien tilannetta. Esityksessä todetaan, että yleisin työllistymistä edistävä palvelu on kuntouttava työtoiminta. Kuntouttavassa työtoiminnassa on tälläkin hetkellä ihmisiä, joille se ei ole oikea palvelu. Ihmisille on pystyttävä tarjoamaan palveluja, jotka aidosti tukevat heidän toimintakykyään ja työllistymistään. Niukat resurssit tulisi käyttää aidosti työllistäviin ja tuottaviin toimiin, ei byrokratian lisäämiseen.

Hallituskauden aikana työllisyysmäärärahoja on leikattu reilulla kolmanneksella siitä tasosta, millä ne olivat edellisten hallituskausien aikana. Etenkin kolmannen sektorin palkkatukipaikoista on leikattu. Avointen työpaikkojen määrä ja julkisten työllisyyspalveluiden tarjonta ovat aivan liian vähäisellä tasolla, jotta kaikki työnhakijat voisivat osoittaa aktiivisuutensa mielekkäällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

SOSTE painottaa, että työttömyysturvan aktiivimalli vaatii rinnalleen työllistymistä ja työpaikkojen syntymistä edistäviä toimia. Ennen kaikkea pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseen suunnatut investoinnit, joita ovat palkkatukimäärärahojen lisääminen ja suuntaaminen vaikeimmin työllistyville sekä osatyökykyisten työllistymistä tukevien palveluiden lisäresursointi, ovat erittäin tärkeitä toimenpiteitä. Myös työvoimapolitiittisen avustuksen määrärahaa korottamalla toimivia ja tarkoituksenmukaisia palveluita työttömille voitaisiin lisätä.

Sosiaalibarometrissa 2017 TE-toimistojen johtajat näkevät työllisyyttä parantavan eniten panostukset koulutukseen, tutkimukseen ja kehittämiseen (67 %) sekä työvoimapalvelujen tehostamisen ja laajentamisen (60 %). Heikkoimmin työllisyyttä parantaa heidän mielestään työttömyysturvan tason ja keston leikkaaminen (22 %), vahvemmat sanktiot työttömyysturvasta kieltäytyjälle (15 %) sekä työvoimapalvelujen yksityistäminen (5 %). TE-johtajat eivät usko sanktioiden parantavan työllisyyttä.

Sanktioiden ja karensien lisääminen muuttavat TE-palvelun asiakaslähtöisyyden luonnetta. Jo ennestään matalan perusturvan leikkausten haitat työttömän hyvinvoinnille ovat varsin ilmeisiä, sen sijaan sanktioiden väitetyistä hyödyistä ei juurikaan ole todisteita. Työllistymistä ja hyvinvointia edistää laadukas toimenpiteiden sisältö. Epäsopiva ja karensin uhalla vastaanotettu työ tai koulutus heikentää motivaatioita ja uudelleen työllistymisen mahdollisuuksia.

Vääränlainen ja liian suoraviivainen aktivointi, joka ei huomioi työttömien erilaisia tilanteita ja toimintakyvyn eroja, voi johtaa passiivisuuden lisääntymiseen, tarpeettomien karensien syntymiseen ja ihmisten putoamiseen viimesijaiselle toimeentulotuella. Tällöin vaarana on myös toimeentuloon liittyvien kannustinloukkujen lisääntyminen.

#### **4. Aktiivimallin käyttöönotto ei saa aiheuttaa päätösten viivästymistä**

Aktiivimallin toteuttaminen on hallinnollisesti raskasta ja vaatii viranomaisilta merkittäviä lisäresursseja. Malli aiheuttaa lisää työtä Kelalle ja työttömyyskassoille, kun työssäoloa ja työttömyyspäivärahan tason muutoksia joudutaan seuraamaan. Annettavien päätösten määrät tulevat lisääntymään. Mahdollinen lyhytkestoisten töiden tekemisen lisääntyminen lisää sovitellun työttömyysetuuden maksamista, joka vaatii enemmän käsittelytyötä. Työmäärän kasvua ei valmistelussa ole pidetty merkittävänä. Kela on kuitenkin arvioinut, että aktiivimalli lisäisi pelkästään sen työmäärää 130–260 henkilötyövuotta. SOSTE vaatii, että jos aktiivimalli otetaan käyttöön, on työttömyyspäiväraha hakemusten käsittelyä resursoitava riittävästi, jotta ihmiset eivät joudu kärsimään kohtuuttomista käsittelyajoista.