Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Dnro 869/03/2016

Ellen Vogt

15.9.2016

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asiantuntijakuulemispyyntönne 9.9.2016

HE 113/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia siten, että työttömyyspäivärahakauden enimmäiskesto lyhenisi 500 päivästä 400 päivään ja niillä, joilla on vähemmän kuin kolme vuotta työhistoriaa, enimmäiskesto lyhenisi 300 päivään. Enimmäiskesto säilyisi 500 päivänä niillä työttömillä, jotka täyttävät työssäoloehdon 58 vuotta täytettyään. Lisäksi ehdotetaan, että työttömyysturvan maksamisen omavastuuaikaa pidennetään viidestä päivästä seitsemään päivään, työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa ns. korotettua ansio-osaa alennetaan ja pitkän työuran jälkeen maksettavista korotusosasta ja korotetusta ansio-osasta luovuttaisiin kokonaan.

Esitys on osa pääministeri Juha Sipilän hallituksen hallitusohjelman kärkihanketta, jonka yhtenä toimenpiteenä on työttömyysturvan uudistaminen. Esityksen tavoitteena on edistää hallitusohjelman tavoitetta uudistaa työttömyysturvaa tavalla, joka kannustaa työn nopeaan vastaanottamiseen, lyhentää työttömyysjaksoja, alentaa rakenteellista työttömyyttä ja säästää julkisia voimavaroja. Esitys liittyy valtion vuoden 2017 talousarvioesitykseen ja tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Kokonaisuutena hallituksen tavoitteet uudistaa työttömyysturvaa nykyistä paremmin kannustavaksi ja lyhentää työttömyysjaksoja ovat kannatettavia. Kuten esityksessäkin todetaan, on myös jonkin verran tutkimusnäyttöä siitä, että ansioperusteisen työttömyysturvan keston lyhentämisellä on vaikutusta myös työttömyysjaksojen pituuteen. Samoin ansiosidonnaisen työttömyysturvan päättymisen lähestyessä myös työllistymisen todennäköisyys kasvaa. Omavastuuajan pidentämistä taas voidaan pitää ainoastaan säästötoimena, jolla sinällään ei ole kannustinvaikutuksia. Myös ansiosidonnaisen työttömyysturvan korotusosiin kohdistuvat muutokset kuulunevat ennemminkin säästötoimenpiteiden kuin kannustintoimenpiteiden piiriin.

Käsittelyssä olevan hallituksen esityksen taloudelliset ja muut vaikutusarviot ovat kuntiin kohdistuvien vaikutusarvioiden osalta puutteellisia. Esitettyjä arvioita ei ole juurikaan perusteltu, eikä konkretisoitu, eikä niissä ole huomioitu kaikkia esitetyistä muutoksista kunnille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia.

Kunnille syntyy taloudellisia vaikutuksia niin ansiosidonnaisten päivärahojen keston lyhentämisestä kuin omavastuuajan pidentämisestä, että ansiopäivärahan erilaisten korotusosien poistamisesta ja alentamisesta. Kustannusvaikutuksia aiheutuu kuntien verotuloihin, työmarkkinatuen maksuvastuuseen sekä toimeentulotuen kustannuksiin. Oletettavasti myös asiakasmaksutuloihin voi kohdistua joitain vähäisiä muutoksia. Kuntiin kohdistuvat kustannusvaikutukset tulee arvioida

www.kunnat.net
www.kommunerna.net

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14,00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki
Puh. 09 7711,faksi 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14,00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors
Tfn 09 7711, fax 09 771 2291
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

samoin perustein kuin muihinkin toimijoihin kohdistuvat kustannusvaikutukset. Kaikki tästä lakiesityksestä aiheutuvat lisäkustannukset on kompensoitava kunnille hallitusohjelman mukaisesti.

Kuntien verotulojen osalta esityksestä puuttuu taloudellinen arvio kokonaan. Työttömyysetuudet ovat kunnallisverotettavaa tuloa ja niiden aleneminen ansiosidonnaisen päivärahakauden lyhentyessä aiheuttaa myös kunnallisverotulojen pienenemistä. Vastaava vaikutus on myös omavastuuajan pidentämisellä ja joiltain osin myös ansiopäivärahan erilaisten korotusosien pienentämisellä tai poistamisella. Verotulojen menetystä kompensoi muutoksilla mahdollisesti saavutettava työllisyyden tai työllistyvyyden kasvu, mutta em. oletettavia dynaamisia vaikutuksia, ei voi esittää verotulomenetysten kompensoijana ilman kunnollisen arvion tekemistä.

Päivärahojen keston lyhentämisellä on lisäksi suora vaikutus kuntien työmarkkinatuen rahoitusvastuun kasvuun. Esityksessä todetaan, että tämä kasvu realisoituisi vasta vuonna 2019, mihin ajankohtaan kohdistuu suunnitteilla oleva aluehallintouudistus, mistä syystä esityksen mukaan kustannusten arviointia ei ole tehty. Tätä ei voi pitää millään tavalla perusteltuna, koska lainsäädännön vaikutusten arviointi tulee tehdä niiden säätämishetken tilanteen mukaan. Ennakoitu aluehallintouudistus on vasta suunnittelun asteella, eikä sen tarkemmasta lopullisesta sisällöstä ole tietoa. Suunnitteilla oleva uudistus ei voi olla perusteena sille, ettei nyt säädettävän lain tosiasiallisia vaikutuksia arvioida ja huomioida kustannusvaikutusten syntyessä asianmukaisella ja sovitulla tavalla.

Päivärahojen keston lyhentämisellä, korotettujen ansio-osien alentamisella tai poistamisella sekä työttömyysturvan omavastuuajan pidentämisellä on myös suora vaikutus toimeentulotuen kustannuksiin. Esityksessä on todettu, että mikäli työllisyystavoitteet eivät toteudu, toimeentulotukimenojen ennakoidaan kasvavan tästä esityksestä johtuen 13 miljoonalla eurolla vuonna 2019. Realisoitumisvuoden perusteella arvion taustalla on ilmeisesti ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston lyhentämisen vaikutus. Kunnat vastaavat vähintään puolesta em. kustannusmuutoksen rahoituksesta. Myös tämä tulee kompensoida kunnille, koska kyseessä on selkeä suora käsittelyssä olevasta esityksestä johtuva kuntataloudellinen vaikutus, jossa ensisijaisen järjestelmän kustannuksia siirretään lainsäädännöllä viimesijaisen järjestelmän vastuulle.

Esityksellä on myös välittömiä jo vuonna 2017 syntyviä kustannusvaikutuksia, jotka kohdistuvat toimeentulotukeen ja joita esityksessä ei ole lainkaan erikseen arvioitu. Omavastuuajan pidentäminen ohjaa asiakkaat aikaisemmin toimeentulotuen hakijoiksi tai lisää työttömyyden alkuaikana tarvetta hakeutua toimeentulotuen asiakkaaksi. Myös ansiopäivärahan korotusosiin esitetyillä muutoksilla on todennäköisesti välittömiä vaikutuksia toimeentulotuen kustannuksiin.

Esityksen mukaan valtiovarainministeriössä tehdyn arvion mukaan enimmäiskeston lyhentäminen lyhentää työttömyysjaksoja keskimäärin kahdella viikolla ja kaikki muutokset yhdessä lisäävät työllisyyttä noin 9 000 henkilötyövuodella. Koska työttömyysturvaan kohdistuu nyt useita erillisiä uudistuksia erillisten lakiesitysten muodossa, on käytännössä mahdotonta arvioida yhden esityksen vaikutuksia irrallaan muista, vaan kaikkia esityksiä ja niiden vaikutuksia tulisi arvioida ja käsitellä kokonaisuutena. Esitetty arvio vaikuttaa tästä syystä epäuskottavalta.

Työttömyysturvaan liittyvien ehtojen tiukentamisella voi olla myös esityksen tavoitteisiin nähden päinvastainen vaikutus. Yksilön hyvinvoinnille ja toimintakyvyn ylläpidolle erittäin merkityksellisiä osa-alueita ovat riittävä toimeentulo ja työ. Taloudellisen tilanteen heikentyminen ja niukkuus tai nopeampi joutuminen toimeentulotuen piiriin saattaa heikentää yksilön voimavaroja, joita tarvitaan työmarkkinoille paluussa ja työn hakemisessa. Esimerkiksi toimeentulotuelle putoaminen voi ja näyttää tilastojen valossa toimivan ikään kuin katiskana. Kun henkilö putoaa toimeentulotuen varaan, sieltä pois pääseminen on erittäin vaikeaa.

Nykyisessä työllisyystilanteessa esityksellä onkin väistämättä myös vähintään osan kohdejoukosta kohdalla toimeentulotukiriippuvuutta lisäävä vaikutus, mitä ei voi pitää kannatettavana suuntauksena työttömyysturvan kehittämisessä. Työttömyyden aikaista toimeentuloa ja perus- tai ansioturvaa kehitettäessä tulisi aina pyrkiä ehkäisemään toimeentulotukiriippuvuuden syntymistä.

SUOMEN KUNTALIITTO

Ellen Vogt
erityisasiantuntija