Juho Saari, VTT
Sosiaali- ja terveyspolitiikan professori
Tampereen yliopisto
Terveystieteiden yksikkö
Lääkärinkatu 1
Arvo C316
PL 100
33014 TAMPERE
Email: juho.saari@uta.fi
GSM: +358-40-8281027

4.10.2016

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

ASIA: Kirjallinen lausunto HE 113/2016

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista lausuntoa HE 113 / 2016 erityisesti "työttömyysturvan heikentymisen vaikutuksesta ihmisen mahdollisuuksiin ylläpitää ja päivittää työmarkkinavalmiuttaan". Tämän johdosta esitän kunnioittavasti seuraavaa.

1. Olen informoinut valiokuntaneuvosta, että muuttuneella aikataululla ei ole mahdollista tarkastella asiaa systemaattisesti. Siten lausunto perustuu aikaisempaan kokemukseen ja aihetta koskevaan näkemykseen, joka tukeutuu viimesijaisella turvalla elävien pitkäaikaistyöttömien elämää koskeviin tutkimuksiini. Selvää on myös, että vastauksen saamiseksi valiokunnan esittämään näkökulmaan Hallituksen esitystä tulisi tarkastella muiden samanaikaisesti pohdinnan alla olevien esitysten kanssa samana kokonaisuutena.
2. Ylipäätään työttömyysturvaan ja aktiiviseen työvoimapolitiikkaan sen eri muodoissa on viime aikoina tehty sen verran runsaasti muutoksia, että valtioneuvosto voisi tehdä kokonaisarvioinnin muutosten työllisyys- ja sosiaalipoliittisista kokonaisvaikutuksista vuoden 2017 loppuun mennessä.
3. HE:n taustalla on ennen kaikkea säästövelvoite. Leikkaukset se pyrkii tekemään tavalla, joka on samanaikaisesti sekä kannustava ja reilu että vastaa intressiryhmien näkemystä hyväksyttävissä olevasta ratkaisusta. Tässä se on pitkälti onnistunut samalla kun lainsäädäntöä on saatu hivenen yksinkertaistettua.
4. Siirtymäkausi on kyllin pitkä, jotta kotitaloudet pystyvät varautumaan muutoksiin. Myöskään leikkausten määrä kuukaudessa ei pienituloisissa ryhmissä ole euromääräisesti sietämättömän suuri. Korotusosan muutoksia voi pitää varsin merkittävinä. Kuitenkin myös sen kohdentuminen on tarkoituksenmukaisella tavalla mietitty.
5. Omavastuuajan pidentäminen viidestä seitsemään on kohtuullinen ratkaisu, eikä sillä ole merkittäviä vaikutuksia kotitalouksien tuloihin tai selviytymiseen, koska se voidaan osin kompensoida toimeentulotuella. Luultavinta on, että tällä muutoksella on varsin merkittävä kannustinvaikutus. Ilmeisesti olisi perusteltua kohdentaa leikkausta enem-

mänkin tähän kohtaan kuin etuuden kestoon, sillä se jakautuu keston leikkausta tasaisemmin työttömien ryhmän sisällä. Vaikutusarvioinnin yhteydessä todetaan, että aiheesta ei ole riittävästi tietoa laskelman perusteeksi, mutta ei ole syytä olettaa vaikutuksen jäävän vähäiseksi. Tätä kysymystä olisi syytä vielä kerran pohtia.

6. Etuudet kestoa koskevan esityksen merkitykset työllistymiselle tulevat olemaan vähäiset, joskin oikeansuuntaiset. Taustalaskelmissa käytetty kerroin 0.1 nojaa kansainväliseen kirjallisuuteen, eikä siten ota huomioon Suomen työmarkkinoiden ja työvoiman kvalifikaatioiden erityispiirteitä. Samaten ei laskelmissa ole otettu huomioon perusturvalle siirtymisestä aiheutuvaa kannustinten heikentymistä, jolla puolestaan on työllistymiskerrointa todennäköisesti heikentävä vaikutus.
7. Osa leikkauksesta kompensoituu asumis- ja toimeentulotukimenojen kasvuna pienituloisten ryhmien kohdalta, mutta laskelman perusteita ei ole hallituksen esitykseen sisällytetty. Vuosia 2006–2013 koskevista paneelitutkimuksista tiedetään, että pitkäaikaisten toimeentulotukiasiakkaiden todennäköisyys työllistyä on alhainen, joten nyt arvioidut 22 miljoonan menolisäykset ovat varsin pysyvät ja toistuvat myös seuraavina vuosina.
8. Tärkeimmät sosiaali- ja terveyspoliittiset vaikutukset kytkeytyvät luonnollisesti niukkuuden lisääntymiseen ja pienituloisuuden lisääntymiseen ansiosidonnaisen päivärahan päättymisen jälkeen. Ryhmän rakenteesta ei hallituksen esityksessä anneta muuta tietoa kuin suhteellinen osuus kaikista työttömistä.
9. Käytännössä mikäli työttömän kotitaloudessa on kaksi aikuista henkilöä, kotitalouksien elintasossa ei tapahdu ratkaisevan suurta muutosta kuukausitasolla – puhumattakaan tilanteesta, jossa toinen perheenjäsen on palkkatyössä. Yhden henkilön kotitalouksille ja yksinhuoltajatalouksille muutos on kuitenkin merkittävä. Erityisen haasteelliseen asemaan joutuvat kasvukeskuksissa vuokralla asuvat ryhmät.
10. HE:n vaikutusarvioinnissa ei ole tehty näihin kysymyksiin liittyviä laskelmia. Käsitykseni mukaan TEM:n ja STM:n käytössä on riittävä simulaatiokapasiteetti, jolla leikkauksen vaikutukset kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin voidaan ongelmitta arvioida. Näiltä osin olisi syytä katsoa myös sukupuoli- ja ikäryhmittäiset vaikutukset.
11. Hallituksen esityksen yhteydessä ei myöskään ole arvioitu, kuinka palvelujärjestelmä pystyy tukemaa aikaisempaa aikaisemmin ansiosidonnaiselta työttömyysturvalta palvelujen piiriin tulevia työttömiä.
12. Työttömien henkilöiden selviytymistä koskevista tutkimuksista tiedetään, että pitkittynyt taloudellinen niukkuus vähentää merkittävästi ihmisten toimintakykyä. Siten koulutukseen, kuntoutukseen ja työharjoitteluun hakeutumisen kannalta liiallinen niukkuus on pikemmin lannistava ja sopeuttava, kuin kannustava ja muutokseen aktivoiva tekijä. Samaten tiedetään, että ulkoisten kannusteiden aiheuttamaan pakkoon sopeutumisella voi olla ja usein on ihmisten itsemääräytymistä ja motivaatiota heikentävä vaikutus. Mikään näistä tutkimustuloksista ei kuitenkaan ole kyllin systemaattinen ja luotettava, että asiasta saataisiin systemaattinen, tietoperustaisen päätöksenteon edellyttämä näyttö.

Yhteenvetona voin todeta, että käytettävissä olevan informaation varassa arvioituna hallituksen esitys on harkitusti valmisteltu ja perustuu riittävään asiantuntemukseen. Sen vaikuttavuuden arvioimiseksi olisi paikallaan arvioida (simuloida) systemaattisemmin tehtyjen ehdotusten vaikutukset köyhyysasteeseen (ja kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin kuukaudessa) sekä ottaa erityisesti tarkasteltavaksi vuokralla kaupungeissa asuvat yhden aikuisen kotitaloudet. Leikkausten mittakaava on sitä luokkaa, että niillä voi olla jo merkittävää vaikutusta näissä kotitaloustyypeissä, jotka muutenkin ovat saaneet kannettavakseen merkittäviä leikkauksia. Kotitalouksien kyky aktivoitua koulutukseen, kuntoutukseen ja työnhakuun ei nyt ehdotetuilla uudistuksilla ainakaan vahvistu, mikäli niistä aiheutuu pitkäaikaista toimintakykyä alentavaa niukkuutta.

Samaten olisi paikallaan tarkastella nyt tehtäviä leikkauksia yhdessä samanaikaisten t&e palveluihin tehtävien muutosten kanssa, sekä valmistella kokonaisarvio vuosina 2014-2017 tehtyjen uudistusten vaikutuksista työmarkkinoiden toimintaan, työllisyyteen ja kotitalouksien toimeentuloon ja selviytymiseen vuoden 2017 loppuun mennessä.

Tampereella 4.10. 2016

Juho Saari

Sosiaali- ja terveyspolitiikan professori, TAY

Hyvinvointitutkimuksen professori, UEF