Lausunto
VATT/292/07.01/2016

22/11/2016

Asiantuntijalausunto Eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle

Johtava ekonomisti Kari Hämäläinen, VATT

Asia **HE 210/2016 VP**

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt lausuntoani hallituksen esityksestä laeiksi työttömyysturvalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan muutoksia työnhakijan moitittavasta käyttäytymisestä aiheutuviin sanktioihin, laajennetaan oman auton käyttövelvoite työssäkäyntialueen ulkopuolelle, rajoitetaan oikeutta kieltäytyä palkkatasoltaan työttömyysetuuden alittavasta kokoaikaisesta työstä ammattisuojan päätyttyä, laajennetaan kieltäytymisistä aiheutuvat sanktiot työllistymissuunnitelman ulkopuolelta tarjottaviin palveluihin, laajennetaan maahanmuuttajan alkukartoituksen laiminlyöntien seuraamuksia sekä laajennetaan sanktiot koskemaan myös maahanmuuttajien omaehtoista koulutusta. Esityksen tavoitteena on lisätä työttömyysetuuden vastikkeellisuutta ja työnhaun velvoitteita sekä parantaa työttömien työllistymisedellytyksiä.

Lausunnossani kertaan aluksi taloustieteen lähtökohdan työttömyysturvaan ja siihen liittyviin velvoitteisiin. Sen jälkeen nostan esille joitakin hallituksen esityksen ongelmallisimpia kohtia. Lopuksi esitän toiveen työvoimapolitiikan strategisemmasta kehittämisestä.

Lähtökohta velvoitteille

Työttömyysturva on hyvästä syystä julkisen vallan tarjoamaa. Julkinen valta kykenee tarjoamaan työttömyyden varalta vakuutuksen yksityisiä markkinoita edullisemmin ja kattavammin. Vakuutusmarkkinoihin liittyy olennaisesti tiedon epätasainen jakautuminen. Yksilöillä on parempi kuva omista työllistymisponnisteluistaan ja – mahdollisuuksistaan kuin työttömyysturvan tarjoajalla. Etuuden saamisoikeuden rinnalle asetetut velvoitteet ja vastuut mahdollistavat ainakin osittain työnhakijan työllistymismahdollisuuksien selvittämisen. Ihannemaailmassa velvoitteilla kyetään poistamaan työttömyysturvaa saavien joukosta sellaiset henkilöt, jotka eivät kyseistä etuutta työllistymismahdollisuuksiensa puolesta tarvitse. Tällöin työllistymistä edistävät palvelut kyetään keskittämään niitä oikeasti tarvitseville henkilöille.

Velvoitteet mahdollistavat teoriassa palveluiden kohdentamisen ja korkean työttömyysturvan tason. Ongelma on kuitenkin se, että oikean työttömyysturvan ja sopivan velvoitteiden tason määrittäminen on kovin hankalaa. Näihin kohdentuvien uudistusten toivoisi perustuvan mahdollisimman hyvään tutkimustietoon, joka tukisi muutoksilla tavoiteltavaa päämäärää. Tässä käsillä oleva hallituksen esitys jättää toivomisen varaa.

Esityksen puutteista

Tilastotiedon tasosta
Hallituksen esitys mainitsee useissa kohdissa, että kyseistä asiaa ei kyetä arvioimaan tai että tietoja uudistuksille altistuvien henkilöiden lukumääristä ei ole saatavissa. Tämä kuulostaa vähintään kummalliselta, sillä työnhakijoista ja heille tarjotuista palveluista kerätään valtavasti erilaista tietoa. Lainsäädännön pohjalla pitäisi olla paljon nykyistä vankempi käsitys vähintäänkin esitettyjen muutosten kohdejoukkojen suuruusluokasta. Useasti toistuvina erinäisiä tietopuutteita koskevat maininnat herättävät helposti kysymyksiä myös esitykseen päätyneiden tilastotietojen oikeellisuudesta.

Analyysin lähtökohdista
Hallituksen esityksestä välittyy huoli työllistymismahdollisuuksien pienentymisestä työttömyysjakson pidentyessä. Tilastoista katsottuna tämä on luonnollisesti totta. Suurempi kysymys liittyy kuitenkin siihen, missä määrin havainto kertoo oikeasti työttömyyden pitkittymisen vaikutuksista ja missä määrin kysymyksessä on vain helposti työllistyvien henkilöiden poistumisesta johtuva työllistymisien vähentyminen jäljelle jäävien joukossa. Työvoimapolitiikan suunnittelun kannalta vain ensimmäistä vaihtoehtoa koskeva tieto on oikeasti merkittävä ja tätä ei hallituksen esityksessä pohdita laisinkaan.

Hallituksen esityksessä on perusteluiden lähtökohdaksi asetettu työnhakijoiden poistuminen työttömyydestä. Vähintään yhtä aiheellista olisi pohtia työnhaun keston ja tulevan työuran välistä yhteyttä. Nyt pidemmälle menevät pohdinnat jäävät lyhyeksi maininnaksi, jossa kerrotaan sanktioiden voivan johtaa epätyypillisiin työsuhteisiin ja alhaisempiin ansioihin. Työllistymisen jälkeinen työura on olennainen kysymys myös ammattisuojan jälkeiseen aikaan liittyvässä esityksessä, jonka mukaan työttömän pitäisi ottaa vastaan kokoaikainen työ silloinkin, kun se alentaa henkilön käteen jääviä tuloja. Jollakin tavoin esitystä pitäisi pystyä perustelemaan sillä, että juuri tässä kohtaa tehtynä kyseinen muutos parantaa yksilöiden tai ainakin yhteiskunnan hyvinvointia. Kohtuuttomuuksien estämiseksi nykyisten etuuksien ja tulevan palkkatason välille olisi mahdollista asettaa myös työttömyyden keston mukaan aleneva profiili. Kolmen kuukauden jälkeen työn vastaanottovelvollisuus olisi x prosenttia työttömyysetuuksista, kuuden kuukauden jälkeen y prosenttia jne. Vaihtoehtoisia tapoja ei esityksessä ole kuitenkaan pohdittu.

Vaikuttavuuden arvioinnista
Työvoimapolitiikan jatkokehittämisen kannalta hallituksen esitys on hankala, sillä välittömästi voimaan tulevina ja kaikkiin kohdejoukon henkilöihin kohdennettuina ehdotettujen muutosten vaikutuksia on jälkikäteen lähes mahdotonta arvioida luotettavasti. Yhdistettynä ennakkoarvioiden puutteeseen tämä tarkoittaa, että emme tiedä nyt emmekä muutosten jälkeenkään juuri mitään esityksessä hahmoteltujen muutosten todellisista vaikutuksista. Tässä kohdin on helppo yhtyä hallituksen esityksen arvioon siitä, että esitettyjen muutosten vaikutukset ovat merkityksettömiä.

Työvoimapolitiikan kehittämisestä

Velvoitteet ovat luonnollinen osa työvoimapolitiikkaa. Velvoitteiden välityksellä on mahdollista ylläpitää sekä hyvää työttömyysturvan tasoa että työllistymisen kannustimia. Parhaimmillaan yhteiskunta kykenisi niiden avulla ohjaamaan lyhyen aikavälin hyötyjään ajattelevia kansalaisia heidän tulevaisuutensa kannalta paremmille poluille ja samalla keskittämään tarjoamansa palvelut auttaakseen vaikeuksiin ajautuneita henkilöitä palaamaan työmarkkinoille. Tätä taustaa vasten

hallituksen esityksessä on kannatettavia asioita, kuten esimerkiksi työllistymissuunnitelman ulkopuolelta tarjottavien palveluiden velvoittavuuden lisääminen.

Työvoimapolitiikan toivoisi kuitenkin johdonmukaisesti ohjautuvan kohti kaikkien tiedossa olevaa, hyvin perusteltua päämäärää. Näin suunnitelmalliseen kehitykseen on vaikea uskoa muutosten typistyessä liian usein esityksen mukaisiksi pieniksi viilauksiksi, joiden yhtymäkohdat muuhun yhteiskuntaan jäävät vaille tarkempia pohdintoja. Totuus on, että meillä on kovin vähän tieteellisesti pitävää näyttöä velvoitteiden tai muidenkaan aktivointitoimien tehosta. Meillä ei ole tietoa, missä määrin ja milloin pitäisi aktivoida, ketä, miten kauan, millä tavoin, millaisin sanktioin ja kenelle kohdentuvina. Miten ylipäätään aktivointipolitiikan eri osa-alueet pitäisi sovittaa Suomen työmarkkinoille ja suomalaisen sosiaaliturvajärjestelmän ominaispiirteisiin? Yhteiskuntatieteellisellä tutkimuksella olisi työkalupakissaan menetelmiä, joiden avulla useisiin vastaamattomiin kysymyksiin voitaisiin vastata. Olisi toivottavaa, että niitä myös hyödynnettäisiin aktivointipolitiikan uudistuksissa.

Helsingissä 22.11.2016

Anni Huhtala
Ylijohtaja

Kari Hämäläinen
Johtava ekonomisti