Lausunto
VATT/293/07.01/2016

21.11.2016

Asiantuntijalausunto eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Asia **HE 209/2016 VP**

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt Kari Hämäläiseltä (VATT) ja Tomi Kyyrältä (VATT) lausuntoja hallituksen esityksestä laeiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, työttömyysturvalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä työsopimuslain 13 luvun 6 §:n muuttamisesta ja 1 luvun 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta. Esityksen tavoitteena on vähentää rakennetyöttömyyttä, alentaa työllistymiskynnystä, lyhentää työttömyysjaksoja ja siten vähentää valtion kustannuksia.

Hallituksen esityksen monimuotoisuuden johdosta valmistelimme yhteislausunnon, jossa nostamme esille kolmen kuukauden välein toteutettavaksi ehdotetut työnhakijoiden haastattelut sekä työttömyysturvan käyttämisen muuhun kuin työttömyyden aiheuttamilta tulomenetyksiltä suojaamiseen.

Työnhakijoiden haastattelut

Nykyisin työ- ja elinkeinoviranomainen järjestää ensimmäisen haastattelun työnhakijan kanssa kahden viikon kuluessa työnhaun alkamisesta. Seuraavat haastattelut tulee järjestää kolmen ja kuuden kuukauden työttömyyden jälkeen ja sen jälkeen aina kuuden kuukauden välein. Hallituksen esityksessä ehdotetaan työttömiä haastateltavan jatkossakin kahden viikon ja kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen, mutta sen jälkeen aina kolmen kuukauden välein. Vähintään puoli vuotta työttömänä olleita haastateltaisiin siis nykyistä aktiivisemmin. Tosin nykytilan arvioinnissa todetaan, että työllistymissuunnitelmia tarkistetaan todellisuudessa paljon harvemmin kuin haastatteluja pitäisi järjestää, vaikka haastattelujen yksi keskeinen tehtävä on suunnitelmien toteuttamisen seuraaminen. Tämä viittaa joko resurssipulaan tai useiden työttömien kohdalla tapahtuvaan arvioon haastattelujen tarpeettomuudesta. Näin ollen hallituksen esityksestä ei selviä, kuinka paljon työttömien haastattelut käytännössä tulevat kasvamaan.

Joka tapauksessa haastattelujen lisäämistä voidaan pitää toimena, joka luultavasti edistää työttömien työllistymistä. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden perusteella tihennetyt tapaamiset työvoimavirkailijan kanssa ovat edistäneet työllistymistä sekä ennen sovittuja tapaamisia että tapaamisten jälkeen. Edellä mainittu "uhkavaikutus" voi liittyä siihen, että velvoitteitaan laiminlyöneet työttömät pyrkivät etukäteen välttämään tapaamisessa mahdollisesti asetettavat seuraamukset. Tapaamisen jälkeinen työllistymisen koheneminen voi puolestaan johtua sanktion määräämisestä, työttömän mielestä ikävien uusien velvoitteiden asettamisesta tai tapaamisen yhteydessä saaduista työllistymistä edistävistä hyödyllisistä neuvoista ja tuesta. Tutkimuksen valossa ei ole aivan selvää, johtuvatko positiiviset työllisyysvaikutukset työnhakuvelvoitteiden monitoroinnista ja sanktioiden uhasta ("keppi") vai työvoimavirkailijan tarjoamasta tuesta ja neuvoista ("porkkana"). Oletettavasti molemmilla on merkitystä ja näiden tekijöiden suhteellinen merkitys varmasti vaihtelee henkilöiden välillä.

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

Koska tapaamisiin ei liity lukitusvaikusta toisin kuin työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin (eli työllistymisen todennäköisyys laskee toimenpiteen ajaksi) ja ne ovat varsin edullisia, niiden tihentämiselle ei ole työnhaun näkökulmasta esteitä. Tapaamiset ovat todennäköisesti erityisen tehokkaita heti työttömyyden alkuvaiheissa, jolloin työnhakijoiden joukossa on paljon ihmisiä ilman tuoretta kokemusta työnhausta, ja joiden osaamiselle löytyy työmarkkinoilta kysyntää. Tällaisten henkilöiden auttaminen työnhaun alkuun raivaisi tilaa vaikeammin työllistyvien palvelemiselle. Itse asiassa tutkimusten mukaan pelkillä tapaamisilla ei ole juurikaan vaikutusta pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen. Tätä taustaa vasten on harmillista, että hallituksen esityksen mukaan tapaamisten tehostaminen tapahtuu vasta puolen vuoden työttömyyden jälkeen.

Vaikka tapaamisten lisäämisellä lienee positiivisia vaikutuksia, niiden vaikuttavuuteen liittyy useita avoimia kysymyksiä. Kuinka usein tapaamisia kannattaisi järjestää? Missä työttömyyden vaiheessa ne ovat tehokkaimmillaan? Mitkä ryhmät niistä hyötyvät eniten? Millaisia asioita tapaamisissa kannattaisi käsitellä? Näihin kysymyksiin vastaaminen edellyttäisi, että erilaisia tapaamismalleja kokeiltaisiin satunnaisesti valituille ryhmille. Tällainen kokeilu olisi suhteellisen helppo ja edullinen toteuttaa. Hallituksen esityksen mukaan uusia haastatteluohjeita sovelletaan kaikkiin työttömiin ja ne otetaan samanaikaisesti käyttöön kaikkialla samalla kun tehdään lukuisia muitakin uudistuksia. Tästä seuraa väistämättä se, että jälkikäteen on mahdotonta arvioida, missä määrin haastattelujen lisäämisestä oli apua.

Työttömyysturvan käyttäminen muuhun kuin työttömyyden tulomenetyksiltä suojaamiseen

Työttömyysturvajärjestelmä on luotu suojaamaan kansalaisia työttömyyden aiheuttamilta tulomenetyksiltä. Viime aikoina työttömyysetuuksia on yhä enenevässä määrin ehdotettu käytettävän muussakin kuin tulomenetysten vakuuttamistarkoituksessa. Kuluvana vuonna työmarkkinatuella omaehtoisesti opiskelevien työttömien lukumäärä ylittänee 20 000 henkilön rajan. Nyt ehdotetun palkkatuetun työn rahoitusuudistuksen toteutuessa palkkatuki siirtyy käsittääksemme valtion menokehyksen ulkopuolelle. Rajoitteiden heiketessä työmarkkinaetuudella tukityöllistettyjen lukumäärä ylittänee vuoden 2014 tason, jolloin työmarkkinatukirahoitteisella palkkatuella aloitti 25 100 henkilöä. Hallituksen esityksen seurauksena työmarkkinatukea käytettäneen siis yli 50 000 työttömän henkilön tukityöjakson tai opiskelun rahoittamiseen.

Tämän kokoluokan panostus ei ole ongelma, jos toimenpiteet oikeasti edistävät työllistymisiä avoimille työmarkkinoille. Kansainvälisen tutkimuskirjallisuuden valossa tämä ei ole lainkaan varmaa. Varsinkin yksityisen sektorin ulkopuolella tapahtuvat tukityöjaksot ovat lukuisissa tutkimuksissa osoittautuneet hyvin tehottomiksi. Havainto on Suomen kohdalla huolestuttava, sillä 40 prosenttia palkkatukijaksoista tapahtuu kunnissa. Kuntien kiinnostus palkkatuen käyttöön kasvanee vielä entisestään, kun niille lankeaa maksettavaksi osa 300 päivää työmarkkinatuella olleiden passiiviajan työmarkkinatukimenoista. Palkkatuetun työn yleistymiseen liittyy kohdentumisen lisäksi muunlaisiakin riskejä. Laajamittainen tukityöllistäminen kohdentuu vääjäämättä myös ilman tukitöitäkin työllistyviin henkilöihin, syrjäyttää muita työnhakijoita ja aiheuttaa kilpailuvääristymiä. Osa reunaehdoista koskee myös työttömyysturvasta rahoitettavaa omaehtoista koulutusta. Omaehtoisen kouluttautumisen kohdalla olisi lisäksi aiheellista pohtia, missä määrin järjestelmä ohjaa työssä olevia siirtymään työttömyyden kautta opiskelemaan.

Hallituksen esitys sivuuttaa tyystin työvoimapolitiikan vaikuttavuuden ja järjestelmien käyttäytymisvaikutukset. Näiden pitäisi muodostaa olennaisen osan taloudellisten vaikutusten arvioinnista, sillä ilman kyseisten tekijöiden arvioita ei ole mahdollista arvioida esityksen todellisia

budjettivaikutuksia. Ylipäätään työvoimapolitiikan tavoitteeksi ei voi asettaa mahdollisimman lukuisien sijoitusten tarjoamista työttömille työnhakijoille. Sijoitusten lukumäärä on työvoimapolitiikan panostus, jonka lisäämistarvetta pitäisi arvioida sen tuottamien tulosten perusteella.

Panosten ja vaikutusten sekoittumista edesauttaa käsitteiden ja mittareiden sekavuus. Tällä hetkellä jokainen tukityöpaikka vähentää laskennallisesti yhdellä henkilöllä työttömien lukumäärää. Jos tukityöllistetty on vieläpä ollut yli vuoden työttömänä, vähenee samalla myös pitkäaikaistyöttömien lukumäärä yhdellä. Kyseinen työttömyystilanteen ´parantuminen´ syntyy kuitenkin vain ja ainoastaan tilastointikäsitteiden kautta, eikä se kerro mitään toimenpiteiden tehokkuudesta. Tilanne olisi helppo korjata perustamalla raportointi kokonaistyöttömyyteen (työttömät + sijoitetut). Tällöin sijoitusten lukumäärän eli panosten lisäämisellä ei kyettäisi suoraan vaikuttamaan tilastoituun työttömyyteen. Työttömyysluvut parantuisivat ainoastaan siinä tapauksessa, että tarjotut toimenpiteet oikeasti auttaisivat työttömiä. Ehdotuksemme onkin työvoimahallinnon käyttämän mittariston laajentaminen kokonaistyöttömyyden käsitteellä, jossa työvoimapoliittisissa toimenpiteissä vietetty aika rinnastetaan nykyiseen avoimeen työttömyyteen. Tämä suuntaisi työvoimapolitiikan suunnittelua panosten laskemisesta kohti toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Hallituksen esitys kohdentuu kaikkiin työttömiin, joten sen vaikutuksia on jälkikäteen mahdoton arvioida luotettavasti. Palkkatuettuun työhön liittyy kuitenkin ehdotus tuen suuntaamisesta vaikeasti työllistyville profilointimallin välityksellä. Tämä on erittäin kannatettava ehdotus, sillä se mahdollistaa myös palkkatuetun työn vaikutusten aiempaa uskottavamman arvioinnin. Profilointimallin asemaa kannattaisi vielä vahventaa hallituksen esityksessä lisäämällä siihen vaatimus profilointimallin tulosten tallentamisesta, mikä mahdollistaisi palkkatuen vaikuttavuuden aiempaa uskottavamman arvioinnin. Profilointia ei ole ainakaan syytä mitätöidä sillä, että nuorilla tai maahanmuuttajilla mallin tuottamat tulokset eivät ole niin hyviä kuin muilla ryhmillä. Tähän on yksinkertaisena syynä nuorten tyypillisesti lyhyet työttömyysjaksot ja maahanmuuttajien pitkittyvät työttömyysjaksot. Tuskin virkailijatkaan pystyvät täydellisesti arvioimaan työnhakijan työttömyyden pitkittymisen todennäköisyyttä.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

~~Anni Huhtala~~ Essi Eerola
ylijohtajan sijainen

Kari Hämäläinen
johtava ekonomisti

Tomi Kyyrä
tutkimusohjaaja