17.5.2017/Pertti Honkanen

Lausunto eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle
Lausunnon aihe: julkisen talouden suunnitelma vuosille 2018–2021 (VNS 4/2017 vp) ja pitkäaikaistyöttömyys

Esitän pyydettynä lausuntona julkisen talouden suunnitelmasta 2018–2021, siltä osin kuin se sivuaa pitkäaikaistyöttömyyttä ja toimeentulotukea, seuraavaa:

Vuoden 2008 globaalia finanssikriisiä seuranneille vuosille on ollut tyypillistä työttömyyden merkittävä kasvu useissa maissa, myös Suomessa. Vaikka viime vuoden puolivälissä työttömyyden kasvu taittui Suomessa, pitkäaikaistyöttömyys on edelleen korkealla tasolla ja työttömyysjaksot ovat keskimäärin hyvin pitkiä, jopa 1990-luvun lamavuosiin verrattuna. Pitkäaikaistyöttömien osuus kaikista työttömistä työnhakijoista on suurempi kuin 1990-luvun lamavuosina. Niiden lukumäärä, jotka ovat olleet yli kaksi vuotta työttömänä, on hiponut 1990-luvun ennätyslukemia (Liitekuviot 1, 2 ja 3).

Voidaan määritellä työttömyyden *intensiteetti* yhdistämällä työttömyysastetta ja työvoiman kestoa kuvaavat indikaattorit (työttömyysaste kerrotaan indeksillä, joka kuvaa työttömyyden keston poikkeamaa pitkän ajanjakson keskiarvosta). Työttömyyden intensiteetti on kohonnut Suomessa finanssikriisin jälkeisenä aikana kohonnut lähelle 1990-luvun lukemia, vaikka työttömyysaste on pysytellyt selvästi alhaisempana (liitekuvio 4).

Hallituksen hyväksymässä julkisen talouden suunnitelmassa sanotaan mm.: ”Pitkäaikaistyöttömiä on enemmän kuin kertaakaan 1990-luvun laman jälkeen. Keskeistä on työttömyyden pitkittymisen ehkäiseminen, sillä rakenteelliseksi muututtuaan työttömyys ei välttämättä alene suhdannetilanteen parantuessa.” Myös esimerkiksi valtiovarainministeriön julkaisussa *Suomen julkisen talouden näkymät ja haasteet* (helmikuu 2017) kiinnitetään huomiota pitkäaikaistyöttömyyden sitkeyteen.

Suunnitelmaan sisältyvien ennusteiden mukaan työttömyysaste alenee vuoteen 2021 mennessä 7,4 prosenttia, kun se viime vuosina oli 8,8 prosenttia. Tämä ILO-määritelmään perustuva työttömyysluku ei anna kuitenkaan oikeaa kuvaa työttömyysongelman koko laajuudesta koska sen ulkopuolelle jää suuri osa rekisteröidyistä työttömistä työnhakijoista sekä valtaosin myös erilaisiin työvoimapalveluihin sijoitetut työttömät. Rekisteröityjen työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta on edelleen yli 12 prosenttia (maaliskuu 2017). Työttömyysturvaetuuksien saajia oli maaliskuussa 412 200, mikä 31 prosenttia suurempi luku kuin työttömien työnhakijoiden lukumäärä.

Viime vuosina työvoimapalveluissa ovat korostuneet entistä enemmän erilaiset palkattomat muodot kuten omaehtoinen opiskelu ja kuntouttava työtoiminta. Palkkatuetun työn merkitys on vähentynyt ja sitä on ollut tarjolla jopa vähemmän kuin

aikaisempina noususuhdannevuosina (Liitekuvio 5). Tällä on kielteinen vaikutus pitkäaikaistyöttömien toimeentuloon ja työllistymismahdollisuuksiin.

Pitkäaikaistyöttömien asemaan vaikuttavat monet toteutuneet ja suunnitellut lainsäädännön muutokset. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston lyhentäminen voi johtaa siihen, että entistä useampi pitkäaikaistyötön on vain perusturvan varassa. Hallituksen suunnittelema työttömyysturvan ns. aktiivimalli voi myös johtaa siihen, että toimeentulo vaikeutuu suurella osalla työttömistä – niillä jotka eivät täytä lakiluonnoksessa kaavailtua aktiivisuusehtoa. Julkisen talouden suunnitelman sisältyvä perusturvaetuuksien indeksijäädytys vuoteen 2019 asti sekä asumistuen heikennykset (neliövuokrakatto, asumismenonormien irrottaminen vuokraindeksistä) lisäävät todennäköisesti myös toimeentulotuen piirissä olevien henkilöiden lukumäärää. Toimeentulotukeen luvataan kansaneläkeindeksin normaalia kehitystä vastaavat indeksitarkistukset. Se on sinänsä perusteltua, mutta yhdistettynä ensisijaisten perusturvaetuuksien ja myös lapsilisien indeksijäädytykseen, se on omiaan lisäämään riippuvuutta toimeentulotuesta työttömien ja muiden pienituloisten kotitalouksien keskuudessa.

Työttömien tulonmuodostusta voidaan eritellä mm. seuraamalla ansioturvan ja perusturvan suhdetta työttömyysturvassa. Työttömien toimeentulovaikeuksien lisääntymisestä kielii se, että työttömien perusturvan saajien lukumäärä ylittää nyt selvästi ansioturvan saajien lukumäärän saavuttamalla ja jopa ylittämällä 1990-luvun huipputason (liitekuvio 6).

Työvoimahallinnossa ja työvoimapoliittisessa lainsäädännössä on tapahtunut viime vuosina paljon muutoksia ja uusia suunnitellaan. Esimerkiksi työmarkkinatuen rahoitusta muuttamalla vastuuta työttömien työllistämisestä ja työvoimapalveluista on siirretty valtiolta kunnille (2015: raja työmarkkinatukipäivien raja 500 päivästä 300 päivään). Julkisen talouden leikkaukset ja säästöt ovat henkilökunnan supistumisena kohdistuneet myös työvoimahallintoon (ELY-keskuksiin ja TE-toimistoihin) (ks. liitekuvio 7). Hallitus suunnittelee nyt, että vastuuta työvoimapolitiikasta siirretään maakunnille. Monet organisaatiouudistukset ja lainsäädännön muutokset samaan aikaan kun henkilöstömitoitus pidetään tiukkana ja kun sitä jopa edelleen tiukennetaan, voivat vaikeuttaa työvoimahallinnon normaalien tehtävien toteuttamista. Siihen viittaa se, että vuonna 2015 momentilla 32.50.51 (julkiset työvoima- ja yrityspalvelut) käytettävissä olleesta 735 miljoonan euron määrärahasta jäi käyttämättä 207 miljoonaa euroa (valtion tilinpäätös 2016).

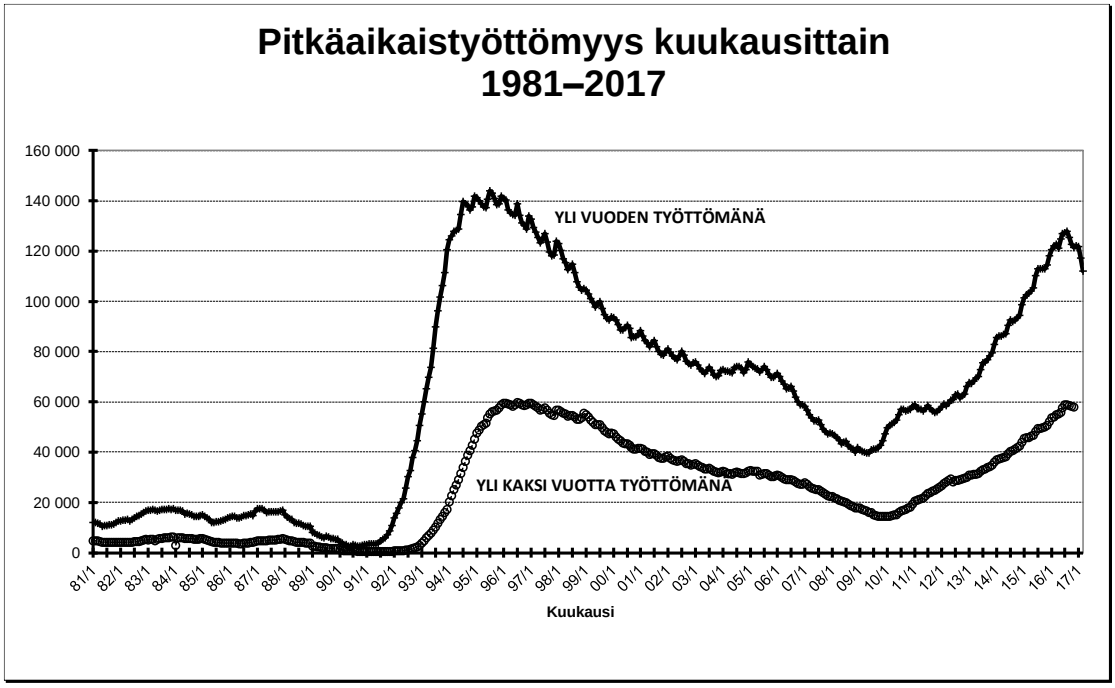
Julkisen talouden suunnitelma samoin kuin muut hallituksen ja valtiovarainministeriön kannanotot ja julkaisut (mm. edellä mainittu julkaisu *Julkisen talouden näkymät ja haasteet*) viittaavat siihen, että hallitus on tietoinen pitkäaikaistyöttömyyden laajuudesta ja ongelman vakavuudesta.

Pitkäaikaistyöttömyyden torjumiseksi ei kuitenkaan osoiteta tehokkaita keinoja, joiden tulos olisi ennustettavissa. Hallitus näyttää luottavan ensi sijassa sellaisiin keinoihin, jotka vaikuttavat työvoiman tarjontaan ja jotka ovat ns. tarjonnan taloustieteen (supply-side economics) oppien mukaisia. Tämä merkitsee työttömyysturvan heikennyksiä ja tiukennuksia, josta yksi esimerkki on jo voimaan tullut laki työttömyyspäivärahan keston lyhentämistä ja toinen kuvaava esimerkki kaavailtu työttömyysturvan ns. aktiivimalli. Tällaisten toimien vaikutus työllisyyteen on vaikeasti ennustettavissa ja joka tapauksessa ne johtavat toimeentulon vaikeutumiseen niillä työttömillä, jotka eivät työllisty päivärahan tähänastisen keston puitteissa tai eivät onnistu täyttämään ns. aktiivimallin aktiivisuusehtoja. Sen sijaan selkeästi työvoiman kysyntään vaikuttavia ratkaisuja on vaikea osoittaa hallituksen suunnitelmista. Tämä yhdistyneenä työvoimahallinnon resurssipulaan ei lupaa hyviä tuloksia pitkäaikaistyöttömyyden vähentämisessä.

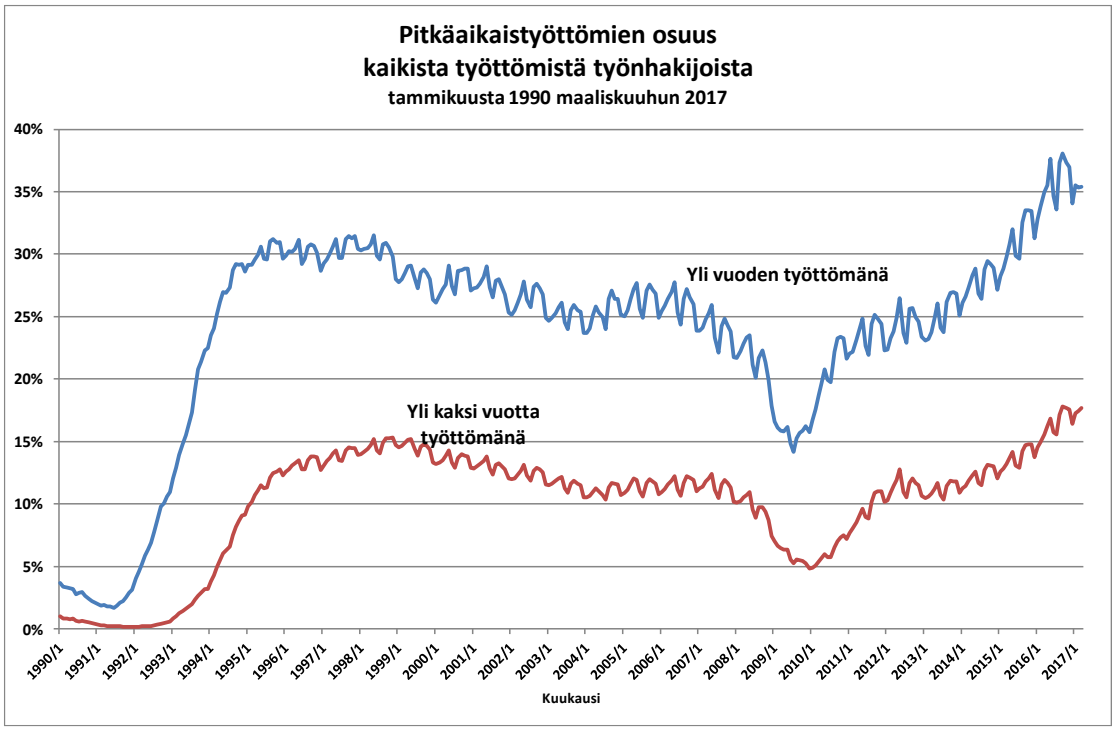
Pitkäaikaistyöttömyydellä on monia vaikutuksia sekä pitkäaikaistyöttömien henkilökohtaiseen elämään, että koko yhteiskuntaan. Pitkittyvä työttömyys voi rapauttaa henkilön hankkimaa ammattitaitoa, johtaa terveysongelmiin ja heikentää siten työkykyä ja lopulta murentaa merkittävästi henkilön itsetuntoa. Se voi johtaa pitkäaikaiseen pienituloisuuteen ja riippuvuuteen tarveharkintaisesta sosiaaliturvasta, ennen muuta asumistuesta ja toimeentulotuesta, mikä on kannustinnäkökulmasta kielteinen kehityssuunta. (Työttömien perusturvan ja yleisen asumistuen saajien lukumäärillä on vahva korrelaatio, liitekuvio 8). Pitkäaikaistyöttömällä ansioeläkekarttuma voi jäädä pieneksi, jolloin pienituloisuus voi olla elinikäistä. Koko yhteiskunnan tasolla se merkitsee valtavaa käytettävissä olevan työpanoksen menetystä ja paljon kustannuksia tulonsiirtoina ja panostuksina erilaisissa työvoima-, sosiaali- ja terveyspalveluissa. Laajentuva tai vakiintuva pitkäaikaistyöttömyys voi suurentaa tuloeroja ja vahvistaa yhteiskunnallista eriytymistä mm. asumisessa ja koulutuksessa. Siten pitkäaikaistyöttömyyden vähentämiseen olisi kiinnitettävä enemmän huomiota sekä työvoimapolitiikassa että koko julkisen sektorin toiminnassa.

Pitkäaikaistyöttömyyden torjumista ei tule käsittää pelkästään erityiseksi työvoimapolitiikan lohkoksi (vaikka siihen on tietenkin kiinnitettävä erityistä huomiota), vaan samalla on ymmärrettävä, että pysyvällä joukkotyöttömyydellä on joka tapauksessa pitkäkestoisia vaikutuksia. Tämä näkökulma perustuu tietoon, että työttömyysvuosien keskimääräinen odote koko väestössä kohoaa helposti 4–5 vuoteen nykyisenkaltaisilla työttömyysluvuilla. Koska työttömyys ei jakaudu koko väestössä tasan, keskiarvoinen odote muuntuu osalla väestöä usean vuoden työttömyydeksi. Jos joukkotyöttömyyttä kokonaisuudessaan ei taltuteta, pitkäaikaistyöttömyys tai vähintäänkin pitkien työttömyysjaksojen ketjuuntuminen osassa väestöä on väistämätön seuraus.

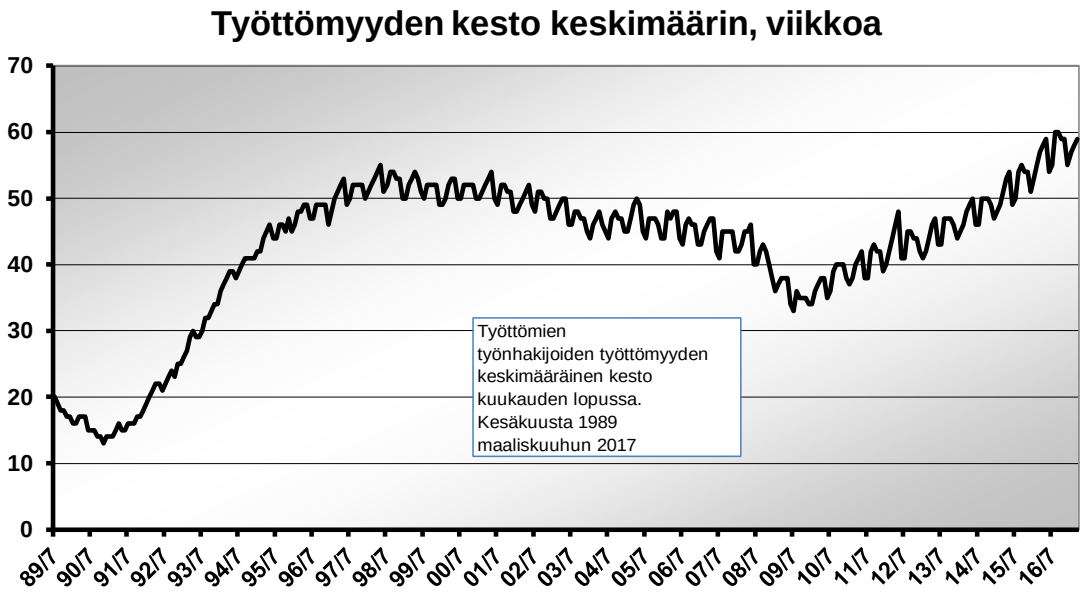
Liitekuvio 1 (Lähde: TEM:n tilastot)



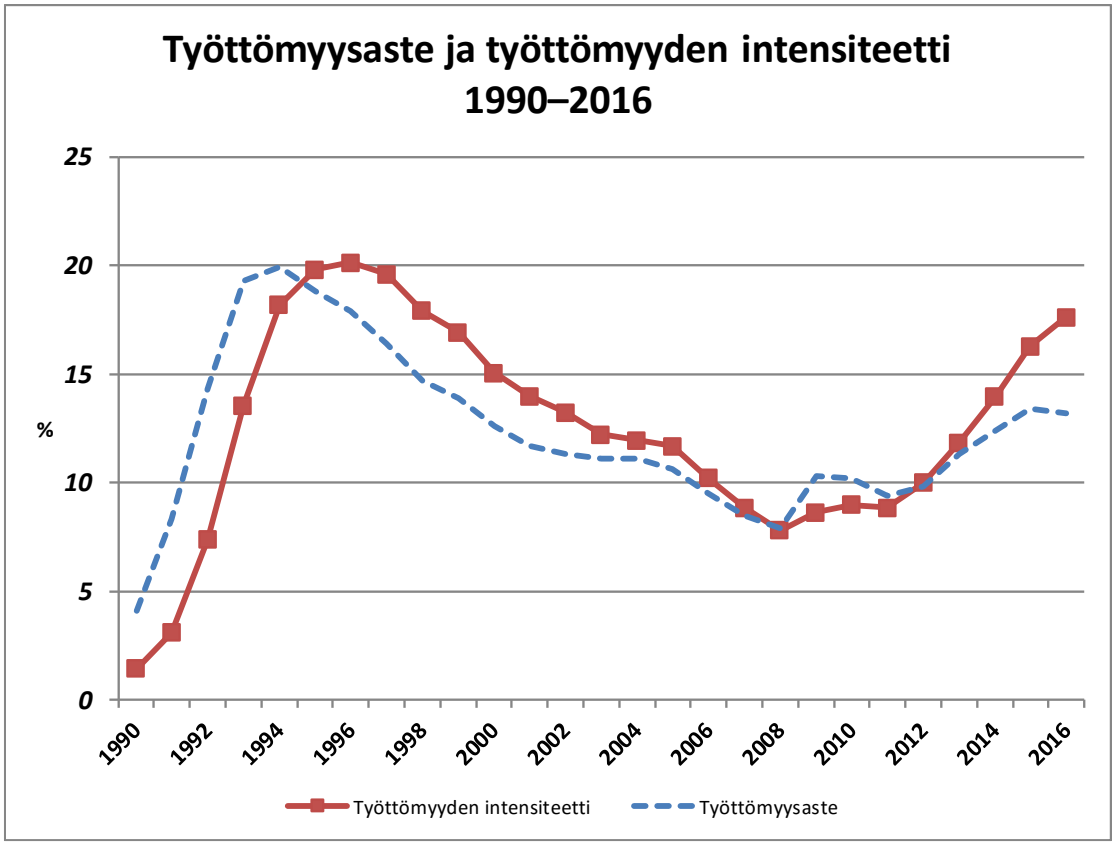
Liitekuvio 2 (Lähde: TEM:n tilastot)



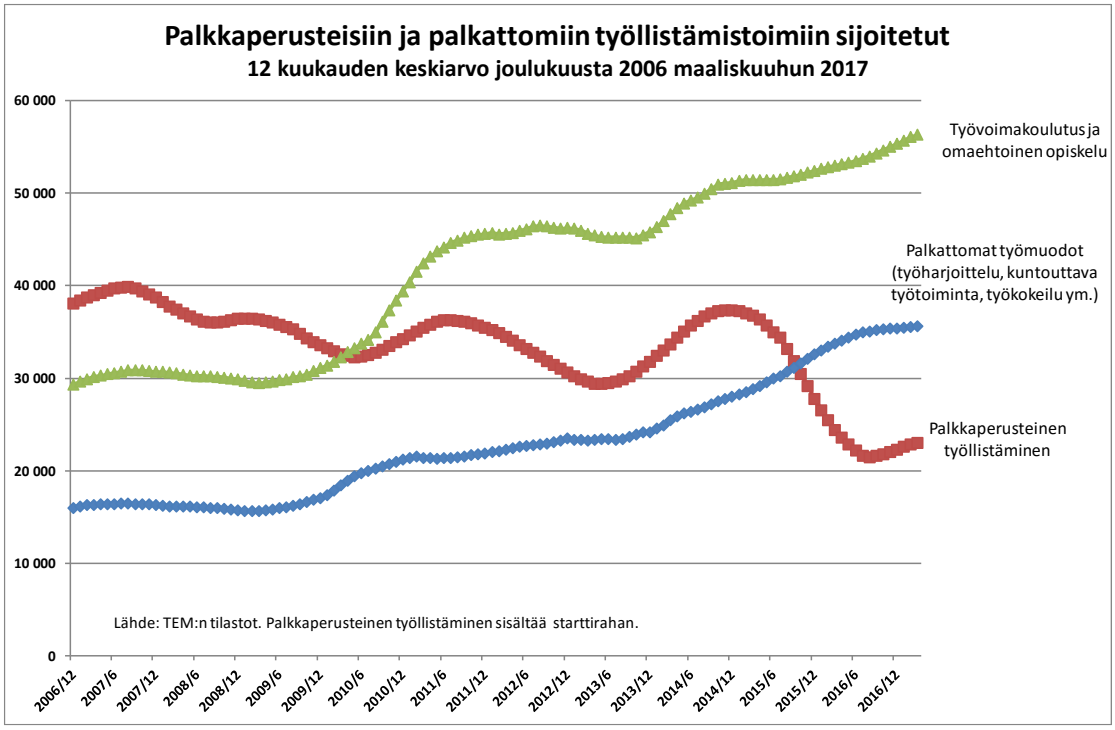
Liitekuvio 3 (Lähde: TEM:n tilastot)



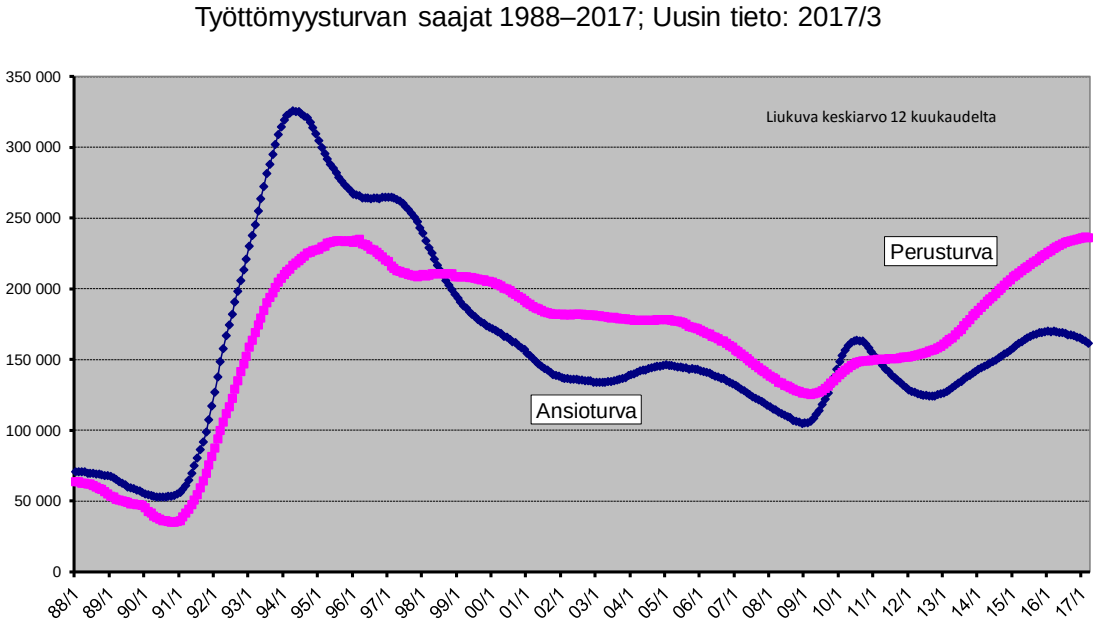
Liitekuvio 4 (Laskettu TEM:n tilastoista)



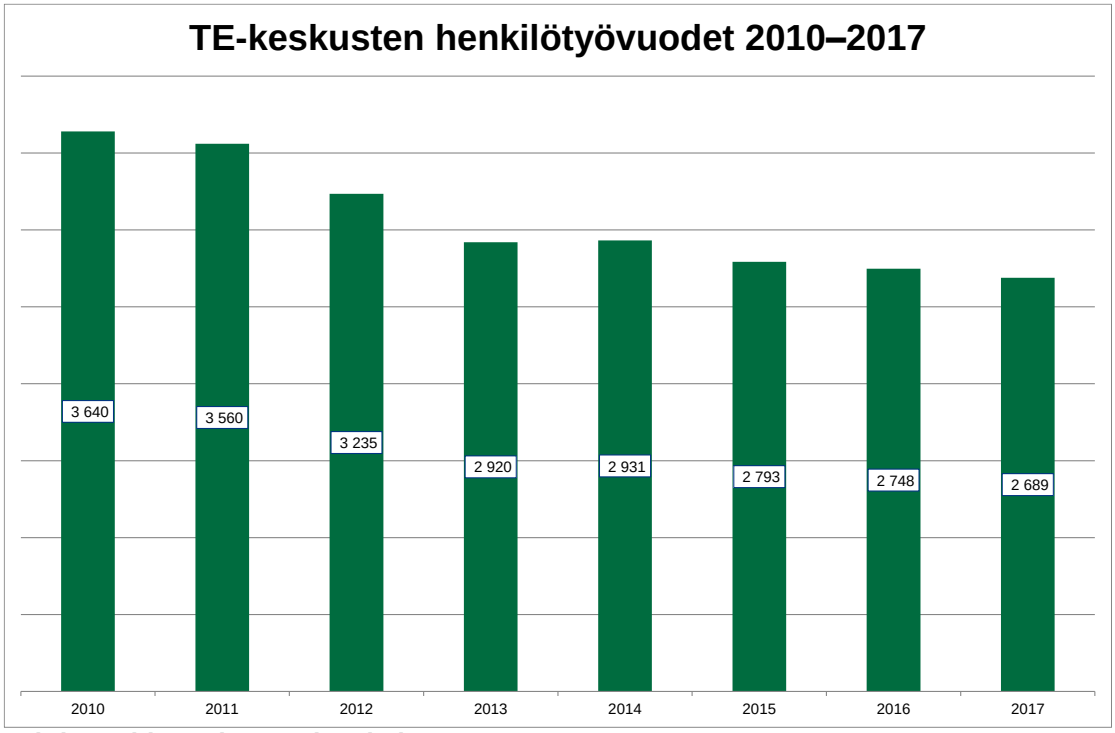
Liitekuvio 5 (Laskettu TEM:n tilastoista)



Liitekuvio 6 (Lähde: Finanssivalvonnan ja Kelan yhteistilasto työttömyysturvasta)



Liitekuvio 7



Lähde: Valtion talousarvioesitykset 2012–2017.

Liitekuvio 8

