Lausunto
VATT/129/07.01/2020

23.3.2020

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta
StV@eduskunta.fi

Asia: HE 13/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle kuntouttavasta työtoiminnasta annetun lain muuttamisesta. Esityksessä tarkennetaan kuntouttavan työtoiminnan järjestämistä ja tuottamista koskevaa säätelyä. Tarkennuksia ehdotetaan toteutettavan ainakin seuraavin osin: kuntouttava työtoiminta määritetään kunnan järjestämisvastuulle, siihen liittyvää tukea ja ohjausta voidaan jatkossa hankkia yrityksiltä, toiminnan osioita mahdollistetaan toteutettavan myös työpaikoilla, aktivointisuunnitelmaan lisätään toiminnan tavoite, henkilölle annettava tuki sekä ohjaus ja lisäksi enimmäiskestoa rajoitetaan.

VATT toteaa kuntouttavan työtoiminnan tarkennusten tarpeen ja pitää monia esitettyjä tarkennuksia kannatettavina. Samalla VATT kuitenkin nostaa esille kysymyksen siitä, ovatko esitetyt tarkennukset riittäviä ja kaikilta osin oikeansuuntaisia. Lausunnossaan VATT esittää viimeaikaisia havaintoja kuntouttavan työtoiminnan yleisyydestä ja nostaa esille kysymykset kuntien kannustinrakenteen toimivuudesta sekä esityksen mahdollisista sivuvaikutuksista.

Kuntouttavan työtoiminnan yleisyys

VATT on julkaissut viime vuonna tutkimuksen, jossa on seurattu marraskuussa 2016 Kansaneläkelaitoksen työttömyysetuutta saaneita henkilöitä vuoden 2018 loppuun saakka[1]. Tässä yli 175 000 henkilön ryhmässä kuntouttavaan työtoimintaan osallistuttiin vuoden 2017 aikana keskimäärin 30 päivänä ja jopa hieman tätä enemmän vuoden 2018 aikana. Luvuissa ovat mukana kaikki ryhmään kuuluneet mukaan lukien kahden vuoden aikana työllistyneet ja työmarkkinoilta poistuneet. Ilman heitä osallistumispäivien lukumäärä muodostuisi vieläkin korkeammaksi. Ainoastaan omaehtoinen kouluttautuminen yltää ensimmäisenä vuotena lähelle kuntouttavan työtoiminnan lukuja. Varsinaisiin työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuminen oli kumpanakin vuonna selvästi kuntouttavaa työtoimintaa vähäisempää. Kuntouttavaa työtoimintaa ei näiden lukujen valossa voi pitää kovinkaan henkilökohtaisena palvelumuotona. Päinvastoin se tuntuu suoranaiselta massatuotannolta, jonka todellisista vaikutuksista allekirjoittaneiden tiedossa ei ole yhtäkään luotettavaa tutkimustulosta.

[1] Hämäläinen-Kanniainen-Simanainen-Verho (2019): Perustulokokeilun ensimmäinen vuosi, VATT muistiot 56 ja omat laskelmat kokeilun toisesta vuodesta.

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

Kuntien kannustimet

Nykymuotoinen kuntouttava työtoiminta tarjoaa kunnille vääränlaisia kannustimia. Vaikeassa tilanteessa olevan henkilön auttamiseksi säädetyn lain pitäisi palkita kuntia sen mukaan, miten hyvin niiden tarjoamat palvelut edistävät osallistujien elämänhallintaa ja mahdollisuuksia päästä jatkossa työvoimapoliittisten toimenpiteiden piiriin. Nykysäädökset kuitenkin kannustavat kuntia vaikeassa asemassa olevien henkilöiden auttamisen sijaan suoranaisiin säästötoimiin, jotka voidaan toteuttaa tarjoamalla laajamittaista kuntouttavaa työtoimintaa vähäisin kuntoutuspäivin. Kunta nimittäin välttää työttömyysturvamaksun kelaosuuden maksut koko kuntouttavan työtoiminnan jakson ajalta riippumatta siitä, montako kuntouttavaa päivää jakson aikana toteutetaan. Palvelua ei tarvitse tuottaa kuin yhtenä päivänä viikossa, mutta kuntouttava työjakso voi kestää jopa 24 kuukautta. Tämänkaltainen kannustinvaikutus tarjoaa yhden syyn kuntouttavan työtoiminnan ensisijaiselle käytölle kelan työttömyysetuutta saavien joukossa ja on omiaan heikentämään toiminnan tosiasiallista vaikuttavuutta. Uuden kuntakokeilun toteutuessa väärin asetetut kannustimet uhkaavat lisäksi kasvattaa järjestelmän kustannuksia entisestään. Lainsäädännön uudistustyössä ja hallituksen esityksessä olisi toivonut asian tarkempaa pohdintaa ja näihin pohjautuen mahdollisia korjausliikkeitä.

Toiminnan luonne ja kilpailuvaikutukset

Kuntouttavan työtoiminnan perusperiaatteena on, että ennen palveluun ohjaamista selvitetään mahdollisuus tarjota muita työvoimapalveluita. Palvelun yleinen käyttö viittaa kuitenkin vahvasti siihen, että se ei oikeasti kohdennu toiminnan tarkoituksen mukaisesti henkilöille, jotka eivät kykene osallistumaan julkisiin työvoima- ja yrityspalveluihin tai työhön. Tätä taustaa vasten esityksen **13 a §** perusteluissa kirjattu ajatus tarjota osioita kuntouttavasta työtoiminnasta työpaikoilla on ongelmallinen. Palvelu voi tämän välityksellä entisestään syrjäyttää yrityksissä jo olemassa olevia työtehtäviä, heikentää vastaavaa toimintaa tarjoavien yritysten toimintamahdollisuuksia tai estää vastaavan toiminnan syntymistä uusissa yrityksissä[2]. Tältä osin esityksessä olisi syytä tarkentaa, millä ehdoin ja mihin työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin yhdistyen kuntouttavaa työtoimintaa saa toteuttaa työpaikoilla.

Lopuksi

Hallituksen esitys puuttuu ajankohtaiseen ongelmaan pyrkiessään selventämään kuntouttavan työtoiminnan säätelyä. Aktiivisuunnitelmaan ehdotetut tarkennukset ovat erityisen kannatettavia. Esitys jää kuitenkin puolitiehen jättäessään kuntien kannustinrakenteen lähes huomioimatta. On kovin epävarmaa, että kuntien järjestysvastuun asettaminen muuttaa tosiasiallisesti nykyisiä käytäntöjä, jotka asettavat kuntouttavan työtoiminnan keskiöön kuntien budjettivaikutukset kuntouttavan toiminnan yksilöllisen kohdentamisen ja ihmisten auttamisen sijaan.

[2] Crepon-Duflo-Gurgand-Rathelot-Zamorra (2013): Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment, Quarterly Journal of Economics osoittaa uskottavasti, että työvoimapoliittisen toimenpiteen syrjäytysvaikutukset voivat kumota itse toimenpiteen positiiviset työllisyysvaikutukset. Kuntouttavan työtoiminnan kohdalla osallistujien hyödyntäminen yritystoiminnassa tai lähellä sitä olevassa toiminnassa voi lisäksi estää vastaavan yritystoiminnan syntymistä.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Anni Huhtala
Ylijohtaja

Kari Hämäläinen
Johtava tutkija