Tero Kuusi, Aki Kangasharju 16.4.2024

Lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle aiheesta HE 13/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (työllisyysvaikutukset)

Valiokunta pyytää lausuntoa koskien esitystä, joka merkitsisi useita muutoksia työttömyysturvajärjestelmään: 1) työssäoloehdon määräytyminen muutettaisiin tuloperusteiseksi, 2) työssäoloehtoa pidennettäisiin noin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen, 3) työttömyyskorvauksen omavastuu aika palautettaisiin seitsemään päivään, 4) lapsikorotuksista ja suojaosasta luovuttaisiin.

ETLA lausuu kunnioittavasti seuraavaa.[1]

Yleiskuva

Hallituksen esittämät keinot ovat yleisellä tasolla ovat tavoitteiden mukaisia. Työllistymisen kannustimien parantaminen julkista taloutta vahvistaen edellyttää työttömyysturvan heikentämistä. Esitykset parantavat työttömyysturvajärjestelmän kannustavuutta, mutta toki samalla heikentävät sen tarjoamaa vakuutusta työttömyyden aiheuttamia tulonmenetyksiä vastaan.

Myös tutkimustieto tukee valittuja keinoja. Esimerkiksi ansiosidonnaisen työttömyysturvan tason laskeminen ja keston lyhentäminen parantavat tutkitusti työllisyyttä etenkin Suomen kaltaisissa maissa (ks. kirjallisuuskatsaus mm. Alasalmi ym., 2020 ja esityksen perusteluissa koottu kirjallisuus).

Työssäoloehdon muuttaminen ansioperusteiseksi on perusteltua kahdesta syystä. Ensinnäkin tulosperustaisuus sopii paremmin tilanteisiin, joissa ansioita kertyy useammasta työsuhteesta tai työaika vaihtelee merkittävästi yli ajan. Toiseksi muutos mahdollistaa tulorekisterin paremman hyödyntämisen työssäoloehdon toteutumisen määrittämisessä. Työssäoloehdon pidentäminen tuo Suomen tilanteen lähemmäksi vertailumaiden tilannetta, kuten esityksessä todetaan.

Omavastuuajan palauttaminen seitsemään päivään on perusteltua, sillä se lyhennetiin seitsemästä päivästä viiteen päivään aktiivimallin käyttöönoton yhteydessä, mutta pidettiin seitsemässä päivässä, kun aktiivimallista luovuttiin. Toisaalta on huomattava, että omavastuuaika on Suomessa pitkä vertailumaihin nähden.

Suojaosan poistolla ei suomalaisten tutkimusten perusteella liene merkittäviä työllisyysvaikutuksia. On kuitenkin todettava, että kansainvälinen tutkimusnäyttö osoittaa, että osa-aikainen työskentely työttömyyden aikana voi edistää heikossa työmarkkina-asemassa olevien työllistymistä (Alasalmi ym., 2020).

[1] Lausunto pohjautuu Aki Kangasharjun ja Tero Kuusen valtion talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa 17.10.2023 koskeneeseen lausuntoon sekä Antti Kauhasen 17.11.2023 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamaan lausuntoon.

Myös lomakorvausten jaksotuksen osalta palataan jo aiemmin käytössä olleeseen menettelyyn. Muutos on siinä mielessä perusteltu, että lomakorvausten saanti työttömyysjakson aikana parantaa työnhakijan taloudellista tilannetta.

Työllisyysvaikutusarviot

Näkemyksemme mukaan esityksessä annetut työllisyysvaikutuksien arviot ovat hyvin perusteltuja. Samalla voidaan todeta, kuten esityksessäkin mainitaan, että työllisyysvaikutusarviot ovat suuntaa antavia. Vaikutusarviot perustuvat aina tiettyihin tilastollisiin koeasetelmiin, joissa työllistymisen taloudellisia kannustimia on verrattu työllisyysvaikutuksiin. Niistä saatujen työllisyysvaikutuksia mittaavien joustoarvioiden yleistäminen nykyiseen tilanteeseen ei ole ongelmatonta.

- Kannustimen muutokset nyt ehdotetuissa reformeissa eivät välttämättä vastaa täysin koeasetelmien kannustimien muutoksia ajoitukseltaan tai rakenteeltaan.
- Eri ryhmät voivat reagoida eri tavalla taloudellisiin kannustimiin, ja joustojen arvioinneissa havaitut ryhmät poikkeavat nyt esitettyjen reformien kohderyhmistä.
- Koko talouden tilanne vaikuttaa arvioihin. Talous on laskusuhdanteessa, mutta talouden suhdanteen ennakoitu kääntyminen tämän vuoden loppupuolella voi taas edesauttaa työllisyysvaikutusten paranemista.

Vaikutusarvioinneissa olisi voinut pyrkiä arvioimaan tarkemmin sitä, kuinka suuri merkitys kannustimiin, ryhmiin ja suhdanteisiin liittyvillä erilaisilla joustoilla olisi työllisyysvaikutusarvoihin.

Välillä väitetään, että joissakin työttömien ryhmissä ansiosidonnaisen lyhyempi kesto voisi johtaa työllistyvät ajautumaan huonompiin töihin. Huonompi työpaikka näyttää kuitenkin johtuvan muista tekijöistä kuin työnhaun kestosta. Sitä paitsi ongelmaa ei juuri ole, vaikka lyhyempi ansiosidonnaisen johtaisikin heikomman työtarjouksen vastaanottamiseen. Työssäolo pitää yllä osaamista, ja työssä jo olevana on aina helpompi hakea uutta työtä kuin työttömänä.

Työmarkkinoita tukevia toimia

Työllisyystoimet voivat lisätä toimeentulotuen määrää, mikä vaikuttaa sekä järjestelmän toimintakykyyn että työllistymiskannustimiin. Hallituksen asettama tavoite toimeentulotuen käytön puolittamisesta vaatii järjestelmän kokonaisvaltaista uudistamista myös toimeentulotuen osalta. Ehdotuksia odotetaan puoliväliriiheen mennessä.

Samalla, kun työvoiman aktiivisuusvaatimusta on syytä korostaa entistä enemmän, työvoimapalveluita pitää edelleen kehittää. Esimerkiksi paljon esillä olleessa Tanskan mallissa tukeen asetetaan voimakkaammin aktiivisuusvaatimuksia, mutta samalla tanskalaisessa järjestelmässä panostetaan enemmän resursseihin työvoimapalveluissa.

Järjestelmän täytyy lisäksi vielä selvemmin erotella aidosti työkyvyttömät ja toisaalta ne henkilöt, joilla on tosiasiallisesti mahdollisuuksia työtä vastaanottaa. Työkyvyn tunnistamiseen liittyvää järjestelmää tulisi selkeyttää. Mikäli kannustintoimet kohdistuvat tosiasiallisesti työkyvyttömiin, toimet ovat usein vain köyhdyttäviä. Erityisesti huomio kohdistuu siihen osuuteen väestöstä, joka kokee hallituksen toimien vaikutukset eniten.

Kirjallisuus

Alasalmi, J., Busk, H., Kauhanen, A., Leinonen, T., Solovieva, S., Valkonen, T., et al. (2020). Työpolitiikka ja työllisyysaste: Tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. 2020:33.