

Lausunto: HE 167/2021 vp (3. marraskuuta 2021). Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+167/2021>

Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle

Annan kutsuttuna asiantuntijana kunnioittavasti lausunnon hallituksen esityksestä HE 167/2021 vp (2021) Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnalle. Lausunnossani nojaan ensisijaisesti tällä hallituskaudella puheenjohtamani työllisyyden tutkijatyöryhmän raporttiin (Busk et al., 2021).

Työryhmämme raportin luvussa 2 esitämme joukon ehdotuksia ja suosituksia. Hallituksen esityksen kannalta olennaisimmat osa-alueet koskevat työttömyysturvaa (luku 2.2), aktiivista työvoimapolitiikkaa (luku 2.3) ja osatyökykyisiä (luku 2.5; näistä en kuitenkaan tässä keskustele). Ehdotusten ja suositusten taustalla olevaa tutkimusta käsitellään sekä ehdotusten yhteydessä luvussa 2 ja laueammin luvussa 4. Työllisyyden ja työpolitiikan suhdetta käsittelevä laaja Valtioneuvoston kanslian julkaisema katsaus (Alasalmi et al., 2020) on tärkeä tuki työpolitiikan suunnittelulle.

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö on lisätä työttömän työnhakijan kontaktia työvoimapolitiikkaan, varsinkin työttömyysjakson alkuvaiheessa. Työnhakija velvoitettaisiin hakemaan tiettyä määrää työmahdollisuuksia, jonka velvollisuuden laiminlyönti johtaisi muistutuksen jälkeen työttömyysturvatuuden menettämiseen määrääjäksi. Sanktiot porrastettaisiin ja niitä kohtuullistettaisiin.

Osa työryhmämme ehdotuksista ovat saman suuntaisia kuin hallituksen esitykset, joskin yksityiskohdissa on eroja. Näitä ovat varsinkin työttömyysturvan sanktioiden varoitusjärjestelmä (raporttimme luku 2.2) ja TE-toimistojen virkailijoiden aiemmin alkavat tapaamiset työttömien kanssa (luku 2.3). Työryhmämme myös esitti työvoimapolitiikan henkilöresurssien tuntuvaa lisäämistä.

Sanktioiden varoitusjärjestelmä Työryhmämme raportissa kirjoitimme sanktioiden varoitusjärjestelmässä näin (Busk et al., 2021, (s. 29)): ”Työttömyysturvan sanktiot (karenssit) ovat tyypillisesti määräaikaista työttömyysturvan menetyksiä tai leikkauksia, joiden perusteena on työttömän työnhakijan velvoitteiden laiminlyönti, kuten esimerkiksi työstä tai työvoimakoulutuksesta kieltäytyminen. Sanktiot voivat myös liittyä työnhakuvelvoitteiden laiminlyöntiin. Tutkimuksissa työttömyysturvan sanktioiden varoitusten on havaittu lisäävän työttömien työllistymistä vähintään yhtä paljon kuin varsinaiset toimeenpannut sanktiot (Arni ym. 2013; Lalive ym. 2005).¹⁹ Tutkimuksia sanktioiden varoituksista on tosin vähemmän kuin itse toimeenpannuista sanktioista. Sanktioiden varoitusjärjestelmä on käytössä ainakin Sveitsissä. Lalive ym. (2005) ovat havainneet, että Sveitsissä sanktioiden varoitukset nostavat työttömien työllistymisen todennäköisyyttä keskimäärin 25 prosenttia ja toimeenpannut sanktiot toiset 20 prosenttia. Sanktioiden seurauksena työttömyyden kesto lyhenee noin 20 päivällä eli lähes kolmella viikolla. Noin kolmannes varoituksen saaneista saa lopulta varsinaisen sanktion. Niin ikään Sveitsissä Arni ym. (2013) osoittavat, että sanktioiden varoitusten vaikutus työllistymiseen on 17 prosenttia, ja toimeenpantujen sanktioiden toiset 16 prosenttia. Laskelmien perusteella sanktiot (varoitukset ja toimeenpannut yhteensä) lyhentävät työttömyyden kestoja 33 päivällä.”

Totesimme edelleen, että: ”Hallituksen kaavaileman ”Pohjoismaisen työvoimapolitiikan mallin” osana on suunniteltu huomautuksen käyttöönottamista ennen sanktioita, ja sen jälkeen mahdollisen velvoitteen jäädessä edelleen täyttymättä ensin 5 päivän ja sitten 10 päivän sanktiota. Tämä on lähellä ehdotettua sanktioiden varoitusjärjestelmää. Sanktioiden varoitusjärjestelmän käyttöönoton yhteydessä on tärkeä varmistua, että varoitusten johdosta mahdollisesti työnhakuaan tehostavien työttömien tu-

kemiseen on TE-palveluissa riittävät resurssit, ja että itse varoitusjärjestelmän kehittämiseen varataan riittävät resurssit.”

Sanktioiden varoitusjärjestelmä, josta on tutkimustuloksia (tosin ei Suomesta), poikkeaa hallituksen esityksessä kaavaillusta muistutusjärjestelmästä. Samankaltaisuudet voivat kuitenkin olla tärkeämpiä, joten on uskottavaa, että myös muistutus toimisi sanktion varoituksen lailla. Olisi kuitenkin tärkeätä, että tämän toimeenpanon yhteydessä suunniteltaisiin huolellisesti, miten politiikkatoimenpiteen vaikutus voidaan jälkikäteen arvioida.

Työvoimatoimistojen resurssit ja toiminta Luvussa 2.4 Busk et al. (2021) tekee aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevia ehdotuksia, joissa ehdotetaan sekä työvoimatoimistojen henkilöresurssien kasvattamista että laajempaa tilastollisten päätössääntöjen ja tietokoneavusteisen työnhaun hyödyntämistä. Ehdotamme, että: ”Viimeaikaiset tutkimukset ovat osoittaneet, että työvoimapolitikan kohdentaminen tilastollisilla päätössäännöillä johtaisi korkeampaan työllisyysasteeseen kuin työvoimatoimistojen virkailijoiden harkintaan perustuva kohdentaminen (Boolens ym., 2020; Knaus ym., 2020). Perinteisesti on ajateltu, että aktiivisen työvoimapolitiikan vaikuttavuus muodostuu osin siitä, että virkailijat valitsevat toimenpiteisiin ne henkilöt, joille arvioivat toimenpiteistä olevan enemmän hyötyä (selektiivisyys). Tutkimukset kuitenkin osoittavat, että virkailijat eivät onnistu tässä kovin hyvin.

Ehdotus: Otetaan käyttöön tilastolliset päätössäännöt toimenpiteiden kohdistamisessa. Käytännössä tilastollisten päätössääntöjen käyttö tarkoittaa sitä, että kullekin työttömälle ennustetaan tilastollisen mallin avulla hänelle parhaiten sopiva toimenpide (tai toimenpidekokonaisuus). Tilastollisten päätössääntöjen käyttö edellyttää kuitenkin viimeaikaisten tilastollisten menetelmien käyttöä sekä rikasta ja tarkkaa tilastoaineistoa. Merkittävä haaste on myös niiden käytön käytännön implementointi työvoimatoimistoissa. Päätössääntöjen käyttöönotto edellyttäisi huolellisesti valmisteltua kokeilua niiden toimivuudesta.” (Busk et al., 2021, (s. 34))

Ehdotamme myös, että: ”Tutkimusten mukaan työnhaun tukea voidaan tehostaa kolmella eri tavalla: 1) keventämällä työvoimatoimistojen virkailijoiden työkuormaa; 2) aloittamalla tapaamiset nopeasti työttömyysjakson alun jälkeen; 3) tietokoneavusteisella työnhaulla.

Ehdotus: Työnhaun tukea uudistetaan lisäämällä TE-toimistojen henkilökuntaa, aloittamalla tapaamiset aikaisemmin ja ottamalla käyttöön tietokoneavusteinen työnhaku. Hyödyntämällä uusia teknologioita työnhaun tuessa ja toimenpiteiden kohdistamisessa sekä palkkaamalla lisää henkilökuntaa TE-toimistoihin voidaan vähentää asiakkaiden määrää virkailijaa kohti, mikä mm. mahdollistaa tapaamisten aloittamisen aikaisemmin. Uusia teknologioita hyödyntämällä virkailijat voivat käyttää yhä suuremman osan työajastaan asiakkaiden palvelemiseen. Tämä mahdollistaa myös sanktioiden varoitusjärjestelmän käyttöönoton.” (Busk et al., 2021, (s. 35))

Työvoimatoimistojen työnhakijoiden kanssa työskentelevien henkilöiden määrän on todettu vaikuttavan merkittävästi työllistymisen todennäköisyyteen. Kokeiluissa työnhakijoiden määrää virkailijaa kohti on laskettu n. 100:sta n. 40:n. Hallituksen esityksen mukaan (s. 26) Suomessa vuonna 2019 työttömiä työnhakijoita oli n. 115 virkailijaa kohden. Esityksen toteutumisen myötä tämä laskisi ja olisi 73. Työryhmämme vaan ei hallituksen esityksessä tähän tulisi yhdistää tietokoneavusteinen työnhaku ja tilastollisia päätössääntöjä hyödyntävä palveluiden kohdentaminen. Tosin on mahdollista, että tämä voisi sisältyä hyvin laajan käsitteen, työllistymissuunnitelman sisään.

Muita työryhmän ehdotuksia Työryhmämme teki ainakin yhden työttömyysturvaa koskevan ehdotuksen ja suosittaa harkittavaksi toista, jotka tähtäävät työllisyyden edistämiseen poistamalla tai vähentämällä byrokratialoukkua ja vähentämällä työvoimatoimistojen työtaakkaa. Pitäisin näitä edelleen

harkitsemisen arvoisina, joskin niiden sovittaminen nyt käsillä olevaan toimenpidekokonaisuuteen ei ole kaikilta osilta ongelmatonta.

- Työssäoloehdon tarkistaminen tulorekisterin perusteella (Busk et al., 2021, (s. 28))

Työssäoloehdon tarkistaminen työhistorian perusteella on työlästä ja runsaasti työaikaa vaativaa. Nämä resurssit olisi ainakin osittain parempi kohdistaa työnhaun tukemiseen. Tulorekisteri tarjoaisi tähän hyvän tietolähteen. Esitimme, että: ”Ehdotus: Muutetaan työssäoloehto tulorekisteriseksi ja automatisoidaan päivärahaoikeuden tarkistaminen ja laskeminen. Työssäoloehto ja päivärahan taso (ml. soviteltu) määräytyisivät suoraan perustuen Tulorekisterin tietoihin edeltävien kuukausien ansioista. Tämä vähentäisi käsittely- ja maksuviiveitä, mikä puolestaan voisi helpottaa lyhytkestoisten tai osa-aikaisten töiden vastaanottamista. Tämä voi välillisesti parantaa myös kokoaikaista työllistymistä. Päätöksenteon automatisointi vähentäisi työttömyyskassojen ja Kelan työtaakkaa, ja voi siten johtaa säästöihin näiden toiminnassa. Päätöksen täytyy voida olla automaattinen, eli olla toteutettavissa ilman ihmisen työpanosta, mikä vaatii lainmuutoksen. Toteutuksen suunnittelussa täytyy sovitellun päivärahan osalta tarkastella työaika- rajan käsittelyä. Työaikaraja voi olla tarkoituksenmukaista säilyttää, jotta vältetään tilanteita, joissa kokoaikaisesti työllistyneelle maksetaan työttömyysturvaa. Työaikarajan osalta voi olla järkevää tehdä sovittelu työntekijän oman ilmoituksen perusteella ja tehdä satun- naistarkastuksia jälkikäteen. Toinen mahdollisuus on lisätä sovittelun kannalta tarpeellinen työaikatieto pakolliseksi tiedoksi Tulorekisteriin. Tällöin täytyy punnita myös pakollisten tietojen lisäämisen aiheuttamaa hallinnollista taakkaa ja tarkoituksenmukaisuutta.”

- Eroraha (Busk et al., 2021, (s. 33))

Työttömyysturva sallii työttömän työntekijän ylläpitää elintasoaan työnhaun aikana, mutta siihen sisältyy myös kielteinen kannustinvaikutus. Työryhmämme ehdotti harkittavaksi niin sanottua erorahaa, eli työttömyyden alussa maksettavaa, n. 2-3 kuukauden työttömyysturvaa vastaavaa summaa, jota ei tarvitsisi maksaa takaisin työllistymisen jälkeen. Työttömyyden jatkuessa erorahajaksoa pidemmäksi tavanomainen työttömyysturva alkaisi.

Kirjoitimme aiheesta näin: ”Työsuhteen päättymisen yhteydessä työntekijälle maksettava eroraha ei riipu työnhakijan työnetsinnästä. Näin ollen työttömyysturvan kannustimia vääristävää vaikutusta ei erorahan tapauksessa ole. Aiempien tutkimusten (esim. Card ym. 2007, Chetty 2008, Basten ym. 2014) mukaan kertaluonteinen könttäsus eroraha pidentää työttömyyttä, jos työtön on likviditeettirajoitteinen. Basten ym. (2014) kuitenkin havaitsivat, että tavallisen päivärahan lisäksi maksettava eroraha ei vaikuta työllistymiseen ensimmäisinä työttömyyskuukausina, mutta hidastaa työllistymistä myöhemmin työttömyysjakson aikana. Työryhmä keskusteli erorahan käyttöönottamisesta siten, että työnantajan tulisi maksaa pitkistä työsuhteesta irtisanottavalle työntekijälle eroraha, joka korvaisi osan päivärahakaudesta. Muilta osin päivärahan tasoa ei muutettaisi. Tämä nopeuttaisi todennäköisesti hieman työllistymistä päivärahakauden alussa jaksena, jolloin päivärahaa ei maksettaisi.

Väärinkäytösten ehkäisemiseksi irtisanovan työnantajan tulisi maksaa eroraha. Nykyisen muutosturvan kustannusten kohdistuessa jo irtisanoville työnantajille, ja hallituksen linjattua ikääntyneiden uudesta muutosturvasta, ei ole tarkoituksenmukaista lisätä irtisanovien työnantajien maksurasitusta muutosturvan lisäksi. Näin ollen työryhmä ei ehdota erorahan käyttöönottoa, mutta muutosturvaa kehitettäessä myös erorahan käyttöönottoa voi harkita. Tätä varten olisi hyödyllistä arvioida vuonna 2017 voimaan tulleiden muutosturvasäännösten vaikutuksia. Olisi tärkeää tutkia

esimerkiksi, onko muutosturvan kustannusten kohdistuminen yli 30 henkeä työllistäville työnantajille vähintään viisi vuotta työsuhteessa olleiden työntekijöiden osalta johtanut irtisanomisten kohdistamiseen lyhyemmän aikaa työsuhteessa olleisiin tai määräaikaisten työsuhteiden käytön lisääntymiseen.”

Varsinkin tulorekisterin hyödyntäminen, mutta myös eroraha tähtäävät työvoimatoimistojen työtaakan vähentämiseen, mahdollistaisivat nykyisten resurssien uudelleenkohdentamista, helpottaisivat osaltaan byrokratialoukkuja ja vähentäisivät työttömyysturvan negatiivisia kannustinvaikutuksia työttömyysjakson alkuvaiheessa – nopeaan työllistymiseen kun sisältyisi jäljellä olevan erorahan suuruinen työllistymisbonus. Eroraha ei sinänsä vähentäisi tarvetta lisätä kontaktia työvoimatoimiston ja työttömän välillä työttömyysjakson alkuvaiheessa. Nämä kontaktit saattaisivat päinvastoin olla työllistämisaikaväliltään tehokkaampia.

Kuten jo ylempänä sanktioiden varoitusjärjestelmän tai muistutusmenettelyn osalta totesin, olisi tärkeätä, että hallituksen esitysten vaikutusten arviointi suunnitellaan huolellisesti jo ennen niiden toimeenpanoa. Esityksen vaikutusarviot ovat sinänsä perusteltuja, mutta luotettava jälkikäteisarviointi on ensiarvoisen tärkeää, koska esityksen yksityiskohdat poikkeavat tutkimuksessa saaduista tuloksista usein tavoilla, joiden vaikutusta voi olla vaikea arvioida toimenpiteen toimivuuteen. Osaa esityksen vaikutuksista ei varmaankaan ole mahdollista arvioida ellei niitä toteuteta tavalla, joka luo koeluonteisia asetelmia.

Suomessa on erittäin korkealaatuista taloustieteellisen arviointitutkimuksen osaamista, esimerkiksi Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa ja Helsinki Graduate School of Economics:ssa. Yksi mahdollisuus olisi, että eduskunta antaisi Talouspolitiikan arviointineuvostolle arviointitehtävän ja osoittaisi sille varat, joiden turvin tehtävää varten asetettu työryhmä voisi suunnitella jälkikäteisarviota ja tehdä esityksen toteutukseen liittyviä muutosehdotuksia, jotka sellaisen mahdollistaisivat.

Helsingissä, 18. marraskuuta 2021

Markus Jäntti
Kansantaloustieteen professori
Tukholman yliopisto

Viitteet

- Alasalmi, Juho et al. (kesäkuu 2020). *Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä*. fi. Raportti 2020:33. Valtioneuvoston kanslia. URL: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-951-6> (viitattu 10. 06. 2020).
- Busk, Henna et al. (kesäkuu 2021). *Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti*. Finnish. Toim. Markus Jäntti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja (Työelämä) 2021:40. Työ- ja elinkeinoministeriö. URL: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-868-4>.
- HE 167/2021 vp (3. marraskuuta 2021). *Hallituksen esitys eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi*. <https://www.eduskunta.fi/valtiopaivaasiakirjat/HE+167/2021>.