



Viite: Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta tiistai 16.4.2024

Asia: HE 13/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Lausunto

Kiitän mahdollisuudesta antaa asiantuntija-arvioni yllä mainitusta hallituksen esityksestä, joka sisältää viisi heikennystä ansiosidonnaisen työttömyysturvaan. Ehdotuksen tavoitteena on säästää julkisia menoja. Vaikutusarvion mukaan säästöt vahvistaisivat julkista taloutta 734 miljoonalla eurolla. Lähes kaksi kolmasosaa arvioidusta summasta perustuu epävarmoihin oletuksiin toimenpiteiden työllisyysvaikutuksista. Kyseessä onkin pääasiassa säästötoimi. Samalla kuitenkin pyritään uudistamaan myös ansioturvan rakennetta. HE:n valmistelussa on kuultu laajasti sidosryhmiä. Saatu lausuntopalaute ei ole kuitenkaan vaikuttanut lakiesityksen sisältöön, ainoastaan HE:n perusteluihin.

Keskityn lausunnossani HE:n merkittävimpään osaan eli ansiopäivärahan tason porrastukseen. Kritisoin kuitenkin ensin velvoitetyön lakkauttamisen sekä 58-vuotiaiden suojasäännön kumoamisen vaikutusarvioita kahdesta eri näkökulmasta:

- 1) Taloudellisissa ja työllisyysvaikutusten arvioinnissa on käytetty hyvin korkeaa joustoa (0,6 ja 0,8) tähän vaikeassa työmarkkina-asemassa olevaan ryhmään. Lisäksi on otettava

huomioon, että velvoitetyön piirissä olevat ja ikääntyneet työntekijät voivat ehdotettujen muutosten seurauksena pyrkiä nykyistä useammin siirtymään työkyvyttömyyseläkkeelle.

Pidän arvioita työllisyysvaikutuksista liian positiivisina.

- 2) **Velvoitetyötä koskevassa vaikutusarviossa ei ole kiinnitetty lainkaan huomiota velvoitetyön sosiaalisiin vaikutuksiin.** Velvoitetyö voi parantaa osallistujien hyvinvointia ja siten vähentää myös sosiaali- ja terveystalveluiden käyttöä (Turunen ja Hiilamo 2023). Velvoiteyöhön osallistujien hyvinvoinnin parantuminen on tavoite ja arvo sinänsä.

Ansioturvan keston porrastaminen

Teen kaksi keskeistä huomautusta liittyen ansioturvan porrastukseen. Toinen liittyy porrastuksen rakenteeseen, toinen sosiaalivakuutusperiaatteeseen.

Suhtaudun lähtökohtaisesti myönteisesti ansioturvan porrastukseen, mutta muuttaisin porrastuksen rakennetta. Olin mukana yhdessä Elina Lepomäen (nyk. Valtonen), Tuomas Pöystin, Osmo Soininvaaran ja Juhana Vartiainen Sitran vuonna 2015 julkaisemassa raportissa *Ansioturvareformi: Yhtäläinen, kannustava ja oikeudenmukainen työttömyysturva* (Hiilamo ym. 2015). Ehdotimme tuolloin, että korotettua päivärahaa ensimmäisen 100 päivän ajalta. Jotta uudistus olisi kustannusneutraali, ehdotimme päivärahan enimmäiskeston lyhentämistä 400-500 päivästä 250 päivään.

Olen edelleen samaa mieltä siitä, että ansioturvan porrastamiselle on tutkimukseen perustuvat perusteet. Työn etsintäteoria ja sen empiiriset testaukset tukevat käsitystä siitä, että työttömyysturvan taso ja kesto vaikuttavat sekä työnhakuaktiivisuuteen että halukkuuteen työllistyä aikaisempaa matalammalla palkalla. Työttömyysturvan rakenne voi vaikuttaa myös halukkuuteen muuttaa työn perässä. Edellä sanottu ei kuitenkaan tarkoita, etteivät muut tekijät – tärkeimpänä yleinen työllisyystilanne – vaikuttaisi työllistymiseen tai että työttömät olisivat lähtökohtaisesti passiivisia ja taipuvaisia tukiriippuvuuteen.

Käsitykseni mukaan muokkaamalla ansioturvaan sisältyviä kannustimia on mahdollista saavuttaa korkeampi työllisyysaste ja säästää julkisia menoja. Arvioni mukaan säästötoimena toteutettava uudistus ei kuitenkaan saavuta yhtä hyviä tuloksia kuin kustannusneutraali malli (vrt. *Ansioturva-reformi: Yhtäläinen, kannustava ja oikeudenmukainen työttömyysturva*).

HE:n mukaan ansiopäivärahaa alennettaisiin ensimmäisen kerran, kun työttömyyspäivärahaa on maksettu 40 työttömyyspäivältä ja toisen kerran, kun sitä on maksettu 170 työttömyyspäivältä. Ensimmäisen portaan kohdalla ansiopäiväraha alenisi 20 prosenttia ja toisen kohdalla 25 prosenttia. Parametrit perustuvat hallitusohjelmaan. Lakiesitys ei sisällä mitään perusteita sillä, miksi juuri nämä parametrin on valittu uudistukseen.

Pitäisin parempana mallia, jossa ensimmäinen alennus tapahtuisi hieman myöhemmän ja toinen alennus tapahtuisi aikaisemmin. Neljäkymmentä työttömyyspäivää on liian lyhyt aika uuden työn hankkimiseksi. Tällöin päivärahan alennus koetaan pikemminkin rangaistuksena kuin rohkaisuna aktiivisuuteen. Työntekijäjärjestöt kiinnittivät lausuntopalautteessa huomiota tähän seikkaan. Edellä mainitussa esityksessämme työttömyysturva olisi alentunut 100 ensimmäisen päivän jälkeen. Myös Tanskan ja Ruotsin esimerkit puolustavat ensimmäisen alennuksen siirtämistä pidemmälle. Tanskassa ansiopäivärahaa voidaan korottaa lähes 20 prosentilla ensimmäisen kolmen työttömyyskuukauden ajalta. Ruotsissa kaavaillaan uudistusta, jossa työttömyysetuutta alennettaisiin 10 prosentilla ensimmäisen 100 työttömyysetuuspäivän jälkeen.

Lakiesityksen valmistelijat eivät ottaneet huomioon lausuntopalautetta tältä osin. HE:n perusteissa todetaan, että ”ansiopäivärahan tason porrastuksella tavoiteltujen säästöjen ja työllisyyden muutoksen mittaluokka on niin huomattava, että vaihtoehtoiset ratkaisumallit, joilla saavutettaisiin esityksessä ehdotettuja toimia vastaava muutos julkisen talouden säästöjen ja työllisyyden muutoksen sisällä, edellyttäisivät laajempaa etuusjärjestelmien tarkastelua ja vaihtoehtojen vaikutusten arviointia, eikä tällaisia muutoksia olisi mahdollista saattaa voimaan tavoitellussa aikataulussa”. Perustelua ei voi pitää uskottavana. Vaihtoehtoisten laskelmien laatiminen ei ole niin mittava työ, etteikö sitä olisi kyetty tekemään annetussa aikataulussa. Eduskunnalle on yhä mahdollisuus pyytää uusia laskelmia tai laatia niitä itse. Valiokunnalla on mahdollisuus esittää oma kustannusneutraalimallinsa, jossa ansiopäiväraha laskisi esimerkiksi 60 päivän jälkeen.

Sosiaalivakuutusperiaate

Työttömyysturvan rakenteen uudistaminen säästöjen avulla on ongelmallinen sosiaalivakuutusperiaatteen näkökulmasta. Tämä koskee erityisesti pienipalkkaisimpia työntekijöitä, joilla on usein myös korkeampituloisia palkansaajia suhteellisesti suuremmat työttömyysvakuutusmaksut. Toisin sanoen pienituloiset palkansaajat saavat työttömyyskassan jäsenmaksulle selvästi vähemmän vastinetta kuin parempituloiset palkansaajat (juuri tästä syystä edellä mainitussa julkaisussa ehdotimme yleistä ansiosidonnaista työttömyysturvaa).

Sosiaalivakuutuksen ideana on estää palkansaajien tulotason romahtaminen, kun työssäkäynti jostain syystä katkeaa. Vaikka työnantaja hoitaa sosiaalivakuutusmaksut, ne ovat silti työntekijän rahaa. Ratkaisevaa ei ole se, miten maksu peritään. Paras työttömyysturvan malli kannustaa kaikkia työttömiä hankkimaan uudestaan töitä, kunhan kunnollisia töitä vain on tarjolla. On palkansaajienkin etu, että mahdollisimman moni on työssä eikä työttömänä ja maksaa vakuutusturvaa.

Viime vuosikymmenten ansiosidonnaisen työttömyysturvan heikennykset ovat olleet erittäin merkittäviä. Vuoden 1988 työllisyyslaissa (275/87) määrättiin viranomaisten velvollisuudeksi tarjota työ- tai koulutuspaikka kaikille, jotka olivat olleet vuoden työttöminä. 1990-luvun laman aikana työllisyyslaki vesitettiin ja pitkäaikaistyöttömyydestä tuli pysyvä ongelma. Sitten heikennykset ovat koskeneet työttömyysturvan kestoja.

Se, että hallitus voi uudistaa ja leikata ansioturvaa ilman konsensusta, perustuu valtion merkittävään rahoitusosuuteen ansioturvassa. Jo päätettyjen ja nyt esitettävien leikkausten seurauksena ansioturvan taso jää Suomessa hyvin matalaksi, mikä kyseenalaistaa sosiaalivakuutuksen perusteita ja nykyisen ansioturvan rahoitusperusteiden järkevyyttä. Hallitusohjelmassa onkin mainittu universaalin ansiosidonnaisen malli selvitettävänä kohteena puoliväliriiheen mennessä.

Työntekijöillä ei ole kuitenkaan mitään lakisääteistä vaihtoehtoista tapaa suojautua työttömyyden aiheuttamilta tulonmenetyksiltä. **Yksi mahdollisuus olisi seurata Tanskan mallia, jossa myös työttömyysturvan taso on yhteydessä siihen, miten pitkään työntekijä on maksanut vakuutusmaksuja.**

Vaikutusten arviointi

Ottaen huomioon, miten merkittäviä positiivisia käyttäytymismuutoksia ehdotetuilla uudistuksilla ennustetaan olevan, on erittäin tärkeää velvoittaa virkakoneisto seuraamaan uudistusten toteutuvia vaikutuksia. Vain näin on mahdollista oppia politiikkamuutoksista. Tärkein kysymys on se, missä määrin ennakoitua säästö- ja työllisyysvaikutukset toteutuivat.

Vaikutusten arviointia korostaa uudistuksen kiistanalainen luonne: on mahdollista, että seuraavat hallitukset purkavat osan tai kokonaan nyt toteutettavista muutoksista (näin tapahtui Juha Sipilän hallituksen nk. aktiivimallille). Mikäli uudistuksen työllisyysvaikutukset ovat kuitenkin positiivisia, todennäköisyys uudistusten perumiselle pienenee. Paras vaihtoehto olisi ollut rakentaa uudistuksen toteutukseen koeasetelma. Sellaisen sisällyttäminen uudistukseen eduskuntakäsittelyn aikana ei ole realistista. Sen sijaan valiokunta voi edellyttää, että hallitus käynnistää tutkimushankkeen nyt esitettävien työttömyysturvan muutosten työllisyysvaikutusten arvioimiseksi.

Helsingissä 14. huhtikuuta 2024



Heikki Hiilamo

sosiaalipolitiikan professori

Helsingin yliopisto

Lähteet

Hiilamo, H. T., Soininvaara, O., Vartiainen, J., Lepomäki, E., & Pöysti, T. (2015). Ansioturvareformi: Yhtäläinen, kannustava ja oikeudenmukainen työttömyysturva. (Sitran keskustelupapereita).

Turunen, E., & Hiilamo, H. (2023). Sense of belonging among people outside of working life in Finland. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 43(9/10), 795-808.

<https://doi.org/10.1108/IJSSP-06-2022-0144>