

Eduskunta
Sosiaali- ja terveysvaliokunta

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

Lausunnon antaja: Seija Ilmakunnas, työelämäprofessori, Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu

Kiitän eduskunnan sosiaali- ja terveyslautakuntaa mahdollisuudesta lausua aiheesta. Lausuntoni keskittyy seuraaviin näkökulmiin:

- työttömyysturvaa koskevien esitysten työllisyysvaikutukset ja julkisen velan kasvun taittaminen
- hallituskauden aikana toteutettavien leikkausten merkitys koko työttömyysturvajärjestelmän kannalta

Työllisyysvaikutusten epävarmuudet vaikeuttavat julkisen talouden sopeutustarpeen arviointia

Työttömyysturvan uudistuksille on asetettu kovat tavoitteet hallituksen pyrkimyksissä taittaa julkisen sektorin velkaantuminen hallituskauden loppuun mennessä. Hallitusohjelman mukaan näiden toimien suora julkisia menoja leikkaava vaikutus on noin 0,6 mrd euroa vaalikauden lopun tasossa. Sen lisäksi niillä tavoitellaan työn tarjonnan kasvun kautta tulevaa julkisen talouden vahvistumista 1,1 miljardilla eurolla tällä aikavälillä. Yhteenlaskettua tavoitevaikutusta eli 1,7 mrd euroa voi pitää huomattavana suhteutettuna politiikkalohkon kokoon. Vuoden 2023 työttömyysturvamenot olivat 3,8 mrd euroa.

Esitys on jatkoa aiemmille työttömyysturvaan tehdyille leikkauksille ja rajoituksille. Nyt käsillä olevien muutosten työllisyysvaikutusarvio on 18700 henkilöä, mikä on noin 2300 henkilöä vähemmän kuin hallitusohjelman liitteessä D esitetty arvio näiden toimien vaikutuksista (21000). Ansiopäivärahan tason porrastuksen työllisyysvaikutus arvio on nyt 3000 henkilöä pienempi kuin edellä mainitussa liitteessä esitetty arvio (nyt 12800; aiempi 15800), mutta toisaalta työttömyysturvan ikäsidonnaisista poikkeussäännöistä luopumisen vaikutusarvio on 600 työllistä suurempi (nyt 4500; aiempi 3900).

Esityksestä ei käy ilmi, millä perusteella esitetty arvio ansiopäivärahan porrastuksen työllisyysvaikutuksesta on aiemmin esitettyä pienempi. Esityksessä viitataan siihen, että ilman muita muutoksia porrastuksen vaikutukset olisivat suuremmat. Selvää onkin, että työssäoloehdon pidentäminen ja velvoitetyön lakkauttaminen rajaavat huomattavasti ansioturvan piiriin kuuluvien määrää ja ilman näitä uudistuksia pelkän porrastuksen vaikutukset olisivat suuremmat koskiessaan tällöin laajempaa kohdejoukkoa. Tällaiset uudistusten ns. ristikkäisvaikutukset olivat kuitenkin huomioituja jo aiempia työllisyysarvioita tehtäessä. Esityksen mukaiset arviot porrastuksen työllisyysvaikutuksista käyttävät pohjalukuinaan vuoden 2022 tietoja maksetuista ansiopäivärahoista (27,5 milj. korvauspäivää). Samat laskelmat pohjalukuina tuoreemmat vuoden 2023 tiedot (26, 5 milj. korvauspäivää) antaisivat edelleen jonkin verran alemman työllisyysvaikutuksen (12 300 henkilöä).

Ikäsidonnaisista poikkeussäännöistä arvioiduilta työllisyysvaikutuksiltaan merkittävin on ikääntyneiden työttömien velvoitetyön lakkauttaminen, jonka vaikutukseksi on arvioitu 3500 henkilöä. Luvussa ei ole huomioitu kuntien työllisyysvelvoitteen poistosta aiheutuvaa julkisen työllistämisen laskua. Valtiovarainministeriön taustamuistiossa (VM BO, Eräistä työttömyysturvajärjestelmän ikäsidonnaisista poikkeuksista luopuminen, 7.3.2024) sitä koskevien työllisyysarvioiden todetaan perustuvan työttömyysturvan bruttokorvausasteiden muutoksiin ja olevan suuntaa antavia. Erityisenä haasteena on se, että työttömyysturvaa koskevien uusien muutoksien kanssa vaikuttavat samanaikaisesti myös eläkeiän nostaminen ja työttömyysturvan lisäpäivien poisto. Lisäksi muistiossa todetaan, että valtiovarainministeriö arvioi velvoitetyön poiston vaikutuksia suhteessa hallituskauden alussa voimassa

olleeeseen lainsäädäntöön. Tämä jättää epäselväksi, missä määrin arviossa on otettu huomioon tällä hallituskaudella voimaan tulevia muita työttömyysturvan uudistuksia.

Hallituksen esityksessä on tuotu esille, että työllisyysvaikutukset on arvioitu keskipitkän aikavälin rakenteellisenä työllisyytenä ja suhdannetilanteen vaikutusta ei ole otettu huomioon. Tätä voi pitää sinänsä perusteltuna lähtökohtana. Ongelmaksi jää kuitenkin se, että uudistukset on vahvasti kytketty lähiajan tavoitteeseen taistaa julkinen velkaantuminen. Kannustimia ja työn tarjontaa kohentavien uudistusten teho on tässä tarkoituksessa riippuvainen suhdannetilanteesta eli siitä, millaiset edellytykset yrityksillä on rekrytoida ja pitää yllä työn kysyntää. Lisäksi esityksessä ristikkäisvaikutukset on ilmoitettu otetun huomioon vuosikymmenen lopun tasossa. Tällöin uudistusten vaikutusten voidaan arvioida purevan täysimääräisesti ja ohitettuna on sellainen siirtymävaihe, missä osa uudistuksista on vasta (mahdollisesti asteittain) tulossa voimaan. Tämä jättää kuitenkin tulkinnanvaraa siihen, missä mitassa vaikutukset ovat ns. kypsässä vaiheessa jo hallituskauden lopulla tätä aiemmin.

Yleisenä suosituksena voi pitää sitä, että julkista taloutta tasapainotettaessa noudatettaisiin varovaisuusperiaatetta käytettäessä työllisyys- ja kasvupaketteja julkisen talouden tasapainottamisessa. Niitä koskeviin vaikutusarvioihin sisältyy merkittävää epävarmuutta, tekivätne arvioita sitten tutkijat tai virkamiehet virkavastuullaan. Jos niiden positiiviset vaikutukset tulevat syystä tai toisesta yliarvioituiksi etukäteen, niin käytännössä varmemmat toimet eli suorat leikkaukset ja/tai veronkorotukset jäävät liian vaatimattomiksi ja julkisen talouden velkaongelmat kasaantuvat. Viimeisten noin kymmenen vuoden aikana toteutettujen rakennepakettien kohdalla tällainen riski on usein realisoitunut.

Työttömyysturvaan tehtävät muutokset lisäävät tuloriskejä ja kaventavat muutosturvaa

Työttömyysturvaan tällä hallituskaudella tehtävät muutokset todennäköisesti lisäävät työn tarjontaa, mutta samanaikaisesti ne myös heikentävät etuuksien tarjoamaa vakuutusta työttömyydestä johtuvia tulonmenetyksiä vastaan. Useissa eri tutkimus- ja sosiaaliturvainstituutioiden laskelmissa on tuotu esille se, miten paljon työttömyysturvaan tehtävillä leikkaukset laskevat työttömyyden aikaista toimeentuloa.

Muutosten mittaluokan valossa niitä on perusteltua arvioida myös siltä kannalta, mikä niiden vaikutus on kansalaisten sosiaaliseen turvallisuuteen ja koko yhteiskunnan kykyyn sopeutua erilaisiin tuloriskeihin. Tällainen arvio esityksistä puuttuu.

Kollektiivinen riskienjako on perinteisesti kuulunut olennaisena osana pohjoismaiseen hyvinvointimalliin. Mallilla on tähdätty yhdistämään yritysten hyvä kustannuskilpailukyky ja kansalaisten muutosvalmius talouden kohdatessa erilaisia (kansainvälisen talouden) häiriöitä. Sellaiset työmarkkinoiden instituutiot kuin tuloriskejä tasaava työttömyysturva ja uudelleen- ja täydennyskoulutus ovat olleet keskeisiä yhteiskunnan sopeutumiskykyä ja kansalaisten muutosvalmiutta ylläpitäviä instituutioita.

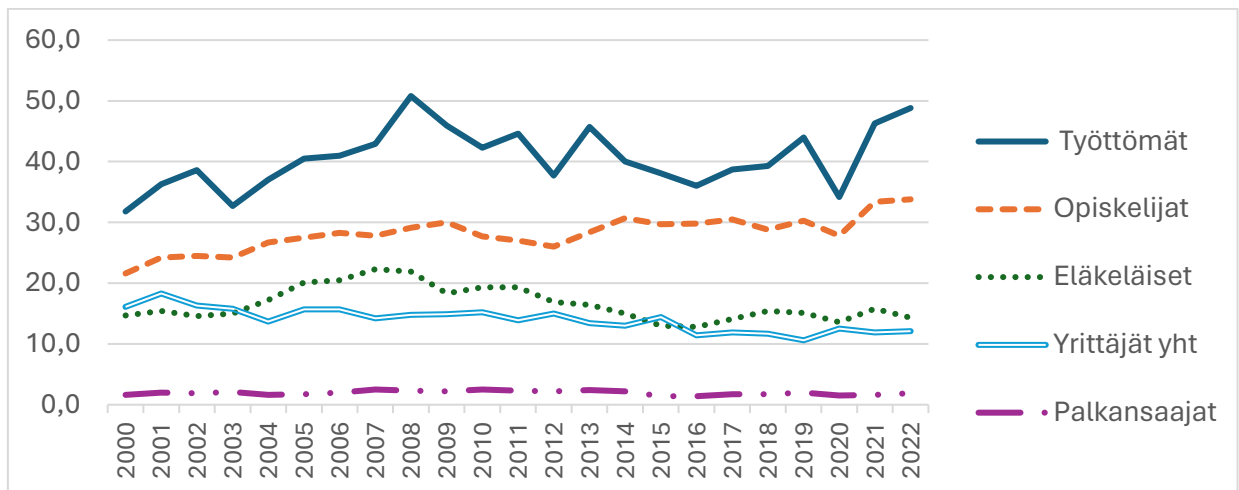
Työttömyysturvan mahdollisuudet jakaa näitä riskejä ovat kaventumassa huomattavasti. Jo ennen nyt tehtäviä muutoksia työttömien toimeentulo on keskimäärin selvästi heikompi kuin muiden väestöryhmien (Kuvio 1). Pienituloisuusastemittarin mukaan vuonna 2022 noin puolet työttömistä olivat köyhyysrajan alapuolella käytettäessä raja-arvona tuloja, jotka ovat 60 % mediaanitulosta (esimerkiksi yksinasuvan henkilön pienituloisuusraja oli nettona 1410 euroa/kk). Luvut viittaavat lisäksi siihen, että pienituloisten osuus on viime vuosina ollut suurempi kuin esimerkiksi vuosituhannen alussa (lukuun ottamatta poikkeusvuotta 2020).

Kehityksessä heijastuu se, että työttömyysturvan rakenne on samanaikaisesti muuttunut. Runsaassa kymmenessä vuodessa ansioturvana maksettujen työttömyyskorvausten osuus on laskenut noin 50 prosentista vain runsaaseen kolmannekseen kaikista korvauksista, kun tarkastellaan ansioturvana ja perusturvana maksettuja päiviä (Kuvio 2). Tämä tarkoittaa jo aiemmin toteutunutta matalatasoisemman turvan yleistymistä ja työttömyyteen liittyntä tuloriskien kasvua. Rajoitukset muun muassa työssäoloehtoon merkitsevät kehityksen voimistumista. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasoa voi lisäksi pitää heikompana muihin Pohjoismaisen verrattuna. Tätä kuvastavat Kuviossa 3 esitettävät

työttömyysturvan korvausasteet (etuus/aiempi palkka) verojen jälkeen (OECD: yksin elävä lapseton työtön, työttömyyden kesto 2 kk, palkka 67 % keskipalkasta). Tuen tasoa kuvastaa hyvin myös esityksessä esille tuotu piirre, jonka mukaan reilulla kolmella prosentilla ansiopäivärahan saajista korvauksen taso laskisi peruspäivärahan suuruiseksi eli peruspäivärahasta muodostuu heille ”suoja”.

Riskiä jakavien turvaverkkojen rapautuminen vastaavasti lisää lyhytnäköisyyttä työmarkkinoilla ja se on omiaan kaventamaan uusiin mahdollisuuksiin tarttumista. Epävarmuuden kasvulla on haitallisia seurauksia niin työmarkkinoilla kuin esimerkiksi myös perheen ja työn yhdistämisessä.

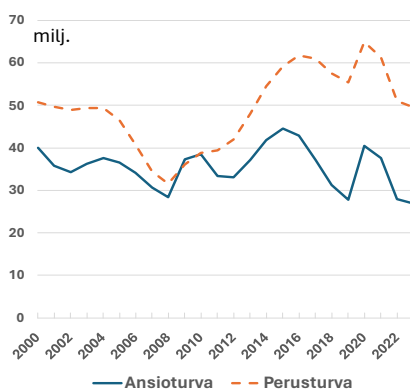
Kuvio 1. Pienituloisuusasteet (%) sosio-ekonomisen aseman mukaan (pienituloisuusraja: tulot 60 % mediaanitulosta)



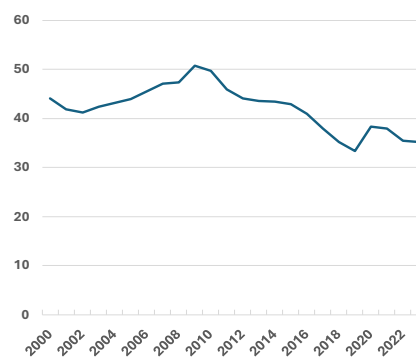
Lähde: Tilastokeskus, Elinolotilastot.

Kuvio 2 Ansioturvana ja perusturvana maksetut työttömyysetuuspäivät ja ansioturvana maksettujen osuus kaikista päivistä 2000–2023 (%)

Ansioturva- ja perusturvapäivät

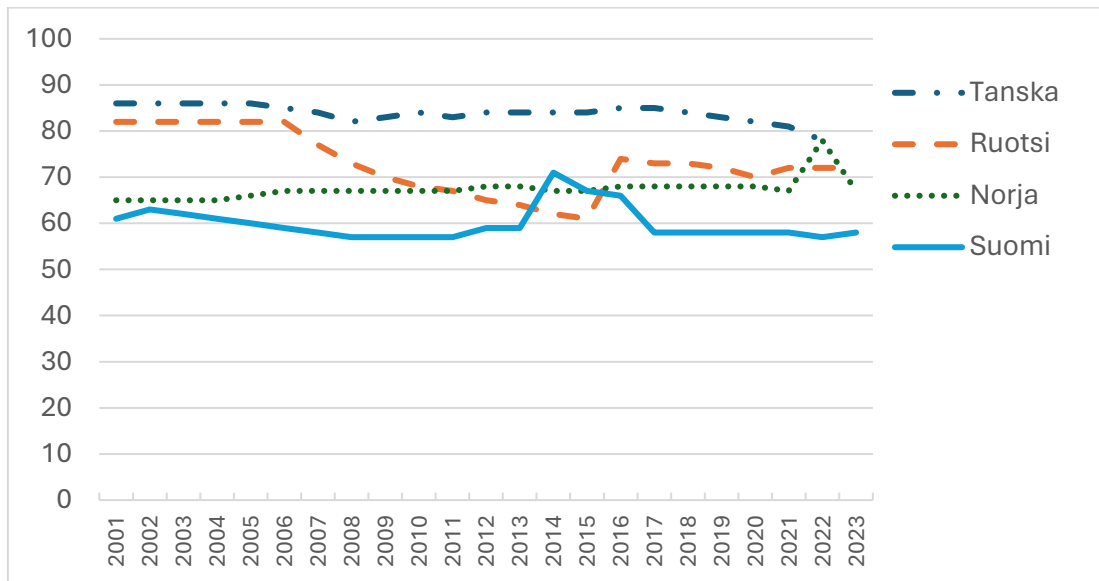


Ansioturvapäivien osuus kaikista (%)



Lähde: Kela, Työttömyysetuuksien saajat ja maksetut etuudet

Kuvio 3: Työttömyysturvan nettokorvausasteet Pohjoismaissa
(yksin elävä työtön, palkka 67 % keskipalkasta)



Lähde: OECD, tietokannat.