

Lausunto Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Johtava tutkija Merja Kauhanen, Työn ja talouden tutkimus Labore

Asia: HE 135/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyysturvalain ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 ja 8 §:n muuttamiseksi

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt Työn ja talouden tutkimus Laboren asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle työttömyysturvalain ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 ja 8 §:n muuttamiseksi.

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset koskevat työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavasta peruspäivärahan ja työmarkkinatuen korotusosasta ja ansiopäivärahan korotetusta ansio-osasta luopumista, korotetusta liikkuvuusavustuksesta (kun työpaikka tai koulutuksen järjestämispaikka yli 200 kilometrin etäisyydellä) luopumista sekä osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärän laskemista 50 prosentista 35 prosenttiin.

Esityksen mukaan jatkossa Suomessa ollaan siirtymässä yhteen perusturvaan. Yhteen perusturvaan siirrytään vaiheittain tukien määräytymisperusteita yhdistämällä. Työttömyysturvan aktiiviajan korotusosien poistaminen toteuttaa hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan työmarkkinatuen, peruspäivärahan, sairauspäivärahan, Kelan kuntoutusrahan ja vanhempainpäivärahojen vähimmäistaso yhtenäistetään ja lapsikorotukset, korotusosat sekä suojaosat poistetaan. Lisäksi esityksellä tavoitellaan julkisen talouden vahvistamista noin 26 miljoonalla eurolla. Ehdotettujen uudistusten on kaavailtu tulemaan voimaan 1.1.2025.

Vaikutukset kannustimiin osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin voivat pienentyä

Työllistymistä edistäviä palveluita, joihin osallistumisen ajalta maksetaan korotusosaa tai korotettua ansio-osaa maksimissaan 200 päivältä ovat: työnhakuvalmennus, uravalmennus, työkokeilu, kuntouttavaa työtoiminta, työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu ja kotoutumisen edistämisestä annetun lain mukainen omaehtoinen opiskelu.

Aikoinaan uudistukset koskien työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavasta korkeammasta työttömyysetuudesta tehtiin nimenomaan vahvistamaan työnhakijoiden taloudellisia kannusteita osallistua työllisyyttä edistäviin ja osaamista kehittäviin palveluihin. Korotusosa on luonut positiivisen kannustimen aktiivisesti hakeutua ja osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin, joiden tavoitteena on nimenomaan auttaa työttömiä työnhakijoita parantamaan työllistymisen edellytyksiään ja sitä kautta työllistymään uudelleen. Uudelleentyöllistymisellä on paitsi positiivisia vaikutuksia työllistyneille mutta myös julkiselle taloudelle pienentyneiden etuusmenojen ja lisääntyneiden verotulojen muodossa.

Korotusosan poiston myötä tuo ylimääräinen kannustin nyt poistuu. Kuten esityksessä todetaan, että vaikka palvelut ovat velvoittavia, perustuu palveluihin osallistuminen tavallisesti työvoimaviranomaisen ja työnhakijan työllistymissuunnitelmassa sovittuun.



Työnhakijan omalla aktiivisuudella on myös merkitystä palveluihin osallistumisen kannalta. Lähtökohtaisesti tämän kannustimen poiston voi arvella vähentävän palveluihin osallistumista. Koska aiempaa tutkimuskirjallisuutta korotusosien vaikutuksesta työnhakijoiden kannustimiin ei ole, niiden poiston vaikuttavuutta on kuitenkin vaikea luotettavasti arvioida. Koska työllisyyttä edistäviin palveluihin osallistumisella palvelusta riippuen on tutkimusten (ks. esim. Busk ym. 2021 summeerausta tutkimustuloksista) mukaan positiivisia vaikutuksia työllistymiseen, kannattaisi lisäkannustimista palveluihin osallistumisessa pitää kiinni.

Korotusosien poisto entisestään pienentää työllistymistä edeltäviin toimiin osallistuvien työttömyysturvaa yhdessä muiden leikkausten kanssa

On tärkeä ottaa huomioon, että korotusosien poisto omalta osaltaan entisestään pienentää työttömien saamaa ansiosidonnaista työttömyyskorvausta yhdessä jo voimaan tulleen työttömyysturvan porrastuksen kanssa. Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry:n (TYJ) laskelmien mukaan korotusosien lakkauttaminen leikkaa ansiosidonnaista työttömyysetuutta suurimmalla osalla 60–260 euroa kuukaudessa riippuen aiemmasta tulotasosta. TYJ:n mukaan huomioiden myös porrastuksen vaikutuksen palvelujen aikainen etuus laskee suurimmalla osalla 280–650 euroa kuukaudessa. Leikkauksien yhteisvaikutus leikkaa jo merkittävästi työttömyysturvaa ja sillä voi ajatella olevan negatiivisia vaikutuksia työttömien toimeentuloon ja taloudelliseen hyvinvointiin.

Hallituksen esityksen mukaan korotusosien poisto pienentäisi puolestaan peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea saavien työttömyysetuutta bruttomääräisenä 113,74 euroa kuukaudessa, mikä on merkittävä pienennys. Ylipäänsä hyvinvointia heikentävät vaikutukset korostuvat erityisesti pientä turvaa saavien kohdalla.

Liikkuvuusavustuksen merkitys pienempi

Nykyisin liikkuvuusavustus myönnetään työttömyysetuuteen oikeutetulle henkilölle, joka ottaa vastaan vähintään kaksi kuukautta kestävästä työsuhteesta tehtävän työn tai aloittaa vähintään kaksi kuukautta kestävästä työsuhteesta tehtävään työhön liittyvän koulutuksen, jos henkilön päivittäisen työhön tai koulutukseen liittyvän matkan kesto työn tai koulutuksen alkaessa ylittää keskimäärin kolme tuntia ja osa-aikatyössä keskimäärin kaksi tuntia tai henkilö muuttaa vastaavalta etäisyydeltä työn tai siihen liittyvän koulutuksen takia.

Liikkuvuusavustuksen maksamista on perusteltu sillä, että avustus tuo taloudellisen kannusteen vastaanottaa työtä tai työhön liittyvää koulutusta oman työssäkäyntialueen ulkopuolelta. Avustus kompensoi työmatkasta tai muutosta aiheutuvia kuluja ja rohkaisee siten työnhakijaa ottamaan työtä vastaan pidemmän matkan päästä.

Hallituksen esityksessä esitettyjen tilastotietojen mukaan liikkuvuusavustusta on käytetty varsin vähän. Liikkuvuusavustuksen saajia oli ansiopäivärahasessa vuonna 2023 yhteensä 1 826 henkilöä. Etuutta maksettiin yhteensä 2,9 miljoonaa euroa noin 68 000 päivältä.



Kansaneläkelaitoksen maksamaa liikkuvuusavustusta sai 656 henkilöä. Etuutta maksettiin yhteensä 1,0 miljoonaa euroa noin 23 000 päivältä.

Lähtökohtaisesti voi ajatella, että liikkuvuusavustus luo positiivisen kannustimen liikkuvuuteen. Suomea koskevan tutkimustiedon perusteella taloudellisten kannusteiden vaikutus liikkuvuuteen on kuitenkin arvioitu pieneksi ja merkitys työttömyyden hoitamisessa pieneksi. Lisäksi on havaittu liikkuvuusavustuksen niin kutsuttu vuotovaikutus eli liikkuvuusavustuksella tuetaan toimintaa, joka tapahtuisi ilman tukeakin. (Alasalmi ym., 2020; Nyman ja Valtakari, 2022).

Osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärä 50 prosentista 35 prosenttiin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi, että osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärää laskettaisiin nykyisen 50 prosentin sijasta 35 prosenttiin tuen saajalle muuten maksettavasta työmarkkinatuesta. Laskun myötä tuen taso laskee hyvin pieneksi, ja aiheuttanee tarvetta turvautua toimeentulotukeen.

Esityksessä esitettyjen tilastotietojen mukaan osittaisen työmarkkinatuen saajista 93 prosenttia on alle 30-vuotiaita eli uudistus kohdistuu nuoriin aikuisiin. Suurin osa tuesta maksettiin miniminä joko vanhempien tulojen takia tai sen vuoksi, että vanhempien tuloja ei ole esitetty. Vaikka nuori aikuinen asuu vanhempiensa kanssa, siitä ei välttämättä seuraa, että he saavat vanhemmiltaan taloudellista tukea. Täysi-ikäisillä tuen saajilla vanhempien elatusvelvollisuus on jo päättynyt.

Helsingissä 8.11.2024

Merja Kauhanen, Työn ja talouden tutkimus Labore

Kirjallisuus

Alasalmi, J., Busk, H., Holappa, V., Huovari, J., Härmälä, V., Kotavaara, O., Lehtonen, O., Muilu, T., Rusanen, J. ja Vihinen, H. (2020). Työn ja työvoiman alueellinen liikkuvuus ja monipaikkainen väestö. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:12.

Busk, H., Järvensivu, A., Kauhanen, A., Kauhanen, M., Pesola, H., Pärnänen, A., SHEMEIKKA, R., Stenholm, P. ja Jäntti, M. (2021). Työllisyyden tutkijatöryhmän raportti. Toim. Markus Jäntti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja (Työelämä) 2021:40. Työ- ja elinkeinoministeriö.

Nyman, J. ja Valtakari, M. (2022). Selvitys liikkuvuusavustuksen vaikuttavuudesta ja kehittämistarpeista. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2022:10.

