

Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/1317/32/2016

22.8.2016

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Tiivistelmä

Arviointineuvoston näkemys on, että työttömyysturvalain muuttamista koskeva hallituksen esitys sisältää kattavan kuvauksen esityksen tavoitteista ja toimenpiteistä. Esitysluonnoksessa on tunnistettu esityksen keskeisiä hyötyjä ja kustannuksia ja kuvattu niiden kohdistumista. Esitysluonnoksen perusteella saa siten yleisellä tasolla käsityksen ehdotuksen mahdollisista vaikutuksista.

Esityksen keskeisimmät puutteet ovat seuraavat:

- i) Esityksessä on vain vähän kvantitatiivisia arvioita siitä, mitkä ovat esitettävien toimien vaikutukset työttömiin, yrityksiin ja viranomaisiin,
- ii) Esitysluonnoksessa ei arvioida taloudellisia vaikutuksia euromääräisesti,
- iii) Esitysluonnoksessa ei ole esitelty tai arvioitu vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa asetetut tavoitteet.

Arviointineuvosto suosittelee, että puutteet työttömyysturvalain vaikutusarvioissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

Arviointineuvosto tiedostaa mahdollisuuden, että lain valmistelutyössä mukana olevilla ei välttämättä ole tarvittavaa taloudellista osaamista tai taloustieteellistä koulutusta tarkempien kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseksi. Mikäli tilanne on tämä, lain valmistelusta vastuussa olevan ministeriön olisi tarvittaessa osoitettava lisävoimavaroja kvantitatiivisten vaikutusarvioiden tekemiseen. Laskelmien toteuttaminen esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkijoiden avustuksella tai yhteistyössä valtiovarainministeriön asiantuntijoiden kanssa on myös suositeltavaa.

1. Hallituksen esityksen keskeinen sisältö (suora lainaus hallituksen esityksestä)

Esityksellä pyritään nopeuttamaan työn vastaanottamista ja lyhentämään työttömyysjaksoja tiukentamalla työttömien velvollisuutta hakea tarjottua työtä ja velvollisuutta osallistua työllistymisedellytyksiä parantaviin aktiivitoimenpiteisiin työttömyysetuuden menettämisen uhalla. Muutoksilla korostetaan työttömyysetuuden vastikkeellisuutta ja työttömän velvollisuutta hakea työtä ja parantaa edellytyksiään työllistyä. Muutokset toteutettaisiin muuttamalla työttömyysturvalakia.

Työttömällä olisi kolmen kuukauden ammattitaitosuojan päätyttyä velvollisuus hakea ja ottaa vastaan myös sellaista kokoaikatyötä, josta maksettava palkka työn vastaanottamisesta

aiheutuneiden kustannusten jälkeen on pienempi kuin hänelle maksettava työttömyysetuus. Jos henkilöllä on oma auto käytettävissään, hänen edellyttäisi käyttävän sitä työmatkoihin myös työssäkäyntialueen (80 kilometriä kotoa) ulkopuolella. Työstä kieltäytymisen perusteella asetettavaa korvauksetonta määräaika pidennettäisiin eräissä tilanteissa.

Työstä kieltäytymisen perusteella asetetusta korvauksettomasta määräajasta¹ aiheutuvan taloudellisen haitan voisi työstä kieltäytymisen jälkeen välttää etsimällä uuden työpaikan ja menemällä työhön. Työpaikan sijainti työssäkäyntialueen ulkopuolella ei olisi pätevä syy erota työstä.

Työttömällä olisi velvollisuus osallistua pääsääntöisesti kaikkiin hänelle tarjottuihin julkisiin työvoimapalveluihin, silloinkin kun osallistumisesta ei ole sovittu työllistymissuunnitelmassa. Kotoutujilla olisi velvollisuus osallistua alkukartoitukseen ja opiskella kotoutumiskoulutuksessa työttömyysetuuden saamisen edellytyksenä.

2. Lainsäädännön arviointineuvoston arvio esityksen vaikutusarvioinneista

2.1 Yleisiä havaintoja ja arvioita

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksen sisältämien toimenpiteiden hyöty- ja kustannuseristä saa tyydyttävän kuvan. Sen sijaan vaikutusten kvantitatiivinen kuvaus on jäänyt liian vähälle huomiolle.

Hallituksen esityksessä ei arvioida tai vertailla eri toteutusvaihtoehtojen soveltuvuutta tavoitteiden saavuttamisessa.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esityksissä tulisi perustella, kuinka juuri esityksen toimenpiteillä saavutetaan asetetut tavoitteet. Tähän liittyen työttömyysturvan muuttamista koskevassa lakiesityksessä tulisi punnita vaihtoehtoisia tapoja saavuttaa tavoitteet (oikeusministeriö 2007)². Erityisesti kvantitatiivisia arvioita tehtäessä huomion tulisi kiinnittyä siihen, mikä vaikutus ehdotetulla lain muutoksella tulisi toteutuessaan olemaan verrattuna tilanteeseen, jossa lakia ei muuteta, tai jossa toteutettaisiin jokin toinen vaihtoehtoinen muutos.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa esitetään kansainvälinen vertailu työttömyysturvaan liittyvien sanktioiden soveltamisesta eri maissa. Lisäksi on myönteistä, että lakiesityksessä viitataan OECD:n tutkimukseen, jossa arvioidaan eri maiden sanktioiden voimakkuutta.

Arviointineuvosto katsoo, että lakiesityksessä tulisi aina perustella, miksi juuri esitettyihin vertailumaihin on päädytty. Lisäksi lähdeaineistoon viitattaessa tulisi aina tarkasti kertoa käytetty lähde.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioita koskevassa tekstiosassa esitetään runsaasti esityksen taustaan ja tavoitteisiin liittyvää informaatiota.

¹ Tässä lausunnossa käytetään korvauksettomista määräajoista jatkossa termiä ”karenssi”.

² Säädoehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6, http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaistut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioita koskevissa tekstikohdissa tulisi keskittyä vaikutuksia koskevien tietojen kuvaukseen. Vaikutusarvioihin ei toisin sanoen pidä yhdistää muuta tausta- ja tavoiteinformaatiota vaan sellainen materiaali tulee esittää ennen vaikutusten arviointia.

Arviointineuvosto katsoo, että taulukoita ja kuvioita tulisi hyödyntää vaikutusten kuvauksessa, koska ne helpottavat ilmiön ymmärtämistä ja vaikutusten vertailua. Työmarkkinatukiesityksen ja sen vaikutusten mittaluokan hahmottamista helpottaisi, jos esimerkiksi Esityksen vaikutukset -luvun alussa esitettäisiin taulukkomuodossa yhteenvedo työttömien, työtarjousten, erilaisten aktiivitoimenpiteiden piirissä olevien henkilöiden lukumääristä sekä ”karensien” määristä.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Työttömyysturvalakiesityksessä taloudelliset vaikutukset kuvataan aluksi yleisesti ja sen jälkeen erikseen työstä kieltäytymisen, aktiivitoimiin osallistumisen ja maahanmuuttajien palvelujen näkökulmista.

Arviointineuvosto katsoo, että taloudelliset vaikutukset tulisi esittää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen (oikeusministeriö 2007) mukaisesti ensin vaikutuksina keskeiseen kohderyhmään, tässä tapauksessa työttömiin, maahanmuuttajiin ja yrityksiin. Tämän jälkeen tulisi kuvata vaikutuksia julkiseen talouteen ja kansantalouteen. Julkistalouden osalta kuvataan vaikutukset sekä valtiolle että kuntatalouteen.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei arvioida taloudellisia vaikutuksia käytännössä lainkaan euromääräisesti. Esitysluonnoksessa korostetaan käyttäytymisvaikutusten arvioinnin vaikeutta ja perustellaan sitä, että määrällisiä arvioita vaikutuksista ei voitaisi esittää. Kuitenkin tutkimustulosten perusteella sanktioilla on Suomessa ja muualla havaittu olevan vaikutusta työttömien työllistymisen ja työvoimapolitiittisiin toimenpiteisiin osallistumisen todennäköisyyteen.³ Suomessa on aiemmin toteutettu useita työttömyysturvaa koskevia uudistuksia, joihin on liittynyt myös työttömiä työnhakijoita kannustavia elementtejä. Hallituksen esityksessä ei juuri käsitellä tai kuvata aiemmista uudistuksista saatuja kokemuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että käyttäytymisvaikutuksia koskeviin koti- ja ulkomaisiin tutkimustuloksiin pohjautuen ja tilastotietojen avulla olisi hallituksen esityksessä voitu tehdä vähintään suuntaa-antavia määrällisiä arvioita lakiesityksen keskeisistä vaikutuksista. Merkittävimpiä taloudellisia vaikutuksia koskevat arviot tulisi esittää ensisijassa euromääräisesti ja toissijaisesti laadullisesti (oikeusministeriö 2007). Euromääräiset tiedot tulisi esittää joko yksittäisinä lukuina tai vaihteluvälin avulla (ala- ja yläraja). Laskelmissa tulisi ottaa huomioon sekä välittömät että välilliset vaikutukset. Hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnin perusteella pitäisi pystyä vähintään karkealla tasolla päättelemään, ylittävätkö lain hyödyt siitä aiheutuvat kustannukset.

Työttömyysturvalakiesityksen luvun 4.1. alussa arvioidaan esityksen ”kokonaisuutena vähentävän valtiolle ja muille tahoille aiheutuvia työttömyysturvamenoja ja parantavan työvoiman saatavuutta”.

³ Esimerkiksi Busk, H. (2014): Search in the Labour Markets: Empirical Evidence of the Role of Technology and Sanctions. *Jyväskylä Studies in Business and Economics* 151; Boone, J. and J.C. van Ours (2006) Modeling financial incentives to get unemployed back to work, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 162 (2), 227-252; Bergeman ja Berg (2008): Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe: A Survey. *Annales d'Économie et de Statistique* No. 91/92; Svarer (2011): The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark, *Economica* vol 78; Berg ja Vikström (2014): Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality, *The Scandinavian Journal of Economics* Vol. 116

Vaikutus arvioidaan vähäiseksi. Esitystapa, jossa kustannusvaikutusten syntymistä kuvaillaan vaihtoehtoisten kehityskulkujen avulla, jättää lakiesityksen lukijalle avoimeksi, miten valtion ja muiden tahojen menoja säästävän vaikutuksen arvioidaan lopulta syntyvän.

Arviointineuvosto katsoo, että lakiesityksen tulisi sisältää tarkempi kuvaus keskeisten vaikutusten muodostumisesta.

Hallituksen esityksessä todetaan, että esityksellä on vaikutuksia etenkin valtion ja kuntien menoihin, mutta vaikutusten kvantitatiiviset arviot puuttuvat.

Arviointineuvosto katsoo, että lakiesityksessä esitetty arvio vaikutuksista julkiseen talouteen on suppea. Lakiesityksen vaikutuksista työttömyysturvamenoihin, työttömien aktivointimenoihin, toimeentulotukeen ja verokertymään tulisi esittää kvantitatiivinen arvio.

Hallituksen esityksessä todetaan, että karensien ohjausvaikutus kohdistuisi erityisesti ansiotyöpäivärahaa saaviin työttömiin. Tutkimustulosten perusteella (esimerkiksi Busk 2015: Search in the Labour Markets: Empirical Evidence of the Role of Technology and Sanctions, ja kyseisessä tutkimuksessa mainittu kirjallisuus) on kuitenkin viitteitä siitä, että karensien aktivoiva vaikutus on merkittävämpi työmarkkinatukea saaville kuin ansiosidonnaista työttömyysturvaa saaville.

Arviointineuvosto katsoo, että käyttäytymisvaikutuksia koskevat arviot tulisi perustaa aihepiirin tutkimustuloksiin, asiantuntija-arvioihin ja aiemmista uudistuksista saatuihin kokemuksiin. Vaikutusarvioiden taustaoletusten muodostamisessa olisi hyvä hyödyntää esimerkiksi Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkijoiden tai valtiovarainministeriön asiantuntijoiden apua.

Lakiesityksessä käsitellään yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia yleisellä tasolla toteamalla, että lakiesitys turvaa työvoiman saantia, mutta vaikutukset jäävät vähäisiksi nykyisessä työmarkkinatilanteessa.

Arviointineuvosto katsoo, että yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia tulisi käsitellä monipuolisemmin, esimerkiksi kuvaamalla vaikutukset eri kokoluokan yrityksiin ja eri toimialoilla. Mikäli arvioidaan, että merkittäviä vaikutuksia realisoituu vasta myöhemmin esimerkiksi työmarkkinatilanteen muuttuessa, tulisi tästä olla vähintään lyhyt kuvaus.

2.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Työttömyysturvalakiesityksessä esitetään lyhyt arvio vaikutuksista viranomaistoimintaan. Vaikutusten kohdentuminen eri viranomaisiin kuvataan yleisesti eri vaihtoehtojen muodossa. Kokonaisarviota lakiesityksen vaikutusten suuruusluokasta, esimerkiksi henkilötyövuosina tai euroina, ei esitetä.

Arviointineuvosto katsoo, että viranomaistyölle aiheutuvat merkittävimmät vaikutukset tulisi esittää ensi sijassa henkilötyövuosien määrien muutoksina tai euroina mieluiten taulukkomuodossa, ja vasta toissijaisesti laadullisesti. Vaikutusarvioiden epävarmuuksia voi tuoda esiin esimerkiksi lukujen vaihteluvälin avulla. Kuvauksen yhteydessä tulisi erottaa kertaluontoiset ja pitkäaikaiset vaikutukset.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Työttömyysturvalakiesityksen yhteiskunnallisina vaikutuksina arvioidaan, että kotoutujia koskevat esitykset voivat johtaa kotoutumisen tehostumiseen ja kotoutujien nykyistä nopeampaan integroitumiseen työmarkkinoille ja yhteiskuntaan. Lakiesityksellä ei arvioida olevan vaikutuksia sukupuolten väliseen tasa-arvoon, koska sanktioihin liittyvät työttömyysturvalain esitykset koskevat samalla tavalla sekä miehiä että naisia.

Arviointineuvosto katsoo, että lakiesityksessä tulisi tarkemmin kuvata esityksen vaikutukset naisille ja miehille. Tällä hetkellä miesten osuus päätetyistä sanktioista on merkittävästi naisten osuutta suurempi. Lakiesityksessä tulisi arvioida miten esitys muuttaisi tätä tilannetta. Lisäksi hallituksen esityksessä tulisi arvioida onko esityksen vaikutuksilla eroja eri alueiden välillä.

3. Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luonnoksesta hallituksen esitykseksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta, jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 23.6.2016.

Lausunto on julkinen. Arviointineuvosto suosittelee, että neuvoston havaitsemat puutteet työttömyysturvalain vaikutusarvioinneissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 22. elokuuta 2016,

Kalle Määttä
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri