



Lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 124/2017 vp)

Seuraavassa lausunnossa keskitytään tarkastelemaan hallituksen esitystä HE124 2017 koskien siinä esitettyä työttömyysturvalain muutosta.

Työttömyysturvan aktiivimallin sisältö ja tavoitteet

Hallituksen esityksessä työttömyysturvalakiin (1290/2002) ehdotetaan muutoksia ns. työttömyysturvan aktiivimallin toteuttamiseksi. Tämä aktiivimalli valmisteltiin pääministeri Juha Sipilän nimeämässä ja valtiosihteeri Martti Hetemäen vetämässä kolmikantaisessa työryhmässä, joskaan työryhmässä mukana olleet työmarkkinakeskusjärjestöt eivät sitoutuneet ehdotettuun malliin.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia siten, että työttömyysetuus maksettaisiin 65 työttömyysetuuden maksupäivältä 4,65 prosentilla alennettuna, jos henkilö ei ole 65 edeltävän työttömyysetuuden maksupäivän aikana osoittanut aktiivisuutta seuraavin tavoin:

- ollut työssä yhteen työssäoloehtoa kerryttävään kalenteriviikkoon vaadittavan työajan
- ansainnut yritystoiminnasta vastaavaa tuloa
- ollut viisi päivää työllistymistä edistävässä palvelussa mainitun 65 päivän aikana.

Lisäksi ehdotetaan, että omavastuu-aika lyhennetään seitsemästä päivästä viiteen päivään.

Hallituksen esityksessä sanotaan, että työttömyysturvalain aktiivimallin tavoitteena on lisätä työllisyyttä kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työhaussa koko työttömyyden keston ajan. Uusien omavastuupäivien tavoitteena on, että työttömät aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön, millä pyritään ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä. Ehdotettu malli koskisi sekä ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan, peruspäivärahan että työmarkkinatuen saajia.

Mallin keskeisin uudistus liittyy siihen, että työttömyysturvaetuuden säilyttämiseksi täydellä korvaustasolla työttömälle ei riitä aktiivinen työn etsintä, vaan aina edellytetään joko lyhytaikaista työntekoa tai palveluihin osallistumista. Nykyiselläänkin työtön voi saada työttömyysturvaansa karenssin, jos kieltäytyy TE-keskusten osoittamista palveluista.

Aktiivimallista puuttuvat positiiviset kannustimet toisin kuin Tanskan mallissa, josta aktiivimallin perusidea otettu

Työttömyysturvalain uudistus astuisi voimaan vuoden 2018 alusta. On syytä muistaa, että tämä uudistus ei ole ainut kaavailtu reformi, jolla halutaan kannustaa työttömiä työnhakijoita lisääaktiivisuuteen työhaussa. Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut lakiesitysluonnoksen, johon sisältyisi ns. aktiivisen työhaun velvoitetta koskeva lakimuutos työttömyysturvalakiin. Siinä



työttömyysetuuden saaminen edellyttäisi, että työnhakija hakee työttömänä ollessaan keskimäärin vähintään yhtä työpaikkaa viikossa 12 viikon tarkastelujakson aikana. Aktiivisen työnhaun laiminlyönnistä asetettaisiin 60 päivän korvaukseton määräaika. Tämän uudistuksen olisi tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alusta. Varsinaiselle lausuntokierrokselle lakiesitys tulisi tänä syksynä.

Sekä työttömyysturvan aktiivimalli, että kaavailtu aktiivisen työnhaun velvoite perustavat kannustavuutensa sanktioihin. Jos aktiivisuuskriteerit eivät täyty, seurauksena on leikkaus työttömyysturvan tasoon (työttömyysturvan aktiivimalli) tai korvaukseton määräaika (aktiivisen työnhaun velvoite). Positiiviset kannustimet puuttuvat näistä malleista kokonaan.

HE124 2017 työttömyysturvan aktivointimallin esikuvana on ollut Tanskassa vuonna 2015 tehty työttömyysturvan uudistus (joka astui voimaan tämän vuoden alusta), joka sisältää samantyyppisen omavastuupäiväelementin, jos työttömyysturvalla oleva ei ole täyttänyt tiettyä työllisyysvaatimusta tarkasteluajanjaksolla. Toisin kuin Suomessa Tanskassa malliin sisältyy myös voimakas positiivinen kannustinelementti. Yhtä työllisyyspäivää kohti työttömyysturvalla oleva voi pidentää kahdella päivällä työttömyysturvakautensa kesto. Tämä mahdollistaa työttömyysturvan maksimikeston pidennyksen kahdesta vuodesta maksimissaan kolmeen vuoteen (OECD 2016).

Aktiivimalli asettaa työttömät työnhakijat eriarvoiseen asemaan

Ehdotetun aktiivimallin suurena ongelmakohtana voi pitää sitä, että se asettaa työttömät työnhakijat eriarvoiseen asemaan asuinpaikan ja ammatin mukaan. Alueiden välillä on suuria eroja työpaikkojen tarjonnan määrässä. Eroja löytyy myös työllisyyttä edistäviin palveluihin pääsyssä. Huolimatta työttömän osoittamasta aktiivisuudesta, työssäoloehdot tai palveluihin osallistumisehto voi olla vaikea täyttää, jos ongelmana on työpaikkojen tarjonnan puute tai rajoitettu mahdollisuus päästä työllisyyttä edistäviin palveluihin. Vaikka henkilö tekisi kohtuudella kaiken häneltä vaadittavan, hän ei välttämättä pysty täyttämään aktiivisuusvaatimusta hänestä riippumattomista syistä. Siksi laissa pitäisi pyrkiä varmistamaan, että tällaisissa tilanteissa henkilö ei joudu etuuden alennuksen kohteeksi.

Työttömien työnhakijoiden työllistymismahdollisuuksissa löytyy myös eroja mm. iän, koulutustason ja työttömyyden keston mukaan. Malli rankaisee enemmän niitä, joilla työllistymismahdollisuudet ovat heikkomat, kun palveluihinkin pääsee vain osa. Niille työttömille, jotka eivät onnistu aktiivisuusehtoa täyttämään, uudistus merkitsee työttömyysturvan leikkausta. Suomessa peruspäivärahan tai työmarkkinatuen varassa olevien köyhyysasteet ovat varsin korkeita jo nykyisellään. Jos näihin tasoihin kohdistuu vielä lisäleikkauksia johtuen aktiiviehtojen täyttämättä jäämisestä, se lisää köyhyyttä ja johtaa lisääntyneeseen tarveharkintaisten pienituloisuutta täydentävien sosiaalietuuksien (asumistuki, toimeentulotuki) käyttöön.

Aktiivimalli voi johtaa heikkolaatuisempiin työsuhteisiin

Työttömyysvakuutus on keskeinen osa sosiaalivakuutusta nykyaikaisessa hyvinvointivaltiossa (Landais et al. 2010). Sillä turvataan työttömäksi joutuneen elintaso ja mahdollisuutta kulutuksen tasoittamiseen työttömyyden aikana. Hyvä työttömyysturva mahdollistaa myös parempien ja omaa osaamista vastaavien työpaikkojen etsinnän ja sitä kautta työttömyysturvan saaminen tukee työn etsimistä, joka johtaa tuottavampaan lopputulokseen sekä työntekijän että työnantajan näkökulmasta. Kyyrän ja Pesolan (2017) suomalaisella aineistolla saatu tutkimustulos osoittaa, että ansioturvan



kesto vaikuttaa merkittävästi myös työttömyyden jälkeiseen palkkatasoon ja työsuhteen keston. Pidempi ansioturva antaa aikaa etsiä pidempään omaa osaamista vastaavaa työtä, ja tämä johtaa parempiin työttömyyden jälkeisiin työsuhteisiin.

Ehdotettu työttömyysturvan aktivointimalli edellyttää työntekoa tai työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumista edellä mainitulla tavalla, jotta työttömyysturvalla oleva voi välttyä työttömyysetuuden leikkaukselta määrääjäksi. On syytä ottaa huomioon, että lyhytkestoisen työn etsimiseen, lyhytkestoisen työn tekemiseen samoin kuin toimenpiteisiin osallistumiseen sisältyy aina myös ns. lock-in-vaikutuksia eli sitä, että näihin käytetty aika sitoo työttömän työnhakijan ajankäyttöä ja vähentää hänen mahdollisuuksiaan etsiä parempaa ja sopivampaa työtä avoimilta työmarkkinoilta.

Työttömyysturvan aktiivimallin tavoitteena on ehkäistä työttömyyden pitkittymistä. Työllisyysjaksot toki katkaisevat työttömyysjakson, mutta ei ole itsestään selvää, mikä vaikutus niillä on työttömän työnhakijan työttömyyden kokonaiskeston, jos ne vähentävät tehokasta työetsintäaikaa työntekijän osaamista vastaavan työpaikan löytämiseksi. Mielenkiintoinen tutkimuskysymys on myös se, estääkö vai edistääkö lyhytaikaisen ja osa-aikaisen työn vastaanottaminen oman ammattiosaamisen ulkopuolelta työttömyysaikana myöhempää työuraa laadullisessa mielessä.

Jos työttömyysturvan aktiivimalli tulee voimaan, on erittäin tärkeää arvioida sen vaikutuksia henkilöiden myöhempään työmarkkinatulemiin ja taloudelliseen hyvinvointiin sekä tehdä vaikuttavuusarviot myös eri ryhmille sukupuolen, iän, koulutustason, asuinalueen ja työttömyyden keston mukaan.

Laajempi arviointi edellyttäisi myös aktiivimallin mukanaan tuoman hallinnollisen taakan kokonaisarviointia.

Helsingissä 21. päivänä marraskuuta 2017

Seija Ilmakunnas
Johtaja
Palkansaajien tutkimuslaitos

Merja Kauhanen
Tutkimuskoordinaattori
Palkansaajien tutkimuslaitos

Kirjallisuus:

Kyrrä, T. and Pesola, H. (2017) Estimating the Effects of Potential Benefit Duration without Variation in the Maximum Duration of Unemployment Benefits. VATT Working Papers 87.

Landais, C., Michailat, P., Saez, E. (2010) A Marcoeconomic Theory of Optimal Unemployment Insurance. NBER Working Paper 16526.

OECD (2016) Economic Surveys Denmark, May 2016. Paris: OECD.