

Lausunto

VATT/248/07.01/2017

21.11.2017

Asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asia

HE 124/2017 vp

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Ehdotuksen mukaan työttömyysetuutta alennettaisiin 4,65 prosenttia 65 maksupäivältä, jos työtön ei ole osoittanut riittävää aktiivisuutta edeltävien 65 maksupäivän eli noin kolmen kuukauden aikana ("aktiivimalli"). Aktiivisuusehto katsotaan täyttyneeksi, jos henkilö on työskennellyt vähintään yhden kalenteriviikon verran työssäoloa kartuttavassa työssä tai osallistunut vähintään viisi päivää työllistymistä edistäviin palveluihin 65 päivän aikana. Lisäksi ehdotetaan, että maksukauden alun omavastuu-aikaa lyhennettäisiin seitsemästä päivästä viiteen päivään. Ehdotetut muutokset johtaisivat myös teknisiin muutoksiin valtion rahoitusosuuden ja sairaskorvauslain mukaisen etuuden määrittelyissä.

Omavastuuajan lyhennys

Omavastuuajan muutosten vaikutuksia ei ole tutkittu Suomesta. Tiedossamme ei myöskään ole muita maita koskevia tutkimustuloksia. Omavastuuajan lyhennys saattaa lisätä jonkin verran lyhyitä korvattavia työttömyys- ja lomautusjaksoja. Henkilö, joka tietää työttömyytensä jäävän lyhytaikaiseksi, ei välttämättä hae työttömyysetuutta ollenkaan siihen liittyvän vaivan ja byrokratian sekä pienen taloudellisen hyödyn vuoksi. Lyhyempi omavastuu-aika kasvattaa työttömyyskorvauksen yhteismäärää vaikuttamatta byrokratiakustannuksiin, mikä voi rajatapauksissa johtaa etuuden hakemiseen entistä lyhyemmiltä työttömyysjaksoilta. Lisäksi lyhyempi omavastuu-aika voi laskea kynnystä lomauttaa henkilöstöä lyhyeksi aikaa, jos työnantaja kantaa huolta työntekijöidensä toimeentulosta. Tällaiset käyttäytymisvaikutukset lienevät kuitenkin aika pieniä. Suurempi vaikutus tulee siitä, että omavastuuajan lyhennys kasvattaa työttömyysturvan kustannuksia mekaanisesti kaikkien etuusjaksojen kohdalla.

Työttömyysetuuden leikkaus passiivisuuden perusteella

Aktiivimallin yhtenä tavoitteena on kannustaa työttömiä hakeutumaan myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön sanktion eli työttömyysetuuden väliaikaisen alentamisen uhalla. Tutkimusten mukaan osa-aikatyö ja pätkätyöt usein parantavat työttömien mahdollisuuksia löytää pidempikestoista koko-aikatyötä myöhemmin. Tällaiset työrupeamat voivat ehkäistä syrjäytymistä, ylläpitää ammattitaitoa, tarjota kontakteja työnantajiin ja vähentää työttömyyteen liittyvää stigmaa. Siksi työttömiä kannattaa rohkaista myös lyhyisiin ja/tai osa-aikaisiin töihin silloin kun parempia työpaikkoja ei ole tarjolla.

Toisaalta osittainen työllistyminen on jo nykyisin taloudellisesti erittäin kannattavaa sovitellun työttömyyspäivärahan ja työttömyysturvan suojaosan ansiosta. Julkisessa keskustelussa osittaisen työllistymisen esteenä mainitaan usein huoli siitä, että päivärahan maksatukseen voi tulla byrokratiasta

johtuvia viiveitä, jos etuuden tasoa joudutaan tarkastamaan lyhytaikaisten ja vähäisten työtulojen vuoksi. Pelko työttömyysetuuksien maksuviiveistä saattaa estää kädestä suuhun elävää työtöntä ottamasta lyhytaikaista työtä vastaan, vaikka työskentely olisi taloudellisesti kannattavaa pidemmän aikavälin tarkastelussa. Jos pienimuotoista työskentelyä rajoittavat lähinnä byrokratiasta johtuvat maksuviiveet, eivätkä taloudelliset kannustimet, voi ehdotetun kaltaisen taloudellisen sanktion teho jäädä vähäiseksi. Sanktio ei myöskään rahallisesti ole kovin suuri, joten sillä tuskin olisi suurta pelotevaikutusta, vaikka työttömyysetuuksien maksuviiveet eivät vaikeuttaisi osittaista työllistymistä. Ehdotus joka tapauksessa mutkistaa etuusjärjestelmää entisestään sekä aiheuttaa lisätyötä Kelassa ja työttömyyskassoissa, mikä voi lisätä byrokratiasta johtuvia viiveitä työttömyysetuuksien maksatuksessa.

Aktiivimallin toisena tavoitteena kannustaa työttömiä hakeutumaan työllistymistä edistävien palvelujen piiriin. Näitä palveluja on monenlaisia ja työttömien palvelutarpeet vaihtelevat paljon. Tehokkuuden näkökulmasta olisi oleellista ohjata tukea tarvitsevat työttömät sellaisten palvelujen pariin, jotka tukevat heidän työllistymisedellytyksiään. Jos työtön kuitenkin päätyy työvoimakoulutukseen, josta ei hänelle ole mitään hyötyä, työttömyysjakso luultavasti pitkittyy, koska työnhakuun jää vähemmän aikaa. Koska koulutuspaikkoja on rajallisesti tarjolla, hän myös vie paikan sellaiselta henkilöltä, joka olisi koulutuksesta saattanut hyötyä. Jos sanktiolta voi välttyä osallistumalla mihin tahansa työllistymistä edistävään palveluun, saattavat työttömät hakeutua heidän työllistymismahdollisuuksiensa kannalta turhiin palveluihin. Tämä heikentäisi työvoimapolitiittisten toimenpiteiden vaikuttavuutta nykytilanteeseen verrattuna.

Edellä mainituista ongelmista riippumatta on mahdollista, että aktiivimalli toimii herätyksenä työttömien ryhmissä, jotka muuten olisivat passiivisia. Tällaista passiivisuutta esiintyy ainakin työttömyysputkessa olevien ja kouluttamattomien nuorten keskuudessa.

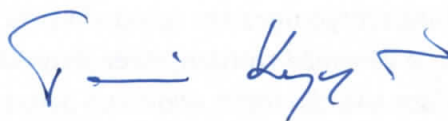
Uudistuksen toteutuksesta

Muutosehdotusten mahdollisiin käyttäytymisvaikutuksiin liittyy suurta epävarmuutta ja osa vaikutuksista saattaa olla myös hallituksen tavoitteiden vastaisia. Siksi olisi tärkeää, että uudistusten vaikutuksia voitaisiin jälkikäteen arvioida luotettavasti. Esiityksen mukaan muutokset astuvat voimaan 1.1.2018 ja ne koskevat kaikkia työttömiä. Samaan aikaan astuu voimaan myös eräitä muita työttömiä koskevia uudistuksia. Tällaisella menettelyllä saadaan tehokkaasti estettyä luotettavien tutkimusasetelmien muodostuminen, joten ehdotettujen uudistusten mahdollisista hyödyistä tai haitoista tuskin saadaan selvyyttä koskaan. Jos muutokset otettaisiin käyttöön vaiheittain esimerkiksi syntymävuoden perusteella porrastettuna, muutosten vaikutuksia voitaisiin arvioida luotettavasti myöhemmin.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus



Anni Huhtala
ylijohtaja



Tomi Kyyrä
tutkimusprofessori, tutkimusohjaaja



VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi