Työttömyysturvaetuuksien sanktiot Suomessa

Henna Busk
Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta 16.9.2015



Sisältö

- Taustatietoa
  - Työttömien etuudet
  - Työttömyysturvaetuuden sanktiot
- Väitöskirjatutkimus: Kannustavatko työttömyysturvaetuuden sanktiot työllistymään?
  - Johdanto
  - Aineisto ja menetelmät
  - Keskeiset tutkimustulokset
  - Ajatuksia tutkimustulosten pohjalta

Työttömien etuudet Suomessa

- Työttömyysturvaetuudet: **työttömyyspäiväraha** (ansiosidonnainen päiväraha tai peruspäiväraha) ja **työmarkkinatuki**
  - työttömyyspäiväraha edellyttää työhistoriaa (ns. työssäoloehto, v.2014 26vk) ja ansiosidonnainen päiväraha lisäksi työttömyyskassan jäsenyyden
  - työmarkkinatuki saatavilla kaikille 17-64-vuotiaille työttömille työnhakijoille, jotka eivät täytä työssäoloehtoa, tai jotka ovat jo kuluttaneet kaikki työttömyyspäivärahan etuuspäivät
- Työttömyyspäivärahan maksimipituus 500 etuuspäivää, työmarkkinatuella ei varsinaista ylärajaa
  - 2014: työttömyyspäivärahan ansio-osan pituudesta vähennetään 100 etuuspv mikäli henkilöllä on alle 3 vuoden työhistoria

Työttömyysturvaetuuden sanktiot

- Sanktiot (karenssit) ovat oleellinen osa työttömyysturva-järjestelmää, sillä niiden avulla valvotaan työttömien työnhakua ja kannustetaan työllistymistä edistäviin toimenpiteisiin
- Työtön henkilö voi menettää oikeutensa työttömyysturvaetuuteen määräajaksi eli saada sanktion, jos hän esim. kieltäytyy itselleen sopivasta työstä
- **Määräaikaisen sanktion** pituus vaihtelee 30 päivästä 90 päivään sen perusteesta riippuen
- Yleisimmät perusteet sanktioille ovat työstä eroaminen ja työvoimapoliittisesta toimenpiteestä kieltäytyminen ilman pätevää syytä

Työttömyysturvaetuuden sanktiot

- Toistuvista rikkomuksista seuraa johdonmukaisesti ankarampi sanktio eli ns. **työssäolovelvoite**, jossa työttömällä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen ennen kuin hän on ollut työssä, työvoimakoulutuksessa, työllistymistä edistävässä palvelussa tai opiskellut päätoimisesti vähintään 90 päivää

- Lisäksi v.2006-2012: 150 päivän työssäolovelvoite niille pitkäaikaistyöttömille (työmarkkinatuen saajille)*, jotka kieltäytyneet työstä tai työvoimapoliittisesta koulutuksesta ilman pätevää syytä

*Pitkäaikaistyöttömillä tässä tarkoitetaan niitä henkilöitä, jotka ovat olleet työmarkkinatuella yli 500 etuuspv tai ansiosidonnaisella työttömyyspäivärahalla 500 etuuspv ja tämän jälkeen työmarkkinatuella yli 180 etuuspv

Työttömyysturvaetuuden sanktiot vuosina 2003-2009

Sanktion peruste	Sanktion kesto
Työstä irtisanoutuminen	90 pv
Työstä irtisanoutuminen, enintään 5pv kestävä työ	30 pv
Työmarkkinoilla vähemmän kuin 6 viikkoa viimeisen 6kk aikana	60 pv
Työstä kieltäytyminen	60 pv/työssäolovelvoite 150 pv [a]
Työstä kieltäytyminen, enintään 5pv kestävä työ	30 pv
Työvoimapoliittisesta toimenpiteesta kieltäytyminen tai sen keskeyttäminen	60 pv/ työssäolovelvoite 150 pv [a]
Toistuva kieltäytyminen työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteesta	työssäolovelvoite 90 pv
Työllistymissuunnitelma	
- kieltäytyy osallistumasta työllistymissuunnitelman tai sitä korvaavan suunnitelman laatimiseen tai tarkistamiseen	60 pv
- työllistymissuunnitelman laiminlyöminen (kieltäytyy työkokeilusta, työelämävalmennuksesta, työ- tai koulutuskokeilusta tai maahanmuuttajan kotoutumistoimenpiteestä)	60 pv
- toistuva työllistymissuunnitelman laiminlyönti	työssäolovelvoite 90 pv

Viite: [a] Vuodesta 2006 lähtien, pitkäaikaistyöttömillä (yli 500pv) sanktio on 150 päivän työssäolovelvoite.

Lähde: Työttömyysturvalaki 30.12.2002/1290.

Muutokset sanktiojärjestelmässä v.2009 jälkeen

- 2012:

  - pitkäaikaistyöttömien työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä kieltäytymisen seurauksena aikaisemmin määrätyt 150 päivän työssäolovelvoitteet poistettiin

  - työllistymissuunnitelman laatimistilaisuuteen saapumatta jättämisestä voidaan asettaa vähintään 15 päivän sanktio

- 2014:

  - ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan enimmäiskestoa on lyhennetty 100 päivällä mikäli työtön kieltäytyy (tai keskeyttää) hänelle tarjotuista työllistymistä edistävistä palveluista ensimmäisten 250 työttömyyspäivärahapäivien aikana

VÄITÖSKIRJATUTKIMUS: KANNUSTAVATKO TYÖTTÖMYYSTURVA-ETUUDEN SANKTIOT TYÖLLISTYMÄÄN?

Johdanto

- Suomessa sanktioiden vaikutuksia ei ole empiirisesti tutkittu ja kuvailevaa tutkimustietoa on myös niukasti saatavilla (Hämäläinen et al. 2009; Heikkilä & Lahti 2001)

- Aikaisemmat tutkimustulokset osoittavat, että jopa maltilliset sanktiot (kestoltaan tai tasoltaan) lisäävät merkittävästi työllistymisen todennäköisyyttä (esim. Svarer 2011, Abbring ym.2005, Lalive ym.2005, Van den Berg 2004)

Johdanto

- Tutkimuksessa tarkastellaan työttömyysturvaetuuden sanktioita ja niiden vaikutusta työttömien työllistymiseen vuosina 2003-2009
  - Onko työllistymisen todennäköisyys suurempi niillä työttömillä, jotka ovat saaneet sanktion verrattuna niihin työttömiin, jotka eivät ole sanktiota saaneet?

- Tutkimuksessa verrataan kahta eri tukimuotoa: ansiosidonnaista työttömyyspäivärahaa ja työmarkkinatukea
  - Eri tukimuodon työttömät eroavat taustaominaisuuksiltaan (työkokemus, koulutus) ja työllistymis-todennäköisyyksiltään (esim. Parsons ym. 2003)

Aineisto ja menetelmät

- Aineistona käytettiin julkisen työnvälityksen rekisteriaineisto työttömistä työnhakijoista vuosilta 2003-2009, johon yhdistettiin Finanssivalvonnan ja Kansaneläkelaitoksen tilastoja maksetuista työttömyysturvaetuuksista
  - rajauksena hyvässä työiässä olevat 25-49-vuotiaat työttömät
  - heti työttömyysjakson alkuun osuvat sanktiot (esim. työstä irtisanoutuminen) tarkastelun ulkopuolella

- Ekonometrisena lähestymistapana ns. "timing-of-events"-malli, jonka avulla voidaan ottaa huomioon sanktiolle valikoituminen estimoimalla samanaikaisesti todennäköisyys sanktion saamiselle ja todennäköisyys työllistymiselle

Aineiston kuvailua:

- Yhteensä lähes miljoona työttömyysjaksoa, joista noin 3% sisälsi sanktion (rajaukset)
- Lähes 70% sanktioista 60 päivän määräaikaisia sanktioita, n.30% työssäolovelvoitteita
- Työmarkkinatuella enemmän maahanmuuttajia ja nuoria työttömiä; ansiosidonnaisella työttömyyspäivärahalla hieman enemmän naisia ja korkeasti koulutettuja työttömiä
- Työttömyysetuudesta riippumatta: naiset ja korkeasti koulutetut työttömät saaneet sanktioita harvemmin kuin miehet ja alhaisemman koulutustason omaavat työttömät henkilöt

Keskeiset tulokset

- Sanktiot kannustavat työttömiä työllistymään, mutta vaikutus vaihtelee työttömyysetuudesta riippuen
- Sanktioiden työllistymistä kannustava vaikutus on suurempi työmarkkinatukea saavilla verattuna ansiosidonnaisella työttömyyspäivärahalla oleviin henkilöihin
- Pidemmillä sanktioilla suurempi kannustinvaikutus kuin lyhyemmillä
- Mahdollisia syitä tuloksille:

  - työmarkkinatuella olevat henkilöt saavat sanktioita useammin kuin ansiosidonnaisella olevat henkilöt, ja ne ovat usein myös kestoltaan pidempiä

  - sanktiot (erityisesti lyhyet) voivat olla ansiosidonnaisella työttömyyspäivärahalla oleville henkilöille merkityksettömiä esim. aikaisempien säästöjen vuoksi

  - tulokset antavat viitteitä siitä, että työmarkkinatukea nostavat ovat riippuvaisempia työttömyysetuudesta kuin ansiosidonnaista saavat; yli 50% työmarkkinatuen piirissä olevista nostaa päällekkäistä toimeentulotukea kun vastaava osuus ansiosidonnaista saavien keskuudessa on vain 10% (Virjo ym. 2006); tarveharkinnan vaikutus?

Ajatuksia tutkimustulosten pohjalta

- Työttömyysturvaetuuden sanktiojärjestelmää tulisi Suomessa selkeyttää ja sanktioiden tulisi määräytyä samalla periaatteella kaikille työnhakijoille työttömyyden kestosta riippumatta

- Viime vuosina työttömyysturvalakia on uudistettu useasti, ja uudistusten myötä ollaan menossa oikeaan suuntaan; Sanktiojärjestelmää on tarkistettu, ja kiristetty ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan osalta:
  - v.2012: sanktiojärjestelmää muutettiin pitkäaikaistyöttömien (työmarkkinatuen saajien) osalta niin, että työstä tai työvoimapoliittisesta toimenpiteestä kieltäytymisen seurauksena aikaisemmin määrätyt 150 päivän työssäolovelvoitteet poistettiin
  - v.2014: ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan enimmäiskestoa on lyhennetty 100 päivällä mikäli työtön kieltäytyy (tai keskeyttää) hänelle tarjotuista työllistymistä edistävistä palveluista ensimmäisten 250 työttömyyspäivärahapäivien aikana

Selvitystarpeita jatkossa:

- Sanktioiden vaikutus työsuhteen laatuun?
  - Sanktio voi vaikuttaa negatiivisesti työsuhteen kestoon ja/tai palkkatasoon (esim. van den Berg & Vikström 2014; Arni et al. 2012)
- Onko porkkana (työllistymisraha*) keppiä (sanktio) tehokkaampi keino saada työttömät työllistymään?
  - Esim. Hollannissa sanktiot ovat työllistymisbonusta tehokkaampi kannustinmuoto (van der Klaauw & van Ours 2011)

*Suomessa meneillä kolmivuotinen (2013-2015) työllistymisrahakokeilu, jossa kokeilun piirissä olevat pitkäaikaistyöttömät saavat työllistyttyään työmarkkinatukea vielä ensimmäisen työssäolokuukauden ajalta

KIITOS!