KANSANELÄKELAITOS
Etuuspalvelujen Lakiyksikkö
Toimeentuloturvaetuuksien
osaamiskeskus
Mäki-Jokela Anna

Lausunto

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta perjantai 16.09.2016 klo 11:15 / HE 113/2016 vp /

Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalausunto

Hallituksen esityksessä 113/ 2016 vp ehdotetaan työttömyyspäivärahakauden keston lyhentämistä 500 päivästä 400 päivään. Niiden henkilöiden, joilla on työhistoriaa vähemmän kuin kolme vuotta, työttömyyspäivärahakauden enimmäiskesto olisi 300 päivää. Mikäli henkilö olisi täyttänyt 58 vuotta työssäoloehdon täytettyään, enimmäiskesto säilyisi edelleen 500 päivässä.

Esityksessä ehdotetaan myös omavastuuajan pidentämisestä viidestä päivästä seitsemään päivään. Lisäksi esityksessä muun muassa ehdotetaan pitkän työuran perusteella maksettavasta korotusosasta luopumista

Esityksen tavoitteena on edistää hallitusohjelman tavoitetta uudistaa työttömyysturvaa tavalla, joka kannustaa työn nopeaan vastaanottamiseen, lyhentää työttömyysjaksoja, alentaa rakenteellista työttömyyttä ja säästää julkisia voimavaroja.

Esityksen vaikutukset työllisyyteen

Hallituksen esityksessä viitataan Valtiovarainministeriön selvitykseen, jonka mukaan työttömyysturvan enimmäiskeston lyhentämisen on havaittu nostavan työllistymistodennäköisyyksiä jo ennen enimmäiskestoajan täyttymistä. (Valtiovarainministeriön muistio 29.10.2015 työttömyysturvan uudistusehdotuksen työllisyysvaikutuksista, vm.fi/dms-portlet/document/394438).

Erityisesti ansiopäivärahan enimmäiskeston lyhentämisen arvioidaan lisäävän työllisyyttä mahdollisesti noin 7 500 henkilötyövuotta. Myös korotetun ansio-osan sekä korotusosan arvioidaan lisäävän merkittävästi työllisyyttä. Selvityksen johtopäätökset ovat melko uskottavia. Työttömyyspäivärahan kestoon liittyy epävarmuustekijöitä ja siltä osin tutkimuksen todetaan olevan suuntaa-antava.

Suomessa vaadittava työssäoloehto on tällä hetkellä melko lyhyt (palkansaajalla 26 viikkoa eli n. 6 kk) suhteessa työttömyyspäivärahan enimmäiskauteen (500 pv.). Jos ansiopäiväraha on suuruudeltaan lähes tai samansuuruinen kuin joidenkin alojen kokoaikatyön ansio, voi tämä vaikuttaa ko. alalle työllistymiseen. Edelleen ansiopäivärahan suuruuden lasku uudelleen uuden työn perusteella voi sekin vaikuttaa henkilön halukkuuteen ottaa vastaan matalapalkkaista työtä, mikäli päivärahan taso tällöin heikkenee.

Vastaavanlaista kannustinongelmaa ei ole perusturvassa, sillä perusturvan taso ei määräydy työttömyyttä edeltävien ansioiden mukaan. Toisaalta myös mitä pidempään työttömyys on kestänyt, näkyy se mahdollisen tarveharkinnan lisääntymisenä, jolloin henkilöiden kannattaa työllistyä ja siirtyä työmarkkinatuelta työttömyyspäivärahalle.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Esityksen taloudellisten vaikutusten arviointi on tehty olettamalla, että kaikkien työnhakijoiden oletetaan olevan yhtä pitkään työttömänä kuin he olisivat olleet ilman lainmuutosta. Taloudellisten vaikutusten osalta todetaan, että työmarkkinatukkimenot lisääntyisivät 81 miljoonaa. Esityksellä saavutettujen säästötavoitteiden laskentaperusteet eivät käy yksiselitteisesti esityksestä ilmi.

Esityksen vaikutuksia esimerkiksi toimeentulotuen kustannusten lisääntymisen ei ole esityksessä arvioitu. Oletettavaa on, että päivärahakauden loppuessa henkilöt voisivat yhä useammin tukeutua toimeentulotukeen. Lisäksi viiveet etuuden maksatuksessa voisivat vaikuttaa siten, että henkilöiden tulisi odotusaikana turvautua toimeentulotukeen. Edelleen etuuden tason lasku korotusosan poistuessa voisi myös vaikuttaa toimeentulotuen saamiseen. Edellä esitetyt muutokset eivät välttämättä aktualisoituisi työttömyyskassojen asiakkaiden keskuudessa, mutta perusturvan piirissä muutokset voisivat näkyä. Näin ollen esityksen säästöjen nettovaikutuksissa olisi syytä otata yhä tarkemmin em. seikat huomioon.

Esityksen vaikutukset kansalaisiin

Työttömyyspäivärahan enimmäiskesto määräytyisi muun ohella henkilön työhistorian mukaan. Esityksessä rajattaisiin työhistoria koskemaan vain henkilön 17 vuotta täytettyään tekemään työtä. Näin ollen 17-20 -vuotiaalle maksettaisiin lähtökohtaisesti aina työttömyyspäivärahaa 300 päivän enimmäisajan mukaisesti. Työttömyyspäivärahan enimmäiskeston osalta esityksen vaikutukset voisivat siis kohdentua erityisesti nuoriin työttömyysetuuden saajiin. Jollain aikavälillä esityksen mukaiset ehdotukset myös lisäisivät entisestään nuorten osuutta työmarkkinatuen saajista. Toisaalta nuorten mahdollisuus työllistyä ja mahdollisesti myös vaihtaa alaa voi olla parempi kuin iäkkäämmillä työnhakijoilla.

Myös muilta osin peruspäivärahakauden loppuessa nykyistä aiemmin, asiakkaat siirtyisivät nopeammin työmarkkinatuen piiriin. Esityksen mukaan 300 päivän enimmäiskesto koskisi noin kuutta prosenttia työttömistä. Reilulla enemmistöllä eli noin 80 prosentilla kesto olisi 400 päivää ja noin 14 prosentilla se olisi edelleen 500 päivää.

Vaikka joltain osin henkilöt voisivat siirtyä aiempaa nopeammin työmarkkinoille, joka tapauksessa myös valtiolle ja kunnille tulevat työmarkkinatukimenot oletettavasti kasvaisivat.

Muuta

Esitetty työttömyyspäivärahakauden keston porrastaminen tekee työttömyysturvajärjestelmästä entistä monipolvisemman. Tämä voi vaikuttaa toimeenpanoon sekä asiakkaiden ymmärrykseen järjestelmästä sekä omasta tilanteestaan.

Kansaneläkelaitoksen maksama työttömyysturvan peruspäiväraha on määrältään samansuuruinen kuin työmarkkinatuki, mutta työmarkkinatuen määrää voi vähentää henkilön omat tulot (alla tarveharkinta) sekä hänen vanhempiensa tulot (alla osittainen työmarkkinatuki).

Kansaneläkelaitoksessa olevien tietojen mukaan merkittävä enemmistö työmarkkinatukiasiakkaista saa täysimääräistä työmarkkinatukea. Esimerkiksi vuonna 2015 työmarkkinatukea saaneista vain 0,5 % sai työmarkkinatukea tarveharkinnan takia vähennettynä (vähintään yksi tarveharkinnan takia vähennetty maksu vuoden aikana). Vuonna 2015 työmarkkinatukea saaneista 8,5 % sai osittaista työmarkkinatukea, eli tukea, johon olivat vaikuttaneet hänen vanhempiensa tulot (vähintään yksi osittaisen tuen maksu vuoden aikana). Siitä, kuinka moni asiakas jäi tarveharkinnan takia työmarkkinatuen ulkopuolelle tai kuinka moni jätti kokonaan hakematta työmarkkinatukea ansiopäivärahakauden loppuessa, ei ole Kansaneläkelaitoksessa tilastotietoja. (http://raportit.kela.fi/linkki/78391867)

Koska peruspäiväraha ja työmarkkinatuki ovat määrältään samansuuruisia, Kansaneläkelaitokselle työssäolon tutkimisesta aiheutuva työmäärä, asiakkaiden etuuden viivästyminen sekä mahdollisten hallinnollisten kulujen lisääntyminen ei olisi tarkoituksenmukaista. Työttömyyskassojen maksaman ansiopäivärahan osalta tilanne on toinen, sillä siltä osin etuuden taso lähtökohtaisesti laskisi henkilön siirtyessä työmarkkinatuen piiriin.

Anna Mäki-Jokela

ryhmäpäällikkö