VM/BO/RY 8.10.2017

HE 106/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä selvitystä valtion talousarvioesitykseen sisältyvän ns. aktiivimallin työllisyysvaikutusten laskelmien taustapremisseistä. Aktiivimalli perustuu syksyllä 2016 valtiosihteeri Martti Hetemäen johdolla työskennelleen työryhmän ehdotukseen. Työryhmä ei ollut esityksestä yksimielinen.

Aktiivimallin tavoite ja pääasiallinen sisältö

Aktiivimallin (HE 124/2017) tavoitteena on lisätä työllisyyttä ja lyhentää työttömyysjaksoja kannustamalla työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa työttömyyden koko työttömyyden ajan. Uusien omavastuupäivien tavoitteena on, että työttömät aiempaa enemmän hakeutuisivat myös lyhytkestoiseen ja osa-aikaiseen työhön, millä pyritään ehkäisemään työttömyyden pitkittymistä

Malli perustuu omavastuupäiviin: työttömyyden alussa olevia omavastuupäiviä vähennetään nykyisestä 7 päivästä 5 päivään. Työttömien aktiivisuutta tarkastellaan 3 kuukauden (65 etuuspäivän) tarkastelujaksoissa. Mikäli henkilö on ollut aktiivinen edellisen 3 kuukauden ajan, hänen työttömyysturvansa säilyy ennallaan. Mikäli henkilö ei täytä aktiivisuusehtoa, hänelle asetetaan yksi omavastuupäivä kuukaudessa seuraavan 3 kuukauden ajan. Omavastuu toteutettaisiin pienentämällä etuutta 4,65 prosenttia maksupäivää kohden.

Aktiivisuusehto täyttyy, jos henkilö on edellisen 3 kuukauden (65 etuuspäivän) aikana ollut palkkatyössä niin, että tuntimäärä yhden kalenteriviikon aikana riittäisi kerryttämään työssäoloehtoa. Vastaavasti yritystoiminnan ansiotulo edellisen 3 kuukauden aikana yhden viikon sisällä ansaittuna olisi riittävä suhteellinen osuus yrittäjän työssäoloehtoon vaadittavasta euromäärästä. Aktiivisuusehto täyttyy myös, mikäli työttömyysetuuden saaja on edellisen kolmen kuukauden aikana vähintään 5 päivää työllistymistä edistävissä palveluissa tai osoittaisi aktiivisuutensa rekrytointikokeilun tai rekrytointikoulutuksen kaltaisella toiminnalla.

Aktiivimallia omavastuupäivin ei sovellettaisi henkilöön, joka saa työttömyysetuutta omais- tai perhehoitajana tai joka työttömyysetuutta saadessaan saa toista etuutta työkyvyttömyyden tai vamman perusteella.

Aktiivimallin käyttöönottoa tuetaan hallituksen talousarvioesityksessä lisäämällä työllisyysmäärärahoja 25 milj. eurolla.

Tarkat määräytymisperusteet ja suhde työttömyysturvan seuraamusjärjestelmään on esitetty HE 124/2017.

Aktiivimallin työllisyysvaikutukset

Aktiivimallin lähtökohtana on ollut Tanskassa käyttöönotettu, professoreista ja työmarkkinaosapuolista koostuvan komitean ehdottama malli, jonka keskeinen tavoite on ollut kannus-

taa työttömiä työnhakijoita määräaikaisten ja osa-aikaisten töiden vastaanottaminen työttömyysaikana ja toisaalta kannustaa työnantajia ilmoittamaan avoimeksi myös lyhytkestoisia ja vähäisen tuntimäärän avoimia työpaikkoja. Lyhyiden työsuhteiden vastaanottamiseen kannustamisen taustalla on tavoite ylläpitää kytköstä työmarkkinoille mikä voisi johtaa pysyvämpään työllistymiseen ja siten ehkäistä työttömyyden pitkittymistä.

Työllisyysvaikutusten arviointi valtiovarainministeriössä tapahtui työryhmän työskentelyn yhteydessä. Laskelmien taustaa on kuvattu raportissa ”Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden keston lyhentäminen. Työryhmän muistio” (julkaistu 2.10.2016). Työllisyysarviota tehtiin virkatyönä yhteistyössä STM:n kanssa.

Työllisyysvaikutusten arviointi perustuu tutkimuskirjallisuuteen ja mahdollisimman ajantasaiseen tilasto- ja rekisteritietoon työttömyydestä. Vaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty myös SISU-mikrosimulointimallia.

Työttömyysturvan tehtävä on turvata yksilöiden toimeentulo työttömyysaikana. Tulontasaus on hyödyllistä, sillä se pitää yllä kulutusmahdollisuuksia työn etsinnän aikana. Samaan aikaan työttömyysturva kuitenkin heikentää työllistymisen kannustimia.

Aktiivimallin tapauksessa mallin työllisyysvaikutusten arviointi on haastavaa, sillä tutkimuskirjallisuudessa ei ole suoraan löydettävissä vastaavaa mallia ja arvioita sen vaikuttavuudesta.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan työttömät henkilöt reagoivat työttömyysturvajärjestelmän parametrien muutoksiin. Työttömyyspäivärahaan kuukausittain olevan yhden omavastuupäivän vaikutusta voidaan arvioida rinnastamalla sitä työttömyyspäivärahan aleneman vaikutukseen työttömyyteen. Yhden prosenttiyksikön aleneman korvausasteessa on arvioitu lyhentävän työttömyyden kestoa 0,4-1,0 prosentilla (ks. kirjallisuuskatsaus artikkelissa Tatsiramos ja van Ours (2014)). Syksyllä 2016 työryhmän muistiossa hyödynnettiin jouston arvoa 0,7.

Työllisyysvaikutusta koskevat arviot perustuvat vuoden 2015 tilastotietoihin työttömyysturvasta. Tuolloin ansiopäivärahaa maksettiin yhteensä 42,8 miljoonaa etuuspäivää (pl. vuorottelukorvaus). Aktiivimallissa aktiivisuuden käsite on laajempi kuin normaalissa työssäoloehdossa, joka huomioi vain normaalin ansiotyön ja palkkatuetun työn. Tästä syystä laskelmissa on oletettu, että alenema ei vaikuta niihin etuuden saajiin, jotka ovat saaneet työttömyysturvaa aktiiviajalta (3,9 milj. etuuspäivää). Lisäksi sovitellulla päivärahalla olevat henkilöt on laskelmissa oletettu työlliseksi siinä määrin, että he täyttävät aktiivisuusehdon ja sovittelua koskevat etuuspäivät voidaan sulkea pois työllisyysvaikutuksen laskennassa (7,3 milj. etuuspäivää). Näiden vähennysten jälkeen jäljelle on jäänyt 31,5 miljoonaa etuuspäivää, johon aktiivimalli voi ylipäätään vaikuttaa. Työttömyysturvan lisäpäivillä olevat henkilöt ovat mukana omavastuupäivien laskennassa.

Työttömyysjaksojen ensimmäisen 3 kuukauden (65 etuuspäivän) aikana aktiivimallissa ei tapahdu alenemaa, jolloin laskelmissa on oletettu, että ensimmäisen kolmen kuukauden päivät eivät ole mukana työllisyysvaikutusten laskelmassa. Työttömyyden keston jakaumassa tämä tarkoitti vuonna 2015, että 38% ansiopäivärahalla olleista henkilöistä ei koskaan päädy tilanteeseen, että heidän kohdallaan aktiivisuusehdon toteutumista arvioitaisiin.

Mallin vaikutusten arviointi tehtiin arvioimalla sen käyttäytymisvaikutuksia pohtimalla äärimmäisiä vaikutuksia eli vaihtoehtoja, että kaikki työttömät reagoisivat malliin olemalla ak-

tiivisia mallin ehdot täyttävällä tavalla ja toisaalta niin, että kukaan ei muuttaisi käyttäytymistään aktiivimallin seurauksena.

Laskelmat aloitettiin pohtimalla sellaista ääripäätä, että kukaan työttömistä ei reagoisi uudistukseen pyrkimällä olemaan aktiivinen (myöh. ryhmä A). Käytännössä tämä tarkoittaisi, että kaikkien työttömyysturvan taso säilyisi nykyisellään kolme ensimmäistä kuukautta, mutta tämän jälkeen neljännestä työttömyyskuukaudesta eteenpäin kaikkien työttömien työttömyysturvassa olisi yksi omavastuupäivä kuukaudessa. Vaikutusta työllisyyteen voidaan tällöin rinnastaa tilanteeseen, jossa työttömyysturvassa olisi 4,65 % alenema kuukausitasolla, eli päiväraha olisi pysyvästi alemmalla tasolla neljännestä kuukaudesta eteenpäin. Tämä vaikuttaa odotettavissa olevaan korvausasteeseen työttömyysaikana. Aleneman soveltaminen 400 päivän potentiaaliseen kestoon ansioturvan korvausasteeseen tarkoittaisi painotettuna 2,5 % - yksikön alenemaa korvausasteessa koko jaksolla. Tämä yhdessä kirjallisuudesta poimitun jouston ja kohdejoukon työttömyyspäivien kanssa tarkoittaisi, että uudistuksen käyttäytymisvaikutuksesta johtuva työllisyysvaikutus olisi noin 5 000 henkilöä.

Toinen ääripää työllisyysvaikutusten arvioinnissa on, että kohderyhmässä olevat ansiosidonnaisen saajat reagoisivat muutokseen pyrkimällä olemaan aktiivisia työmarkkinoilla (myöh. ryhmä B). Viisi lisäpäivää ansiotyötä suhteessa nykytilaan yhdestä neljään kertaan vuodessa (painotettuna siis työttömyysjaksojen kestoilla) kunkin kolmen kuukauden (65 etuuspäivän) tarkasteluperiodin aikana koko työttömyysjakson ajan tarkoittaisi staattisena 12 000 työllistä. Aktiivimallin työssäoloehtoon on kuitenkin pyritty luomaan tilanne, jossa vähäisempikin työmäärä kuukaudessa johtaa aktiiviehdon täyttymiseen ja tämä näkökulma on korostunut työryhmätyöskentelyn jälkeen hallituksen esityksessä (HE 124/2017). Tällöin karkea staattinen arvio siitä, että kaikki työskentelisivät esimerkiksi 3 päivää tarkasteluperiodilla, merkitsisi 7 200 työllisyysvaikutusta, kun työttömyyden kestot on huomioitu.

Kumpikaan laskelmista ei ole todennäköinen vaan uudistuksen työllisyysvaikutus asettuu johonkin vaihteluvälin väliin. Laskelmissa ei ole tehty arviota työllisyysvaikutuksista perusturvan (työmarkkinatuki ja peruspäiväraha) saajiin. Arviomme on, että erityisesti työmarkkinatuen saajilla jousto korvausasteen aleneman suhteen on pienempi kuin ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajilla. Aktiivimallin omavastuupäivien ulottaminen myös työttömien perusturvaan kasvattaa työllisyysvaikutuksia.

Hallituksen esitykseen on lausuntopalautteen perusteella tehty muutoksia mm. siten, että aktiivimallia ei sovellettaisi henkilöön, joka saa työttömyysetuutta omais- tai perhehoitajana tai joka työttömyysetuutta saadessaan saa muuta etuutta työkyvyttömyyden tai vamman perusteella. Näiden muutosten vaikutuksia ei ole mukana työllisyysvaikutusten laskennassa.