Lausunto
10.10.2017

Asiantuntijalausunto Eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle

Johtava tutkija Kari Hämäläinen

Asia **HE 106/2017 VP**

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt erityisesti pitkäaikaistyöttömien työllistymistä käsittelevää lausuntoani valtion vuoden 2018 talousarviosta valiokunnan toimialaa koskevin osin. Lausunnossani käsittelen ensin yleisellä tasolla pitkäaikaistyöttömyyden käsitettä sekä työttömyysturvan käyttöä yrittäjyyteen ja opintoihin. Hieman tarkempaan käsittelyyn otan talousarvioon uutena elementtinä sisältyvän aktiivimallin. Lopuksi annan yleisarvion talousarvioesityksen vaikutuksista pitkäaikaistyöttömyyteen.

Pitkäaikaistyöttömyyden käsite

Lausuntoni hyödyntää yleisimmin käytettävää pitkäaikaistyöttömyyden määritelmää eli pitkäaikaistyöttömäksi määritellään henkilö, jonka työttömyysjakso on yhtäjaksoisesti kestänyt kauemmin kuin 12 kuukautta. Määritelmä on hankala siinä mielessä, että se on helposti manipuloitavissa aktivointitoimien tasoja muuttamalla. Mikä tahansa työttömyysjakson katkaiseva toimenpide nimittäin poistaa henkilön pitkäaikaistyöttömyydestä, vaikka henkilö palaisi työttömäksi välittömästi toimenpiteen päätyttyä. Hedelmällisempää olisikin tarkastella sellaisia mittareita, joissa aktiiviset toimenpiteet rinnastettaisiin työttömyyteen. TEM toki julkaisee näitäkin lukuja, mutta niiden jaottelu pienempiin ryhmiin on varsin vähäistä.

Käytetyn mittarin mukaan pitkäaikaistyöttömistä 55 prosenttia on yli 50-vuotiaita (3 prosenttia alle 25-vuotiaita) ja lähes kolmannes asuu Uudellamaalla. Laskemalla mukaan myös Pirkanmaa ja Varsinais-Suomi katetaan alueellisesti jo puolet Suomen pitkäaikaistyöttömistä. Mikäli talousarvioesityksellä on ylipäätään vaikutuksia pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen, ne kohdentuvat ensisijaisesti hieman vanhempiin henkilöihin ja suurille kaupunkiseuduille.

Työttömyysturvan käyttö aktivointitoimiin

Talousarvioesitys jatkaa työttömyysturvan käytön laajentamista muuhun kuin sen alkuperäiseen tarkoitukseen eli korvaamaan työttömyyden aikaisia tulomenetyksiä. Tällä kertaa helpotetaan työttömyysturvalla tapahtuvan yritystoiminnan aloittamisen ja lyhytkestoisen opiskelun ehtoja. Työttömien ryhtyminen yrittäjiksi tai omaehtoinen kouluttautuminen on ensikuulemalta varsin kannatettava ajatus. Kehityksellä on kuitenkin varjopuolensa. Työttömyysturva on menokehyksen ulkopuolella toisin kuin näihin tarkoituksiin suoranaisesti tarkoitettu rahoitus, mikä heijastunee julkisten menojen kasvuna tulevaisuudessa. Kehitys ei olisi huono, jos voisimme olla varmoja, että kyseiset toimenpiteet todellakin edesauttavat työttömien hyvinvointia. Tästä ei Suomessa kuitenkaan ole kriittisen tarkastelun kestävää tieteellistä näyttöä.

Hyvää tarkoittava työttömyysturvan aktiivikäytön laajentaminen saattaa pahimmillaan jopa lisätä työttömyyttä ja työttömyysturvamenoja. Jos työttömyysturvaa pystytään helposti käyttämään opintoihin, yritysten perustamisiin tai palkkatukena, ihmiset rekisteröityvät työttömiksi vain opiskellakseen, perustaakseen yrityksen tai vaihtaakseen työpaikkaa. Toiminnan laajentuessa yhä suurempi osa tuesta ohjautuu henkilöille, jotka eivät sitä välttämättä tarvitse. Ihmisten toiminnassa ei tällöin ole sinällään mitään väärää, sillä he vain muuttavat käyttäytymistään asetettujen sääntöjen puitteissa. Sääntöjen laatijan on kuitenkin syytä huomioida mahdolliset käyttäytymismuutokset valmistelutyössään.

Aktiivimalli

Talousarvioesitykseen sisältyy uutena elementtinä ns. aktiivimalli, joka asettaa kolmen kuukauden tarkastelujaksoille kuukausittaisen omavastuupäivän. Omavastuupäivän voi välttää olemalla riittävän aktiivinen kuukauden aikana. Mikäli henkilö ei täytä aktiivisuusehtoa, hänen työttömyysturvansa alenee 65 työttömyysetuuden maksupäiviltä 4,65 prosentilla. Kuukausittaisia omavastuupäiviä kompensoidaan osittain lyhentämällä työttömyyden alun omavastuupäiviä kahdella päivällä.

Työttömyysturvan tason on havaittu vaikuttavan työttömyyden kestoon, joten aktiivimalli lyhentänee työttömyysjaksojen keskimääräistä pituutta muutamalla prosentilla. Vaikutukset syntyvät ensisijaisesti työttömyyden alkuvaiheissa, joten pitkäaikaistyöttömyyteen aktiivimalli vaikuttanee lähinnä vähentämällä hieman yli 12 kuukautta kestäviä työttömyysjaksoja. Nykyisin pitkäaikaistyöttöminä olevien työllistymiseen uudistuksen en usko vaikuttavan.

Tällä hetkellä ansiosidonnaisen työttömyysajan päivistä noin 9 prosenttia maksetaan työllistymistä edistävien palveluiden ajalta. Vastaava luku on peruspäivärahalle 13 prosenttia ja työmarkkinatuelle 28 prosenttia. Jos aktiivisuusehto täytettäisiin ainoastaan työvoimapoliittisin toimenpitein, aktivointi lisääntyisi ensisijaisesti työllisyysehdon täyttäneiden henkilöiden kohdalla. Aktiivisuusehtoa tuskin täytettäneen pelkin aktivointitoimin, mutta uudistus saattaa lisätä painetta työvoimapoliittisten toimenpiteiden kohdentamiseksi paremman työhistorian omaaville henkilöille. Kehitys on hyvä, jos toimenpiteet ovat tehokkaimmillaan näissä ryhmissä. Uskottavaa näyttöä suuntaan tai toiseen ei tästä asiasta kuitenkaan ole.

Aktiivimallin 4,65 prosentin alentuman kohdentuminen on suuri kysymysmerkki. On varsin mahdollista, että hyvät tiedot ja taidot omaaville henkilöille aktiivisuusehdon täyttäminen ei tuota vaikeuksia. Toisin on ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien kohdalla, joista osalle on hankalaa löytää tilapäisiä työsuhteita tai hakeutua erilaisiin aktivointitoimiin. Samalla alueelliset erot voivat muodostua suuriksi. Aktiivisuusehtoa täyttäminen on vaikeampaa sellaisilla alueilla, joilla tilapäisen työllistymisen mahdollisuuksia on niukalti ja joilla aktivointitoimien kasvattamis-mahdollisuudet ovat vähäiset. Työttömyysturvan alentumien kohdentumista onkin syytä seurata tarkasti aktiivimalliin siirryttäessä.

Aktiivisuusehto lisännee myös vaatimuksia työttömyysturvan käyttämiseksi erilaisiin aktivointitoimiin. Tähän kehitykseen suhtauduin varauksin jo edellä.

Yhteenveto pitkäaikaistyöttömien työllisyysvaikutuksista

Tyypillisesti yhtä vuotta koskevissa talousarvioesityksissä ei tehdä suuria muutoksia vallitsevaan tilanteeseen. Nyt käsillä olevassa talousarvioesityksessä suurin osa muutoksista onkin hienosäätöä, jonka vaikutukset pitkäaikaistyöttömien työllistymiseen jäävät pieniksi. Julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden rahoitusta on tosin pienennetty noin 100 miljoonalla eurolla, mutta se selittyy suurelta osin rahoituksen siiroilla toisiin ministeriöihin sekä turvapaikanhakijoiden lukumäärän laskulla. Mikäli rahoitusta käytetään samoihin tehtäviin eri ministeriöiden alaisuudessa, ei tälläkään pitäisi olla välittömiä vaikutuksia.

Pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuuksia talousarvioesitys ei käsitykseni mukaan juuri muuta etenkään nykyisten pitkäaikaistyöttömien osalta. Uutena avauksena esitelty aktiivimalli saattaa lievästi alentaa virtaa pitkäaikaistyöttömyyteen. Aktiivimalliin sisältyvän työttömyysturvan alentuman kohdentumista nykyisiin pitkäaikaistyöttömiin kannattaa kuitenkin tarkkailla mallin käyttöönoton jälkeen.

Helsingissä 10.10.2017

Anni Huhtala
Ylijohtaja

Kari Hämäläinen
Johtava tutkija