Lähettäjä: Keskusjärjestö Akava [mailto:keskusjarjesto@akava.fi]
Lähetetty: keskiviikkona 11. lokakuuta 2017 10.44
Vastaanottaja: Työelämä Tasa-arvovaliokunta <TyoelamaTasa-arvovaliokunta@eduskunta.fi>
Kopio: Heikki Taulu <heikki.taulu@akava.fi>
Aihe: Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta tiistai 10.10.2017 klo 12:15 - lisäys asiantuntijakuulemiseen

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Työttömyysturvan aktiivimallia koskevassa kuulemistilaisuudessa (10.10.) nousi esille kysymyksiä aktiivimallin vaikutusarvioiden perusteista ja laskennan oletuksista. Kuulemistilaisuudessa sovitun mukaisesti lähetän liitteenä aktiivimallin kehittäneen Hetemäen työryhmän muistion, jossa sivuilla 17-19 esitetään laskennan perusoletukset. Työryhmän toimeksiannon mukaisesti (muistion sivu 3) aktiivimallin työllisyysvaikutusten eksplisiittinen arviointi tehtiin ainoastaan ansioturvaa saaville. Perusturvaa saavien osalta todetaan (s. 8), että ”Omavastuumallin ulottaminen myös työttömyyden perusturvaan lisää työllisyysvaikutuksia”.

Kuulemistilaisuuden keskustelussa mainittua lisääntyvän byrokratian vaikutusta tai byrokratialoukkua ei laskelmissa tietääkseni ole huomioitu. Asumistuen ja toimeentulotuen vaikutusta ja suhdetta malliin käsitellään pääasiassa muistion sivuilla 26-30, jossa tarkastellaan vaikutuksia, joita seuraa mallin ulottamisesta perusturvaan. Ansioturvan osalta asumistuen ja toimeentulotuen vaikutuksen todetaan olevan vähäinen (s. 19).

Työttömyysturvan aktiivimallin työllisyysvaikutuksen arvioidaan ansioturvaa saavien osalta olevan 5 000 ja 7 200 tai 12 000 tuhannen henkilön välillä. Laskelmat tehtiin Valtiovarainministeriössä SISU-mallia hyväksikäyttäen.

Terveisin
Hetemäen työryhmän jäsen

Heikki Taulu
ekonomisti
Akava

050 3612869
Rautatieläisenkatu 6
00520 Helsinki

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden keston lyhentäminen

Työryhmän muistio

Hallitukselle

Pääministeri Sipilän hallitus nimesi vuoden 2017 talousarvioneuvottelujen yhteydessä valtiosihteeri kansliapäällikkönä Martti Hetemäen vetämään kolmikantaista työryhmää, jonka tehtävänä oli laatia yksi yhteinen esitys työllisyyden lisäämiseksi ja työttömyyden keston lyhentämiseksi.

Ehdotuksen tuli lisätä työllisyyttä vähintään 10 000 työllisellä valtiovarainministeriön arvion mukaan ja työ koostui seuraavista viidestä kokonaisuudesta:

- Ansiosidonnaisen työttömyysturvan uudistamisesta nopeampaan työllistymiseen kannustavaksi niin, että se lisää työllisten määrää 8 000 henkilöllä ja että sen vaikutukset valtiontaloudelle ovat neutraalit
- Ikääntyneiden kertaluonteisesta eläketuesta
- Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ansio-osan käytöstä palkkatukena ja starttirahana
- Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten työllisyyden edistämisestä, keinoina esimerkiksi nuorten aikuisten osaamisohjelma, etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajat
- Uudesta, työehtosopimuksen piiriin kuuluvasta palkkamallista ja palkkaa täydentävästä tuesta pitkään työttöminä olleille ja heikon työhistorian omaaville

Toimeksiantoon sisältyi rajaus, jonka mukaan jos jokin osakokonaisuus tuottaa säästöjä julkiseen talouteen, nämä säästöt on kohdennettava muualle järjestelmään työllistymistä tukevalla tavalla. Kokonaisuutena esityksen staattisten vaikutusten on oltava sekä valtiontalouden että koko julkisen talouden tasolla neutraalit. Hallituksen tekemän rajauksen mukaan esitys ei saisi heikentää työttömyysvakuutusrahaston rahoitusasemaa, mikä merkitsisi painetta uusille työttömyysvakuutusmaksun korotuksille.

Työn aikana toimeksiantoa laajennettiin siten, että osana kokonaisuutta tuli tarkastella myös nykyistä työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää, työttömien mahdollisuuksia parantaa osaamistaan työttömyyden aikaisella opiskelulla ja mallia suhteessa yhdenvertaisuuteen ja toimeentuloturvaan.

Työryhmän työ käynnistyi 8.9.2016 ja ehdotuksen takarajana oli 30.9.2016.

Työryhmä on käsitellyt toimeksiannossa mainittuja osa-alueita ja kehitellyt mallin työllisyyden lisäämiseksi toimeksiannon mukaisesti. **Työmarkkinoiden keskusjärjestöt eivät ole sitoutuneet malliin (aktiivimalli omavastuupäivin) eivätkä ikääntyneiden kertaluontoiseen eläketukeen.**

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut valtiosihteeri, kansliapäällikkö Martti Hetemäki valtiovarainministeriöstä. Jäseninä ovat olleet työelämäasioiden johtaja Saana Siekkinen SAK:sta, pääekonomisti Ralf Sund STTK:sta, ekonomisti Heikki Taulu Akavasta, neuvottelupäällikkö Jorma Palola Kuntatyönantajista ja johtava asiantuntija Vesa Rantahalvari EK:sta. Työryhmän asiantuntijajäseninä ovat toimineet hallitusneuvos, ryhmäpäällikkö Tarja Kröger TEM:stä, hallitusneuvos, ryhmäpäällikkö Päivi Pihlajisto TEM:stä, neuvotteleva virkamies Ville Heinonen OKM:stä ja hallitusneuvos Esko Salo STM:stä.

Työryhmän sihteereinä ovat toimineet finanssineuvos Ulla Hämäläinen VM:stä ja neuvotteleva virkamies Susanna Grimm-Vikman STM:stä.

Työryhmä kokoontui työnsä aikana 16 kertaa.

Sisällys

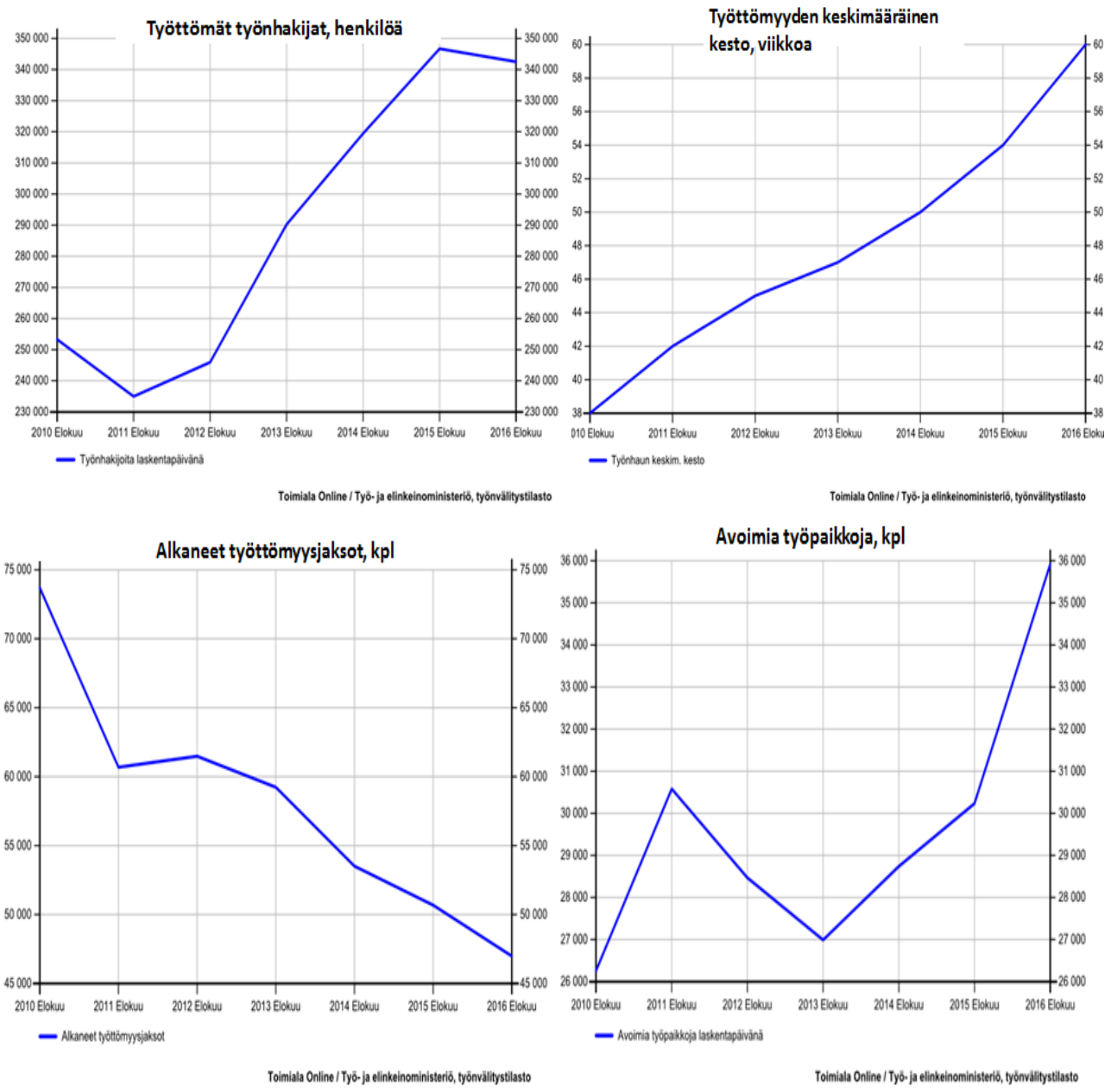
1 Aktiivimalli omavastuupäivin 11
1.1 Työryhmä valitseman mallin lähtökohta 11
1.2 Vaihtoehtoisten mallien tarkastelu 11
1.3 Malli työttömyysturvan uudistamiseksi: Aktiivimalli omavastuupäivin 11
1.4 Työssäoloehtoa kerryttävä työ 14
1.5 Muu kuin työssäoloehdon mukainen aktiivisuus, jonka katsotaan täyttävän aktiivisuuskriteerin 15
1.6 Työttömyyden alun omavastuupäivät suhteessa myöhempiin omavastuupäiviin 16
1.7 Luonnostellun mallin suhde perustuslakiin ja kansainvälisiin sopimuksiin 17
1.8 Aktiivimalli omavastuupäivin – vaikutusten arviointi ansioturvassa 17
1.9 Karenssit ja aktiivimallin omavastuupäivät 20
1.9.1 Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä 20
1.9.2 Työttömyysturvan uudistaminen, muutokset työttömien palveluprosessiin ja työttömyysturvaan liittyvät sanktiot 23
1.10 Sanssi ja Duuni-korttien käytön lisääminen osana työttömän haastattelua 23
1.11 Tiedote työttömänä työnhakijana oloon liittyvistä velvoitteista 24
1.12 Sovitellun päivärahan maksuviiveet 24
1.13 Omavastuumallin ulottaminen perusturvaan 26
1.14 Vaikutukset perusturvaan 28
1.15 Voimaantulo 30
2 Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ansio-osan käyttö palkkatukena ja starttirahana 31
2.1 Työttömyysvakuutusrahaston talous 32
3 Ikääntyneiden kertaluonteinen eläketuki 32
4 Koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevat nuoret 33
4.1 Nuorten aikuisten osaamisohjelma 33
4.2 Nuorten työpajat ja etsivä nuorisotyö 34
5 Uusi alku pitkään työttömänä olleille 35
6 Työttömien mahdollisuudet parantaa ammatillista osaamistaan ja työllistymisedellytyksiään 35
6.1 Työvoimakoulutus 36
6.2 Omaehtoinen koulutus 36
6.3 Koulutuksen kohdentuminen 36
6.4 Työttömien mahdollisuudet parantaa ammatillista osaamistaan 37

Yhteenveto ja johtopäätökset

Työryhmän erillisenä liitteenä oleva taustaraportti tarkastelee 2010-luvun työllisyyskehitystä, työttömyyden nousun syitä ja työllisyysasteen vaikutusta julkiseen talouteen. Kuviot 1 ja 2 tiivistävät keskeiset kehityspiirteet. Työttömyysturvan muuttaminen nopeaa työllistymistä kannustavaksi on tarpeen, koska:

- Avoimien työpaikkojen määrä on kasvanut nopeasti samalla, kun työttömyys on kasvanut nopeasti.
- Työttömyys on kasvanut työttömyyden pitkittymisen, ei uusien työttömyysjaksojen kasvun takia.
- Työttömyys on kasvanut eniten siellä (Uusimaa), jossa on ollut eniten työvoiman kysyntää.
- Työttömyyden kasvu on ollut tärkein pienituloisuutta lisännyt tekijä.
- Työllisyysasteen nousu on ratkaiseva julkisten palvelujen, eläkkeiden ja muiden etuuksien rahoittamiseksi.

Kuvio 1. Työmarkkinoiden muutokset 2010-luvulla, elokuu 2010 – elokuu 2016

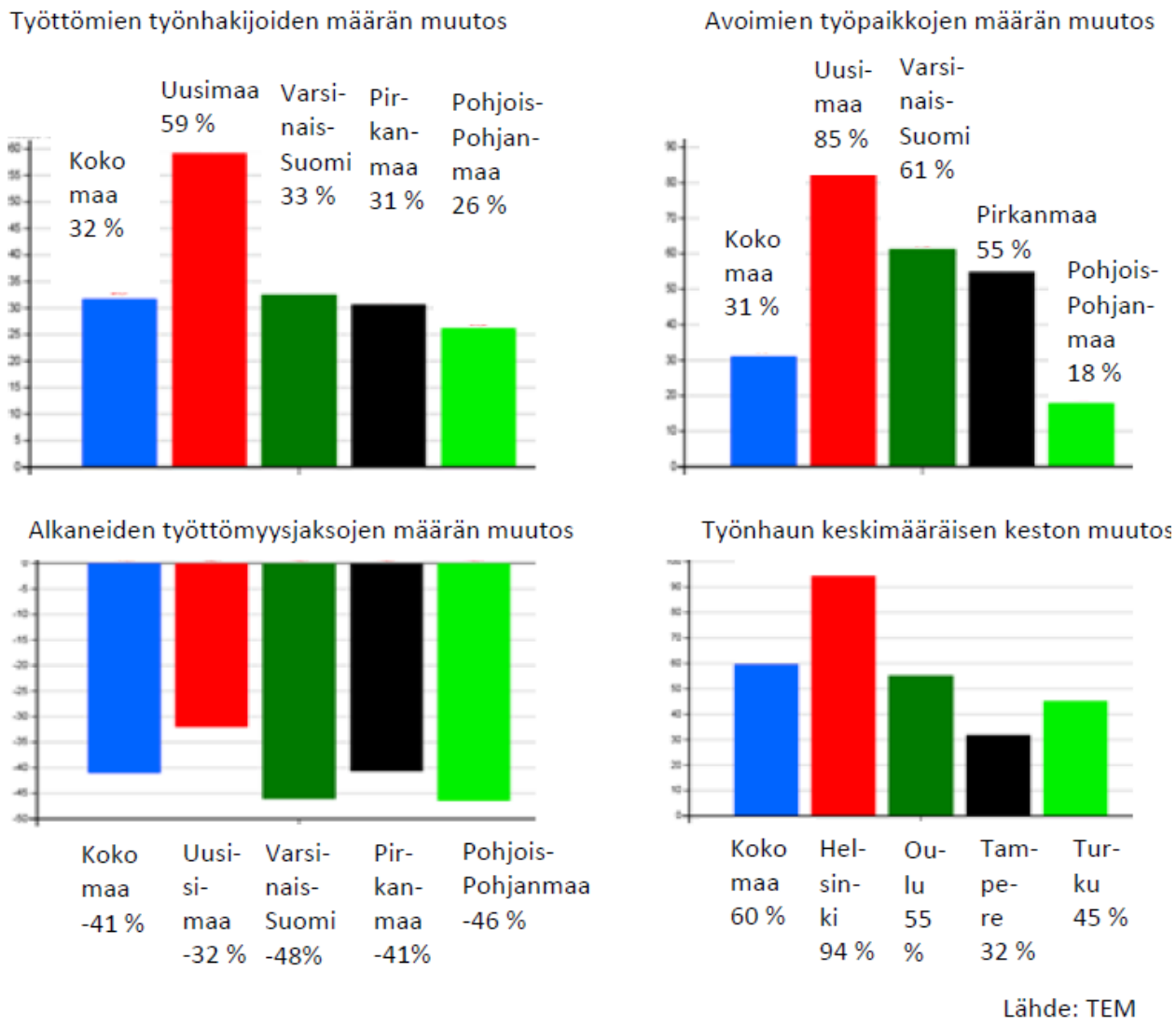


Kilpailukykysopimus, veroratkaisut sekä mm. valtion takaukset teollisuuden investoinneille, telakkateollisuuden vientitilauksille ja asuntorakentamiselle lisäävät entisestään työn kysyntää. Jotta avoimet työpaikat täyttyisivät nykyistä paremmin, on nopeaa töihin ja työllistymistä edistäviin palveluihin hakeutumista kannustettava.

Kuvio 2 esittää keskeiset kehityspiirteet koko maassa ja suurimmilla alueilla. Sen keskeisiä havaintoja ovat:

- Työttömyys on noussut pääosin sen pitkittymisen takia, ei uusien työttömyysjaksojen kasvun takia.
- Avoimien työpaikkojen määrän kasvu ja alkaneiden työttömyysjaksojen väheneminen viittaavat, että ei 2010-luvun työttömyyden kasvu ole johtunut työvoiman kysynnän laskusta.
- Työttömyys on pitkittynyt eniten ja samalla kasvanut eniten siellä (Uusimaa), missä avoimet työpaikat ovat lisääntyneet eniten.

Kuvio 2. Työmarkkinoiden muutokset koko maassa ja suurimmilla alueilla toukokuu 2010-toukokuu 2016, %



Työttömyysturvan uudistusmalli

Työryhmä on valmistellut seuraavan työttömyysturvan uudistusmallin saamansa toimeksiannon perusteella:

Aktiivimalli omavastuupäivin pyrkii kannustamaan työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen työnhaussa koko työttömyysjakson ajan. Malli perustuu kolmen kuukauden välein tapahtuviin tarkasteluihin edellisen jakson työllisyydestä ja/tai osallistumisesta työllistymistä edistäviin palveluihin. Uusien omavastuupäivien ydinajatus on, että työttömiä palkitaan aktiivisuudesta.

- Työttömyyden alun vuoden 2017 mukaisia[1] omavastuupäiviä vähennetään kahdella ja lisätään kolme uutta omavastuupäivää kolmen kuukauden työttömyyden jälkeisille kolmen kuukauden työttömyysjaksoille.
- Uusia omavastuupäiviä ei aseteta, jos henkilö on ollut edeltävän kolmen kuukauden aikana työssä vähintään viikon tai työssä vähintään 18 tuntia neljän viikon aikana taikka työllistymistä edistävissä palveluissa vähintään viisi päivää.
- Kaikki muut työttömyysturvan ehdot - kuten esimerkiksi etuuden enimmäiskesto - pysyvät vuoden 2017 mukaisina[2].
- Eri osapuolet ehtivät riittävästi varautua uudistukseen, jos se astuisi voimaan 1.10.2017.
- Kustannusneutraalisuuden varmistamiseksi määritellään vaikutuksille tarkistuspiste.

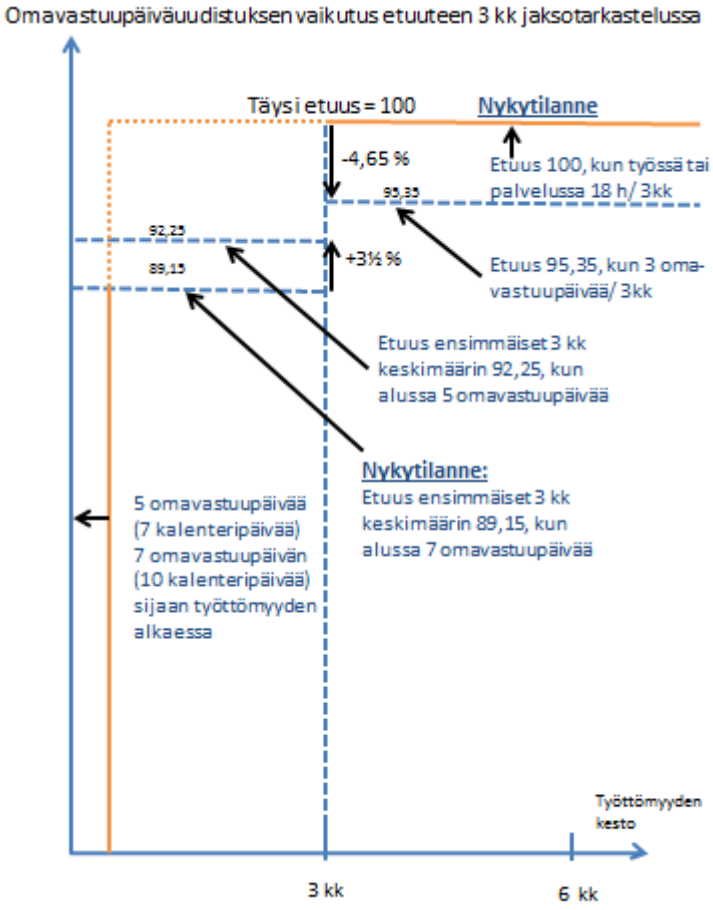
Työryhmä on tunnistanut mallissa kannustavia elementtejä. Toisaalta työryhmässä on todettu mallissa olevan ominaisuuksia, jotka saattavat heikentää työttömän asemaa. Lisäksi työryhmässä on esitetty näkemyksiä, joiden mukaan malli ei ole riittävän pitkälle menevä sekä se on liian monimutkainen ja hankala toimeenpanna. Pääosin näistä syistä työryhmä ei löytänyt yhteistä näkemystä mallista.

Vaikutukset

- Malli tarkoittaa käytännössä, että etuus on työttömyyden kolmen ensimmäisen kuukauden aikana keskimäärin 3,5 % nykyistä korkeampi ja sen jälkeen 4,65 % matalampi kuin nykyisin. Etuus säilyy nykytasolla myös kolmen kuukauden työttömyyden jälkeen, jos on ollut töissä tai työllistymistä edistävissä palveluissa vähintään edellä mainitun varsin lyhyen ajan edeltävän kolmen kuukauden aikana.
- Etuus pysyy työttömyyden pitkittyessäkin aina korkeammalla tasolla kuin työttömyyden ensimmäisen kolmen kuukauden aikana keskimäärin.

[1] Eduskunnassa on vireillä hallituksen esitys työttömyysturvalain muuttamisesta 1.1.2017 lukien. Esityksessä ehdotetaan mm. että työttömyyden alun omavastuupäivien määrää lisätään viidestä päivästä seitsemään.
[2] kts. Alaviite 1

Kuvio 3. Omavastuupäiväuudistuksen vaikutus etuuteen 3 kk jaksotarkastelussa



Mallin tavoite on kannustaa työhön tai työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumiseen myös lyhyeksi aikaa. Käytännössä osa työttömyyden alun kaikkia koskevista omavastuupäiviä korvataan myöhemmin tulevilla aktiivisuudella vältettävissä olevilla omavastuupäivillä.

Jos yksikään työtön ei aktivoidu nykyistä enemmän (merkittävä osa työttömistä tekee jo nykyisin väliaikaisia tai osa-aikaisia töitä tai osallistuu työllistämistä edistäviin palveluihin), arvioitu työllisyysvaikutus etuustason alenemisen seurauksena on 5000 henkilöä ansioturvan kohdalla. Jos kaikki ansioturvaa saavat työttömät olisivat vähintään viikon tai 18 tuntia töissä neljän viikon sisällä kolmen kuukauden aikana, jolloin kaikkien työttömien etuudet säilyisivät koko työttömyyden ajan vähintään nykytasolla, arvioitu työllisyysvaikutus on 7 200-12 000. Todennäköinen työllisyysvaikutus on luonnollisesti jossain näiden ääritapausten välillä. Omavastuumallin ulottaminen myös työttömyyden perusturvaan lisää työllisyysvaikutuksia.

Suurimmat työllisyysvaikutukset saavutetaan, jos kenenkään etuus ei alene nykyisestä työttömyyden pitkittyessä. Ensimmäisen kolmen kuukauden aikana kaikkien etuus on keskimäärin 3,5 % nykyistä korkeampi. Staattisesti laskien – ottamatta huomioon myönteisiä työllisyysvaikutuksia - uudistus vahvistaa hieman valtiontaloutta ja koko julkista taloutta.

Mallissa työttömyysturvaa muutettaisiin vähentämällä työttömyyden alun omavastuupäiviä ja lisäämällä työttömyyden myöhempään vaiheeseen uusia omavastuupäiviä. Muutos ei tarkoita työttömyysturvan leikkausta, koska alun omavastuupäivien vähennyksen kustannusvaikutus on karkeasti arvioiden sama kuin uusien omavastuupäivien säästö. Tämä johtuu siitä, että alun omavastuupäivät kohdentuvat kaikille työttömille mutta uudet omavastuupäivät on mahdollista välttää. Jos uusien omavastuupäivien säästö myöhemmin osoittautuisi suuremmaksi kuin alun omavastuupäivien vä-

hennyksen kustannus, kyseinen nettosäästö palautettaisiin järjestelmään. Nettosäästön ensimmäinen tarkistus tehtäisiin 2018 budjettiriiheen mennessä ja seuraava 2019 budjettiriiheen mennessä.

Jos tarkastellaan työttömyyttä kolmen kuukauden jaksoissa nykytilassa ja mallissa, alun omavastuupäivien vähennys nostaa korvaustasoa 3,5 prosentilla nykyisestä. Jatkossa etuuden korvaustaso on joko nykyisen suuruinen tai 4,65 prosenttia nykyistä alempi, mikäli työtön ei ole täyttänyt aktiivisuusedellytyksiä. Työttömyyden alkuun sijoittuvien omavastuupäivien kannustavuus on heikko ja työttömyyden mahdolliseen myöhempään vaiheeseen sijoittuvien omavastuupäivien kannustinvaikutus on huomattavasti suurempi.

Työryhmän käsittelemät muut kokonaisuudet

Työryhmän toimeksiantoon kuuluivat myös seuraavat neljä muuta kokonaisuutta:

- Ikääntyneiden kertaluonteinen eläketuki
- Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ansio-osan käyttö palkkatukena ja starttirahana
- Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten työllisyyden edistäminen, keinoina esimerkiksi nuorten aikuisten osaamisohjelma, etsivä nuorisotyö ja nuorten työpajat
- Uusi, työehtosopimuksen piiriin kuuluva palkkamalli ja palkkaa täydentävä tuki pitkään työttöminä olleille ja heikon työhistorian omaaville

Ikääntyneiden kertaluonteinen eläketuki

Hallituksen vuoden 2017 talousarvioehdotuksen mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu esitys ikääntyneiden kertaluonteisesta eläketuesta. Esityksen tavoitteena on varmistaa tiettyjen erityisen vaikeaan työmarkkina-asemaan joutuneiden ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien toimeentulo maksamalla heille eläketukea. Eläketuki olisi kertaluonteinen ratkaisu, jolla turvattaisiin tuen piiriin kuuluvien henkilöiden toimeentuloa ennen heidän siirtymistään vanhuuseläkkeelle. Esityksen keskeiset elementit ovat:

- Eläketuen edellyttämä 60 vuoden ikä olisi tullut täyttää ennen 1 päivää syyskuuta 2016.
- Eläketuen myöntäminen edellyttäisi, että henkilölle on aikavälillä 1 päivä syyskuuta 2010 ja 31 päivä elokuuta 2016 maksettu työmarkkinatukea vähintään 1250 päivältä tai enimmäisaika työttömyyspäivärahaa ja työmarkkinatukea vähintään 750 päivältä. Myöntäminen edellyttäisi siten käytännössä noin viiden vuoden työttömyyttä edeltävien kuuden vuoden ajalta.

Työryhmä toteaa, ettei se ota yhteistä kantaa hallituksen jo linjaamaan kertaluonteiseen eläketukeen, koska työryhmässä on esitetty eriäviä näkemyksiä eläketuesta. Työryhmä toteaa, että vastaisuudessa tulisi huolehtia siitä, että työttömyyden pitkittyminen ehkäistään ja pitkään työttömänä oleville olisi tarjolla työllistymispalveluita.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ansio-osan käyttö palkkatukena ja starttirahana

Työryhmä ei esitä ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoituksen käyttöä palkkatuen ja starttirahan rahoitukseen. Sen mielestä on syytä odottaa lokakuussa eduskunnalle annettavan palkkatuen ja starttirahan rahoitusmuutoksen vaikutuksia ja saada kokemuksia ja tuloksia työllisyysvaikutuksesta. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ansio-osan käyttäminen palkkatukeen ja starttirahaan tarkoittaa käytännössä palkkatuen ja starttirahan rahoittamista pakollisilla työnantajien ja palkansaajien työttömyysvakuutusmaksuilla. Sillä olisi vaikutusta Työttömyystyöttömyysvakuutusrahaston ennestään vaikeaan taloustilanteeseen ja työttömyysvakuutusmaksuihin.

Työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten työllisyyden edistäminen
Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten asemaa seuraavat toimet:

- Nuorten aikuisten osaamisohjelman jatkaminen vuodella.
- Etsivän nuorisotyön tehtävänä on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa hänet koulutukseen ja työhön pääsyä edistävien ja/tai elämänhallintaa lisäävien palvelujen ja muun tuen piiriin.

Näihin kahteen kokonaisuuteen on varattu yhteensä 14,5 miljoonaa euroa 2017 talousarvioesityksessä.

Työryhmä katsoo, että hallituksen päättämät toimet ovat tarkoituksenmukaisia ja oikeansuuntaisia.

Työehtosopimuksen piiriin kuuluva palkkamalli ja palkkaa täydentävä tuki pitkään työttöminä olleille

Työehtosopimuksissa on jo tällä hetkellä jonkin verran määräyksiä harjoittelijapalkoista ja osatyökykyisille (täyttä työkykyä vailla oleville) maksettavista palkoista. Nämä palkat voivat alittaa täysin työkykyiselle maksettavan palkan vähimmäistason työehtosopimuksessa sovituin edellytyksin. Työryhmä katsoo, ettei ole tarkoituksenmukaista säätää lakia, joka mahdollistaisi harjoittelijasopimuksen tekemisen työehtosopimuksessa sovittu palkkataso alittaen. Tällainen sääntely olisi Suomen vähimmäisehtojärjestelmän kannalta erittäin ongelmallinen. Työryhmä ei tee esityksiä, joilla pyrittäisiin vaikuttamaan työehtosopimusten sisältöön. Työryhmä ei ehdota otettavaksi käyttöön uutta palkan päälle maksettavaa julkista tukea, koska se katsoo, että matalimpia palkkoja täydennetään jo tällä hetkellä syyperusteisella sosiaaliturvalla.

Työllisyysastetta nostavat ja julkisen talouden kestävyyttä vahvistavat rakennepoliittiset toimet ovat tärkeä osa talouspolitiikan kokonaisuutta, jossa finanssipolitiikka tukee nyt kysyntää, kasvua ja uusien työpaikkojen syntyä.

1 Aktiivimalli omavastuupäivin

1.1 Työryhmä valitseman mallin lähtökohta

Työryhmä on luonnostellut mallin, jonka lähtökohtana on työttömien työnhakijoiden kannustaminen työttömyyden alusta alkaen aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa, ja kannustaminen jatkuisi koko työttömyyden keston ajan. Tavoitteen toteutumista tukisi budjettiriihessä jo päätetty TE-toimistossa kolmen kuukauden välein tapahtuva työttömän haastattelu, jossa TE-toimisto arvioi työnhakijan työllistymissuunnitelman laatimisen ja tarkistamisen yhteydessä asiakkaan palvelutarpeen.

Työttömyysturvan omavastuupäiviä vähennettäisiin työttömyyden alussa seitsemästä päivästä viiteen päivään[3] ja työttömyyden jatkuessa yli kolme kuukautta työttömyysturvaan tulisi yksi kuukausittainen omavastuupäivä, jonka voisi välttää olemalla aktiivinen. Aktiivisuuden voisi osoittaa joko työllä tai osallistumalla työllisyyttä edistäviin palveluihin. Työssäolovaatimusta ei ole asetettu tiukaksi vaan lähtökohtaisesti yksi työssäoloehdon täyttävä kalenteriviikko olisi riittävä osoitus aktiivisuudesta kolmen kuukauden tarkastelujaksolla. Työssäoloehtoon riittää 18 tuntia työtä kalenteriviikon aikana. Mallissa on lisäksi otettu huomioon se, että työ voi olla jakaantunut useammalle viikolle. Siten myös yhteensä 18 tuntia työtä neljän kalenteriviikon aikana täyttäisi työssäolovaatimuksen. Haastattelun yhteydessä olisi mahdollista antaa työttömälle tiedote aktiivimallista sekä sovitellusta etuudesta.

1.2 Vaihtoehtoisten mallien tarkastelu

Työryhmä käynnisti työnsä tarkastelemalla erilaisia vaihtoehtoisia malleja pohjautuen Työllisyyspaketti-työryhmän esityksiin ja hallituksen toimeksiantoon. Työryhmä tarkasteli alkuvaiheessa neljää erilaista ansioturvan porrastusmallia, jotka on esitelty muistion liitteessä 1. Usean mallin tarkastelun lopputuloksena työryhmä päätyi tarkastelemaan lähemmin ns. aktiivimallia omavastuupäivin. Tämän taustalla oli kilpailukykyministerityöryhmän päättämä linjaus.

1.3 Malli työttömyysturvan uudistamiseksi: Aktiivimalli omavastuupäivin

Hallitus päätti vuoden 2017 talousarvioesitystä valmistelevassa budjettiriihessä uudistaa työttömien palveluja järjestämällä kolmen kuukauden välein haastattelun kaikille työttömille ilman poikkeuksia. Myös työllistymissuunnitelma tai sen korvaava suunnitelma laaditaan jatkossa kaikille työttömille ja tarkistetaan aina haastattelun yhteydessä. Tutkimusten mukaan työttömien ja työvoimaneuvojien väliset tapaamiset lyhentävät työttömyysjaksoja ja lisäävät näin työllisyyttä.[4]

Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti haastattelussa arvioidaan asiakkaan palvelutarve. Osana palvelutarpeen arviointia TE-viranomainen tekee arvion työttömän valmiuksista työllistyä avoimille työmarkkinoille ja arvion työttömyyden pitkittymisen todennäköisyydestä. Haastattelun yhteydessä arvioidaan työnhaun tuloksellisuutta sekä työllistymissuunnitelman toteutumista. Haastattelun yhteydessä TE-viranomainen tarjoaa työnhakijalle työpaikkoja ja koulutusta sekä muita palvelutarpeen ja työllistymissuunnitelman mukaisia palveluja.

---

[3] Eduskunnassa on vireillä hallituksen esitys työttömyysturvalain muuttamisesta 1.1.2017 lukien. Esityksessä ehdotetaan mm. että työttömyyden alun omavastuupäivien määrää lisätään viidestä päivästä seitsemään.

[4] Pedersen ym. (2012) tekemässä kirjallisuuskatsauksen yhteenvedossa todetaan, että katsauksessa mukana olevista 37 tutkimuksesta 30 mukaan tapaamisilla työvoimaneuvojien kanssa on positiivinen vaikutus erilaisiin työllisyyttä kuvaaviin mittareihin ja 7 tutkimuksessa ei löydetä tilastollisesti merkitsevää yhteyttä. Negatiivisia vaikutuksia ei havaita. Tutkimus myös osoittaa, että tapaamiset ovat kustannustehokas tapa pyrkiä vähentämään työttömyyttä ja lisäämään työllisyyttä.

Kannustinongelmiin pitäisi pystyä vaikuttamaan ennen työttömyyden pitkittymistä. Sekä työttömyysturvan taso että sen potentiaalinen kesto vaikuttavat tutkimusten mukaan työttömyyden kestoon (katsaus Tatsiramos & Van Ours 2012). Kannustinongelmia voidaan ehkäistä työssäoloehdolla, aktivoinnilla, karenssilla, rajallisella kestolla ja sanktioilla.

Aktiivimalli omavastuupäivin pyrkii kannustamaan työttömiä työnhakijoita aktiivisuuteen ja omatoimisuuteen työnhaussa koko työttömyysjakson ajan. Malli perustuu kolmen kuukauden välein tapahtuviin tarkasteluihin edellisen jakson työllisyydestä ja/tai osallistumisesta työllistymistä edistäviin palveluihin. Uusien omavastuupäivien ydinajatus on, että työttömiä palkitaan aktiivisuudesta.

Eduskunnassa olevassa esityksessä ehdotetaan mm. lisättäväksi omavastuupäiviä kahdella päivällä viidestä päivästä seitsemään päivään 1.1.2017 lukien. Aktiivimallissa omavastuupäivin ehdotetaan hallituksen esityksessä ehdotetusta poiketen säilytettäväksi edelleen viisi omavastuupäivää. Tällöin omavastuupäivät jakautuisivat jatkossa alkuomavastuupäiviin ja aktiivimalliin liittyviin omavastuupäiviin. Työttömyysetuuksissa (ansiopäiväraha, peruspäiväraha ja työmarkkinatuki) olisi alkuomavastuu, joka kohdistuisi työttömyyden alun viiteen ensimmäiseen päivään työttömäksi työnhakijaksi ilmoittautumisen jälkeen.

Työttömyyden alun omavastuupäivien alentamisen vastapainona työnhakijalle asetettaisiin aktiivimallin omavastuupäiviä. Aktiivimallin omavastuupäiviä asetettaisiin yksi päivä per kuukausi, mutta ne voisi välttää olemalla kolmen edeltävän kuukauden aikana (65 maksupäivää) työssä vähintään yhden työssäoloehtoon luettavan kalenteriviikon verran tai vähintään viisi päivää työllistymistä edistävässä palvelussa. Aktiivisuuden määrittely edellä esitetyllä tavalla on koettu osin ongelmalliseksi, koska työnhakija voi olla aktiivinen olemalla työssä, joka ei yhden kalenteriviikon aikana täytä työssäoloehtoon vaadittavaa 18 tuntia. Koska malli haluaa kannustaa työttömiä työnhakijoita ottamaan vastaan myös lyhyitä ja osa-aikaista työsuhteita, myös nykyistä työssäoloehtoa lyhyempien työsuhteiden tulisi olla hyväksyttävissä aktiivisuudeksi. Siksi aktiivisuuden osoittamiseksi katsottaisiin myös työ, jonka kesto olisi vähintään 18 tuntia neljän kalenteriviikon aikana.

Mallissa työttömyysturvan taso säilyisi nykyisen kaltaisena, mikäli henkilö on ollut kolmen kuukauden tarkasteluperiodilla ansiotyössä nykyisen työllisyysehdon määritelmän mukaan viikon ansiotyötä vastaavan määrän, ollut neljän kalenteriviikon aikana vähintään 18 tuntia ansiotyössä tai osallistunut vähintään viisi päivää TE-toimiston kanssa sovittuihin työllistymistä edistäviin palveluihin. Työllistymistä edistävät palvelut rinnastetaan aktiivimallin työssäoloon sillä palvelujen aikana hakeutuminen ansiotyöhön ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista.[5]

Mikäli henkilö ei ole ollut 3 kuukauden tarkasteluperiodilla töissä tai työllistymistä edistävässä palvelussa säädetyn mukaisesti, hänen työttömyysturvassaan on yksi omavastuupäivä kuukaudessa seuraavan 3 kuukauden tarkasteluperiodin ajan.

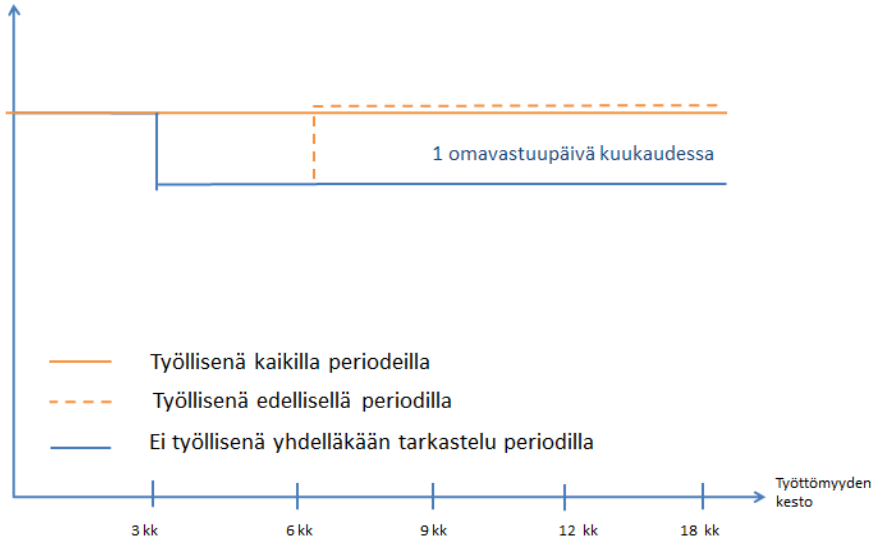
Jokainen kolmen kuukauden tarkasteluperiodi on itsenäinen eikä riipu aikaisemmista tarkastuspisteistä. Tämä tarkoittaa, että tarkasteluperiodi vaikuttaa vain periodin jälkeiseen 65 päivän (3 kuukauden) aikana maksettavan etuuden määrään. Siten henkilö voi aktiivisuudellaan vaikuttaa siihen, että aiemman tarkasteluperiodin perusteella tulleet omavastuupäivät poistuvat seuraavalla 65 päivän maksukaudella.

[5] Kolmen kuukauden tarkastelujakso olisi määritelty maksettujen työttömyysetuuspäivien perusteella. Tarkastelujakso, jona työssäoloa tai työllistymistä edistäviin palveluihin osallistumista seurattaisiin, olisi 65 maksupäivän aika. Kun työttömyyspäivärahaa maksetaan keskimäärin 21,5 päivältä kuukaudessa, 65 maksupäivää vastaa noin kolmen kuukauden aikaa, jos henkilö on koko ajan päivärahan saajana. Maksupäivät ovat kalenteriaikaa helpompi tapa määrittää tarkastelujakso. Jos käytettäisiin kalenteriaikaa, siihen olisi joka tapauksessa tehtävä poikkeuksia, koska henkilö voi olla estynyt olemasta työmarkkinoilla esimerkiksi sairauden tai opiskelun vuoksi.

Käytännössä uudistus tarkoittaa, että henkilön työttömyysturva voi olla koko työttömyysturvakauden joko nykyisen suuruinen tai etuudessa on kolmen kuukauden periodeina yksi uusi omavastuupäivä per kuukausi.

Mallia on havainnollistettu kuviossa 4. Ensimmäisellä tarkasteluperiodilla (työttömyyden kesto alle 3 kk eli alle 65 etuuspäivää) kaikkien työttömyysturva on nykyisen suuruinen. Henkilön aktiivisuutta (työllisyys, muu aktiivisuus) tarkastellaan kuitenkin myös ensimmäisen kolmen kuukauden ajalta. Ensimmäisen tarkastelupisteen jälkeen henkilön työttömyysturva on joko nykyisen suuruinen tai siihen vaikuttaa yksi omavastuupäivä kuukaudessa. Jokainen tarkasteluperiodi on erillinen eli aktiivisuutta arvioidaan aina vain edellisen kolmen kuukauden ajalta.

Kuvio 4. Aktiivimalli omavastuupäivin

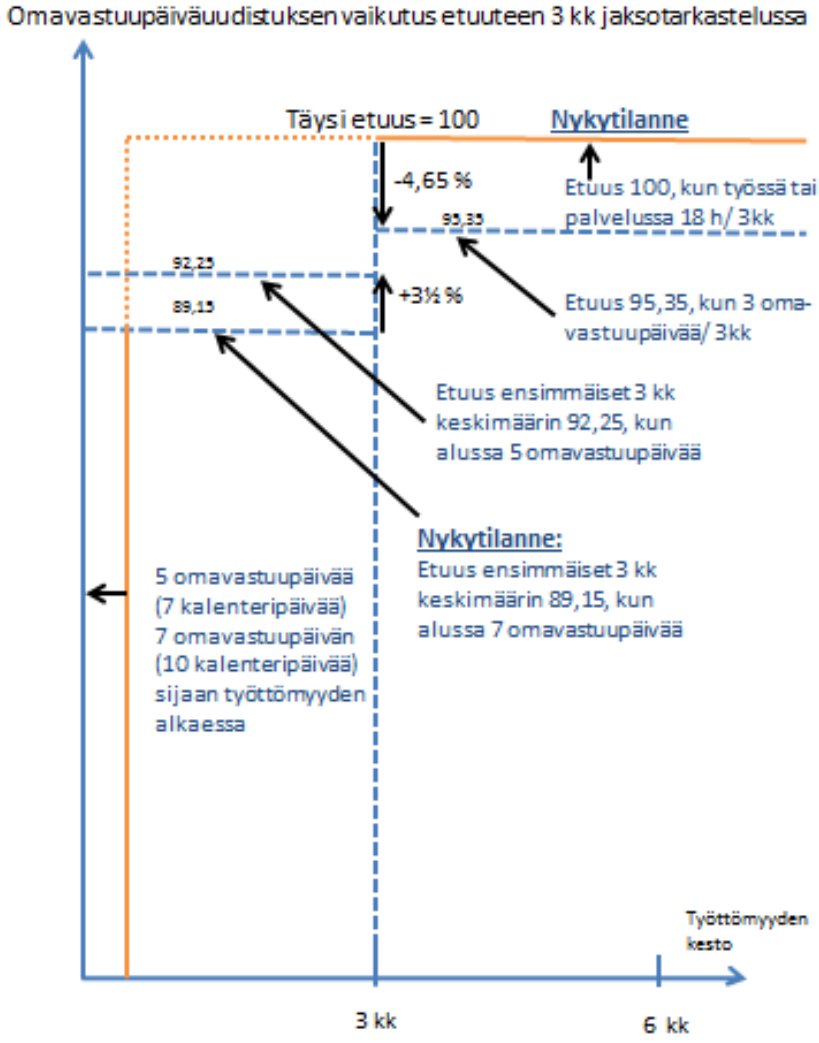


Aktiivimallin omavastuupäivien asettaminen on hankalaa silloin, kun työnhakija on osa-aikatyössä ja maksettavaa päivärahaa sovitellaan. Hankalimpia ovat tilanteet, joissa maksujaksot vaihtelevat ja työnhakijan status vaihtelee kokonaan työttömästä osatyölliseen ja siitä vielä täysin työlliseen saman maksatuskauden aikana. Tällöin omavastuupäivää vastaava muutos tehtäisiin koko tarkastelujaksolla maksettavaan työttömyysetuuteen suhteellisena (20,5/21,5 pv). Kun osa-aikaisesti työllistyneillä omavastuupäivä otettaisiin huomioon etuuden määrässä, ei ole perusteita käyttää erilaista laskenta riippuen siitä, onko henkilö kokonaan vai osittain työtön. Käytännössä siis omavastuu toteutettaisiin suhteuttamalla maksettava etuus 65 päivän ajalta kertoimella, joka vastaa 20,5 maksupäivää 21,5 maksupäivän sijaan.[6]

Malli nostaisi työttömyyden ensimmäisen kolmen kuukauden korvaustasoa noin 3,5 prosentilla, kun etuutta tarkastellaan indeksoituna. Yksittäisen 65 päivän tarkastelujakson jälkeinen 65 päivän maksujakso olisi joko nykyisen suuruinen, 100 prosenttia tai alempi, 95,35 prosenttia nykyisestä etuudesta (ks. kuvio 5).

[6] Tämä vastaa kerrointa 0,9535

Kuvio 5. Omavastuupäiväuudistuksen vaikutus etuuteen 3 kk jaksotarkastelussa



1.4 Työssäoloehtoa kerryttävä työ

Työttömyysturvassa palkansaajan työssäoloehtoon luetaan kalenteriviikot, joina henkilö on ollut vakuutuksenalaisessa työaikaa ja palkkaa koskevat edellytykset täyttävässä työssä. Työaikaa koskevat edellytykset täyttyvät, kun henkilön työaika yhdessä tai useammassa työssä on yhteensä vähintään 18 tuntia kalenteriviikossa. Jaksotyössä työsopimuksen mukainen säännöllinen työaika on tasoittumisjakson aikana keskimäärin yhteensä vähintään 18 tuntia kalenteriviikossa. Työaikaan ei lueta sitä työaikaa, joka on säästetty työaikapankkiin.

Palkkaa koskevat edellytykset täyttyvät, kun palkka on työehtosopimuksen mukainen. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, kokoaikatyön palkan on oltava vähintään 1 187[7] kuukaudessa.

Yrittäjä varten pitäisi lakiin ottaa erityissäännös, koska yrittäjän työssäoloehto poikkeaa olennaisesti palkansaajan työssäoloehdosta. Yrittäjillä työssäoloehtoon luetaan sellaiset kuukaudet, joina henkilön yrittäjän eläkelain tai maatalousyrittäjän eläkelain mukainen työtulo taikka työntekijän eläkelain mukainen työansio on ollut yhteensä vähintään 1 047 kuukaudessa. Työssäoloehtoon luetaan vähintään neljä kuukautta kestäneet työskentelyjaksot ja kukin yrittäjänä työskennelty jakso luetaan yrittäjän työssäoloehtoon vain kerran. Työssäoloehtoon ei lueta työtä, jota henkilö on tehnyt osasairauspäivärahaa saadessaan.

[7] Kappaleen luvut ovat arvioita vuoden 2017 määristä

Yrittäjän työssäoloehto kertyy pääsääntöisesti ajalta, jolloin yrittäjällä on voimassaoleva YEL- vakuutus. Osa yritystoiminnasta jää vakuuttamisvelvollisuuden ulkopuolelle. Jotta yrittäjätoimintaa harjoittavat olisivat samassa asemassa palkansaajiin verrattuina, heille on tehtävä omavastuupäiviä koskien oma sääntönsä. Yrittäjiin voitaisiin soveltaa samaa sääntöä kuin esityksellisen työn aloihin ja urheilijoihin. Omavastuupäiviä ei asettaisi, jos henkilön yritystoiminnasta saama veronalainen tulo kuukauden tarkastelujakson aikana olisi vähintään 1 187 euroa kuukaudessa.

Työssäoloehtoon ei lueta ns. näennäisiä työsuhteita, jossa palkkaa maksetaan, mutta työtä ei tehdä. Tällöin pääsääntöisesti ei ole merkitystä sillä, että palkkaa on maksettu, sosiaaliturvamaksut on maksettu ja verot on pidätetty. Järjestelyn tavoitteena on usein, että henkilön työssäoloehto saataisiin täyttymään. Tällöin esimerkiksi maksetun palkan ja tehdyn työn määrä ovat ilmeisessä epäsuhteessa toisiinsa. Esimerkiksi olemattoman työmäärän perusteella saatetaan maksaa palkkaa koskevien edellytysten mukaista vastiketta. Tällaiset työttömyysturvan hankkimiseksi tehdyt järjestelyt eivät kerrytä työssäoloehtoa.

Jotta aktiivisuuden voisi osoittaa myös lyhyempinä jaksoina sellaisissa tilanteissa, että työ ei ole kalenteriviikkokohtainen, tulisi erikseen määritellä työssäoloehtoa täydentävä aktiivimallia koskeva säännös, joka perustuisi siihen, että henkilöllä olisi tarkasteluperiodilla riittävä määrä työpäiviä ja riittävä määrä työtunteja. Koska työssäoloehtoon kelpaava viikko katsotaan riittäväksi aktiivisuudeksi, myös yhteensä 18 työtuntia neljän kalenteriviikon aikana riittäisi osoittamaan vastaavaa aktiivisuutta. Sellaisen työnhakijan kohdalla, jolla on jo käynnissä olevan 65 päivän tarkastelujakson aikana työssäoloehtoon luettava viikko tai muuta hyväksyttävää aktiiviaikaa viikko tai neljän kalenteriviikon aikana yhteensä 18 tuntia työtä, työajan seurantaa ei tarvittaisi ennen uuden 65 päivän jakson alkamista.

Omavastuupäivät poistuvat mikäli henkilö on kolmen kuukauden tarkastelujaksolla

- yhden viikon työssäoloehtoon luettavassa työssä
- neljän kalenteriviikon aikana yhteensä 18 tuntia työssä
- viisi päivää työllistymistä edistävässä palvelussa

1.5 Muu kuin työssäoloehdon mukainen aktiivisuus, jonka katsotaan täyttävän aktiivisuuskriteerin

Aktiivimallissa työssäoloehdon lisäksi aktiivisuudeksi katsotaan työttömyysturvalaissa mainitut työllistymistä edistävät palvelut:

- julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukainen työvoimakoulutus, omaehtoinen opiskelu työttömyysetuudella, työnhakuvalmennus, uravalmennus ja työkokeilu.
- kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitettu omaehtoinen opiskelu sekä
- kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa tarkoitettu kuntouttava työtoiminta.

Edellä mainitut aktiivijaksot rinnastetaan työllisyyteen sillä henkilö on toiminut tällöin työllistymissuunnitelman mukaisesti eikä tarjotun työllistymistä edistävän palvelun-aikana ole kaikissa tilanteissa tarkoituksenmukaista hakeutua ansiotyöhön. Henkilön tulee olla tarkasteluperiodilla edellä mainituissa työllistymistä edistävässä palvelussa vähintään viiden päivän ajan.

Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen työttömyyden alkuvaiheessa kuluttaa nykytilanteessa työttömyyden alun omavastuupäiviä ja näin olisi myös uusien omavastuupäivien kohdalla. Omavastuupäivien aktiivimalli lisää todennäköisesti erityisesti sellaisten työttömien hakeutumista työllistymistä edistäviin palveluihin, joilla ei ole edellytyksiä suoraan työllistyä. Em. palvelujen rajallinen saatavuus saattaa joidenkin henkilöiden kohdalla osoittautua esteeksi aktiivisuuden osoittamiselle.

Taulukko 1. Työnhakijat, työttömät ja aktivointiaste vuosina 2013-2015 keskimäärin

Työnhakijat, työttömät ja aktivointiaste vuosina 2010-2015 keskimäärin			
TILANNE KUUKAUDEN LOPUSSA			
	VUOSIKESKIARVO:		
	2013	2014	2015
0. Kaikki työnhakijat yhteensä	488 684	562 998	623 828
1. Työttömät työnhakijat	294 136	325 653	351 872
2. Työssä olevat	104 671	131 329	154 180
3. Työvoiman ulkopuolella	89 877	106 016	117 776
AKTIVOINTIASTEESEEN LASKETTAVISSA PALVELUISSA			
Aktivointiaste, %	26,8	27,3	25,1
Aktivointiasteeseen laskettavissa palveluissa yhteensä	107 588	122 130	117 789
Valtiolle työllistetyt	826	897	660
Kunnissa palkkatuella	7 952	8 328	6 461
Yksityisellä sektorilla palkkatuella	18 705	23 067	16 205
Starttirahalla	4 326	5 059	4 025
Työvoimakoulutuksessa	26 193	25 486	22 374
Omaehtoisessa opiskelussa työttömyysetuudella	19 596	25 644	30 041
Työnhakuvalmennuksessa	548	602	855
Uravalmennuksessa	860	1 513	1 165
Työkokeilussa	9 714	11 177	11 796
Koulutuskokeilussa	40	70	96
Vuorotteluvapaasijaisena	5 856	5 643	5 462
Kuntouttavassa työtoiminnassa	11 466	14 644	18 649

Lähde: TEM

1.6 Työttömyyden alun omavastuupäivät suhteessa myöhempiin omavastuupäiviin

Työttömyyden alun nykyiset ja mallin mukaiset työttömyyden myöhempään vaiheeseen kohdentuvat mahdolliset uudet omavastuupäivät poikkeavat toisistaan mm. seuraavasti;

Työnteko ja omavastuupäivät

- jos henkilö tekee lyhennettyä työviikkoa tai osa-aikatyötä, työttömyyden alun omavastuupäivien katsotaan kuluneen, kun hänelle on kertynyt 5 työttömyyspäivää vastaavat tunnit perättäisen kahdeksan kalenteriviikon aikana

- jos henkilö tekee työtä, työttömyyden uusien omavastuupäivien katsotaan kuluneen, kun hänelle on kertynyt 5 työpäivää vastaavat työtunnit kalenteriviikon aikana tai 18 tuntia neljän kalenteriviikon aikana 65 päivän tarkastelujakson aikana

Työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen ja omavastuupäivät
- työttömyyden alun omavastuupäiviä kuluttavat myös ne päivät, joilta on maksettu työttömyysetuutta työllistymistä edistävien palvelujen ajalta
- työttömyyden uusia omavastuupäiviä kuluttavat myös ne päivät, joilta on maksettu työttömyysetuutta työllistymistä edistävien palvelujen ajalta

Uudet omavastuupäivät voisivat periaatteessa olla henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallisia lähinnä silloin, kun työttömästä riippumattomista syistä hän ei pääse töihin tai työllistymistä edistäviin palveluihin. Sama periaatteellinen ongelma liittyy kuitenkin myös työttömyyden alun omavastuupäiviin. Myös ansioturvan työssäoloehdon täyttymisehto voitaisiin nähdä yhdenvertaisuuden kannalta ongelmaksi, koska ehdon voi täyttää joko olemalla töissä tai työvoimapalveluissa. Tällöin työtön siis jää perusturvaetuuden piiriin, vaikka hänestä riippumattomista syistä hän ei pääse työssäoloehtoa kartuttaviin töihin tai palveluihin.

1.7 Luonnostellun mallin suhde perustuslakiin ja kansainvälisiin sopimuksiin

Työryhmä on tunnistanut, että sen luonnostelemalla mallilla on liittymiä perusoikeuksiin. Säännös, joka tulee otettavaksi em. tapauksessa huomioon, on perustuslain 19 § ja erityisesti sen 2 momentti, jonka mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei perustuslaki sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentulon turvaavan etuuden saamiselle ja ehdot voivat olla tuensaajan vastasuorituksia edellyttäviä. Tällaiset ehdot voivat työttömyysturvassa olla sellaisia, joilla pyritään edistämään työttömän työllistymistä eli toteuttamaan perustuslain 18 §:ssä säädettyä oikeutta työhön. Jos työttömyysetuuden epäämistä käytetään sanktiona, sen tulee olla perustellussa suhteessa siihen, millaisia työllistymistä edistäviä toimia on ollut tarjolla ja mitä työttömän henkilön syyksi voidaan lukea. Korvauksettomat määräajat eivät voi olla niin pitkiä, että ne muodostuisivat perustuslain mukaisen perustoimeentuloa koskevan velvoitteen (19 §:n 2 mom.) kiertämiseksi. Koska mahdollisuudet saada työtä ovat erilaiset eri puolilla maata, huomioon tulee otettavaksi perustuslain 6 §, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännöksen 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvien syiden perusteella. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) mukaan henkilöön liittyvänä syynä pidetään mm. henkilön asuinpaikkaa.

Sen lisäksi, että mahdollisia työttömyysturvalain muutoksia valmisteltaessa tulee ottaa huomioon edellä mainitut perustuslain säännökset, huomioon tulee ottaa myös Suomen ratifioimat kansainväliset sopimukset, joista yksi esimerkki on ILO:n yleissopimus nro 168, Työllisyyden edistäminen ja työttömyysturva (1988).

1.8 Aktiivimalli omavastuupäivin – vaikutusten arviointi ansioturvassa

Mallin vaikuttavuutta työllisyyteen on haastavaa arvioida, sillä tutkimuskirjallisuudesta ei ole suoraan löydettävissä vastaavaa mallia ja arvioita sen vaikuttavuudesta. Tässä osiossa kuvataan keskeisimpiä mallin vaikuttavuuden arvioinnissa käytettyjä lähtötietoja ja vaikutusarvioinnissa tehtyjä oletuksia.

Tutkimuskirjallisuuden mukaan työttömät henkilöt reagoivat työttömyysturvajärjestelmän parametrien muutoksiin. Työttömyyspäivärahaan kuukausittain olevan yhden päivän omavastuun vaikutusta

voidaan arvioida rinnastamalla sitä työttömyyspäivärahan aleneman vaikutukseen työttömyyteen. Yhden prosenttiyksikön aleneman korvausasteessa on arvioitu lisäävän työllistymisen todennäköisyyttä 0,4-1,0 prosentilla (ks. Tatsiramos ja van Ours (2014)). Tämän muistion laskelmissa käytetään jouston arvoa 0,7.[8]

Vuonna 2015 ansiopäivärahaa maksettiin yhteensä 42,8 miljoonaa etuuspäivää ilman vuorottelukorvausta. Mallissa aktiivisuuden käsite on laajempi kuin normaalissa työssäoloehdossa, joka huomioi vain normaalin ansiotyön ja palkkatuetun työn. Näin ollen oletamme, että aktiivimalli ei vaikuta niihin saajiin, jotka ovat saaneet etuutensa aktiiviajalta (3,9 milj. etuuspäivää). Lisäksi sovitellulla päivärahalla olevat henkilöt oletetaan työlliseksi siinä määrin, että he täyttävät työssäoloehdon ja heidät voidaan sulkea pois työllisyysvaikutuksen laskennasta (7,3 milj. etuuspäivää). Tämä tarkoittaa, että päiviä, joihin muutoksella voi olla vaikutusta, on 31,5 miljoonaa. Työttömyysturvan lisäpäiviin oikeutettuja henkilöitä ei ole suljettu pois omavastuupäivien laskennassa. Etuuspäivien jakaumien johdosta ensimmäisen 65 päivän poissulkemisella on merkittävä vaikutus omavastuupäivien taloudellisiin vaikutuksiin.

Mallin vaikutusten arviointi voidaan aloittaa pohtimalla sellaista teoreettista ääritilannetta, 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 alempi.[9] 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 uudessa mallissa olisi, että kaikki sen kohderyhmässä olevat ansiosidonnaisen saajat reagoisivat muutokseen pyrkimällä olemaan aktiivisia työmarkkinoilla (myöh. ryhmä B). Painottaen työttömyyden kestolla 5 lisäpäivää työtä suhteessa nykytilaan 1-4 kertaa vuoden aikana kunkin 65 päivän tarkasteluperiodin aikana koko työttömyytensä ajan tarkoittaisi staattisena 12 000 työllistä. Aktiivimallin työssäoloehtoon on kuitenkin pyritty luomaan tilanne, jossa vähäisempikin työmäärä kuukaudessa johtaa aktiiviehdon täyttymiseen. Tällöin karkea staattinen arvio siitä, että kaikki työskentelisivät esimerkiksi 3 päivää tarkasteluperiodilla, merkitsisi 7 200 työllisyysvaikutusta, kun työttömyyden kestot on huomioitu.

On mahdotonta arvioida kuinka suuri osuus työttömistä kuuluu ryhmään A ja kuinka suuri osa kuuluu ryhmään B. Ryhmä A pitää sisällään sellaiset henkilöt, jotka eivät halua tai pysty tekemään osa-aikatyötä välttääkseen karenssipäivät. Ryhmä B puolestaan pitää sisällään henkilöt, jotka nimenomaan haluavat ja pystyvät tekemään osa-aikaista työtä.

Kumpikaan laskelmista ei ole todennäköinen vaan uudistuksen työllisyysvaikutus asettuu johonkin vaihteluvälin väliin. Mallin arvioinnin vaikeus ei voi olla este toteuttaa uudistusta, jos sellainen katsotaan oikean suuntaiseksi. Myös samaan aikaan voimaan tulevaksi ehdotetulla julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain muutoksella, jonka seurauksena työttömät työnhakijat haastatellaan kolmen kuukauden välein ja heille tehdään tässä yhteydessä palvelutarvearvio sekä päivitetään työllistymissuunnitelma, tukee tässä esitettyä työttömyysturvamallia.

[8] Tässä muistissa puhutaan joustosta, vaikka oikeastaan kyseessä on korvausasteen prosentti*yksikön* muutoksen vaikutus työllisyyteen.
[9] Yksi omavastuupäivä kuukaudessa tarkoittaa 1 päivä / 21,5 päivää = 4,65 % alenemaa työttömyysturvan tasossa.

Taulukko 2. Aktiivimallin työllisyys vaikutukset ja ansioturvamenojen muutokset ilman työttömyyden alun omavastuupäivien vähentämistä. Laskennalliset enimmäisvaikutukset ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan enimmäismääräinen etuusmenojen muutos. Kumpikaan näistä ei ole todennäköinen vaan uudistuksen työllisyysvaikutus asettuu näiden väliin.

	Työllisyysvaikutus, jos kukaan ei aktivoidu	Työllisyysvaikutus, jos kaikki aktivoituvat kolmeksi tai viideksi päiväksi	Maksimimuutos työttömyysturvamenoissa, jos kukaan ei työllisty
Aktiivimalli omavastuupäivin	5 000		68 milj. euroa*
Jos oletetaan, että 30 % aktivoituu			47 milj. euroa
Jos oletetaan, että 100 % aktivoituu		7 200 (oletus 3 pv) 12 000 (oletus 5pv)	0 milj. euroa

* tässä esitetty laskelma perustuu tilastotietoihin etuuspäivistä. SISU-mikrosimulointimallilla arvio on 70 milj. euroa.

Taulukossa 2 on arvioitu ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan kohdistuva enimmäismääräinen bruttosäästö teoreettisessa tilanteessa, että kukaan ei aktivoidu mallin seurauksena. Tällöin yli kolme kuukautta kestävissä työttömyysjaksoissa (pl. sovitellut päivärahat ja aktivointijaksojen aika) tapahtuisi 4,65 % alenema. Tässä tapauksessa ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan syntyisi 68 miljoonan euron bruttosäästö (kts. alaviite 10). On epätodennäköistä, että malli ei kannustaisi ketään hakeutumaan ansiotyöhön tai aktiivitoimiin nykyistä enemmän. Mitä suurempi osa työttömyysajalta työttömyysturvaa saavista aktivoituu sitä pienemmäksi työttömyysturvamenojen muutos jää. Taulukossa 2 edellä on esimerkinomaisesti tehty oletus, että 30 prosenttia aktivoituisi, jolloin työttömyysturvamenojen säästö pienenisi arviolta noin 47 miljoonaan euroon. Jos kaikki aktivoituisivat, työttömyysturvamenoissa ei tapahtuisi muutosta.

Työryhmän toimeksiannossa on rajaus, jonka mukaan jos jokin osakokonaisuus tuottaa säästöjä julkiseen talouteen, nämä säästöt on kohdennettava muualle järjestelmään työllistymistä tukevalla tavalla. Kokonaisuutena esityksen staattisten vaikutusten on oltava sekä valtiontalouden että koko julkisen talouden tasolla neutraalit.

Hallituksen toimeksiannon arvioimiseksi menosäästöjä/lisäyksiä ja verokertymän muutoksia on syytä tarkastella erikseen talouden eri sektoreilla. Liitteessä 2 on esitetty Sisu-mikrosimulointimallilla lasketut aktiivimallin rahoitusaseman enimmäismääräiset muutokset sektoreittain ja nettovaikutus julkiseen talouteen.[10] Aktiivimallin vaikutus ansioturvassa on maksimissaan Sisu-mallin mukaan noin 70 milj. euroa bruttosäästöä. Vaikutus jakautuu karkeasti puoliksi valtiolle ja Työttömyysvakuutusrahastolle. Ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa enimmäismääräinen muutos vaikuttaa toimeentulotukeen (2 milj. euroa) ja asumisen tukiin (3 milj. euroa) on vähäinen Verojen ja maksujen kertymä reagoi enemmän: enimmäismääräisenä ansiosidonnaisen alenemasta olisi yhteensä 23 milj. euroa, josta 18 milj. euroa kohdentuu kunnallisveroon.

Mallin tulonjakovaikutuksia on tarkasteltu käyttäen Tilastokeskuksen ylläpitämää SISU-mikrosimulointimallia. Tulonjakovaikutus laskettiin ääritapauksessa, jossa oletetaan, että kukaan ansiopäivärahalla oleva työtön ei täyttäisi uutta aktiivisuusvaatimusta. Ansioturvaa koskevan tulonjakoarvion voi siis ajatella olevan eräänlainen maksimi siitä miten tuloerot kasvaisivat, jos aktiivisuus ei lisääntyisi ollenkaan. Tällöin ansioturvaan tulevat omavastuupäivät on laskettu 4,65 prosen-

[10] Työryhmän tiukan aikataulun johdosta arviossa on jouduttu tekemään yksinkertaistuksia mm. soviteltujen päivärahojen ja aktiivipäivien osalta. Yksinkertaistuksista huolimatta arvio tulee varsin lähelle tilastotiedoista laskettua arviota (70 vs. 68 milj.euroa). Laskelma ei ole täydellinen, mutta se antaa kuitenkin yksilötason aineistolla tehdyn mittakaavan eri sektoreiden välisistä rahavirroista.

tin alenemana kolmen kuukauden työttömyyden keston jälkeen. Työryhmän tiukan aikataulun vuoksi laskelman nopeuttamiseksi aineistoon jätettiin aktivointijaksojen päivärahat sekä sovitellut päivärahat. Tulonjakovaikutus on siis todennäköisesti yliarvioitu eli tulos edustaa tulonjakovaikutuksen ylärajaa. Tulosten mukaan tuloerot kasvoivat gini-kertoimella mitattuna noin 0,02 prosenttiyksikköä. Tätä voi verrata Sisu mallin rekisteriaineistolla ilman uudistusta laskettuun ginikertoimeen, jonka arvo ennen uudistuksen mallinnusta on 26,93. Tuloerojen kasvu uudistuksen seurauksena jäisi näin ollen hyvin maltilliseksi.

Laskennallisesti neutraali muutos julkisen talouden menoissa saavutetaan olettamalla, että ansiosidonnaista päivärahaa työttömyysajalta saavista 55 prosenttia nykyistä enemmän aktivoituu (ks. taulukko 3)[11]. Tämä johtaisi ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa samansuuruiseen menosäästöön kuin työttömyyden alun omavastuupäivien vähentäminen seitsemästä päivästä viiteen aiheuttaa menolisäystä. Mikäli suurempi osuus kuin 55 prosenttia passiivista ansioturvaa saavista aktivoituu, malli tuottaa nettokustannuksia etuusmenoihin johtuen alun omavastuupäivien vähentämistä. Toisaalta mikäli osuus jää alle 55 prosentin syntyy nettosäästöä.

Taulukko 3. Aktiivimallin omavastuupäivin ja alun omavastuupäivien laskennallinen tasapaino ansioturvassa.

	Ansiopäivärahamenojen muutos, milj. €	ETK-maksun muutos	Ansiopäivärahamenojen ja ETK-maksun muutos, milj. €	Rahoitusosuudet				
				TVR (sis. ETK maksun)	kassat	Valtio, ansioturva	Valtio, ylat & toitu*	Valtio yhteensä
Passiivista ansioturvaa saavista 55 % aktivoituu	-30,0	-6,9	-36,9	*-21,1*	*-1,7*	*-14,2*	*2,0*	*-12,2*
Omavastuuajan lyhentäminen kahdella päivällä	29,8	6,9	36,7	*20,9*	*1,6*	*14,1*	*0,0*	*14,1*
Muutokset yht.	**-0,2**	**0,0**	**-0,2**	***-0,1***	***0,0***	***-0,1***	***2,0***	***1,9***

* yleinen asumistuki ja toimeentulotuki

1.9 Karenssit ja aktiivimallin omavastuupäivät

1.9.1 Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä

Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmässä on periaatteena, että itse aiheutetusta työttömyydestä tai työttömyyden pitkittymisestä aiheutuu työttömyysetuuden menettäminen määräajaksi tai toistaiseksi. Seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on ohjata työnhakijoita hakemaan aktiivisesti työtä ja osallistumaan työllistymisen edellytyksiä parantaviin palveluihin.

Jos työnhakija ei ilmoita annetussa määräajassa työtarjouksessa mainitun työpaikan hakemisesta ja työllistymissuunnitelmassa sovittujen toimien tekemisestä, TE-toimiston verkkopalvelu pyytää ha-

[11] Laskelma olettaa, että aktiivisuus jakaantuu tasaisesti kaikissa työttömyyden kestoissa

kijalta automaattisesti selvitystä asiasta. Lisäksi verkkopalvelu ilmoittaa asian selvittämisestä työttömyysetuuden maksajalle, joka keskeyttää tarvittaessa etuuden maksamisen asian selvittämisen ajaksi. Verkkopalveluilla varmistetaan kattava tarjotun työn hakemisen ja suunnitelman toteuttamisen seuranta.

Työstä eroamisesta ilman pätevää syytä asetetaan 90 päivän korvaukseton määräaika. Jos työ olisi kestänyt enintään 5 päivää, korvaukseton määräaika on 30 päivää. TE-toimiston tai työnantajan suoraan työnhakijalle tarjoamasta työstä kieltäytymisestä asetetaan 60 päivän korvaukseton määräaika. Jos tarjottu työ olisi kestänyt enintään kaksi viikkoa, korvaukseton määräaika on 30 päivää.

Taulukko 4. Työhön liittyvät seuraamukset vuonna 2015

2015	Eri henkilöitä yhteensä	Ansiopäiväraha	Peruspäiväraha	Työmarkkinatuki
Eronnut työstä	23 842	14 521	4 425	5 972
Kieltäytynyt työstä	16 372	4 798	2 926	8 957

TE -toimisto saa selville, onko henkilö jättänyt ottamatta vastaan työtä lähinnä silloin, kun kyse on TE -toimiston tarjoamasta työstä. Vuonna 2015 työnvälitystilaston mukaan tehtiin 384 799 työtarjousta. Seuraamuksia työstä kieltäytymisestä annettiin 18 188 kertaa, mikä vastaa noin 5 prosenttia tehdyistä työtarjouksista.

Jos työnhakija jättää saapumatta suunnitelman[12] laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen ilman pätevää syytä, hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen vähintään 15 päivän ajalta. Jos työnhakija kieltäytyy suunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta ilman pätevää syytä, hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen vähintään 30 päivän ajalta. Työttömyysetuutta maksetaan molemmissa tilanteissa sen jälkeen, kun suunnitelma on laadittu tai tarkistettu. Jos työnhakija ei toteuta suunnitelmaansa sovitusti eikä hänellä ole pätevää syytä menettelyynsä, hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta.

Taulukko 5. Työllistymissuunnitelmaan liittyvät seuraamukset vuonna 2015

2015	Eri henkilöitä yhteensä	Ansiopäiväraha	Peruspäiväraha	Työmarkkinatuki
Yhteensä	7 967	889	942	6 226
Jättänyt saapumatta suunnitelman laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen	6 227	589	687	5 017
Kieltäytynyt suunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta	405	64	51	297
Laiminlyönyt toteuttaa suunnitelmaa	1 373	238	206	946

Työnvälitystilaston mukaan vuonna 2015 tehtiin 288 162 suunnitelmaa. Seuraamuksia suunnitelmien toteuttamisen laiminlyönnistä annettiin 1 448 kertaa, mikä vastaa noin 0,5 prosenttia vuoden aikana tehdyistä suunnitelmista. Määrä kertoo joko siitä, että suunnitelmia toteutetaan hyvin, suunnitelmien toteutumista ei seurata riittävästi, työnhakija ilmoittaa TE -toimistolle vääriä tietoja suunnitelman toteuttamisesta tai suunnitelmat eivät ole riittävän konkreettisia, jotta niiden toteuttamatta jättämisestä voitaisiin asettaa seuraamus.

Työllistymistä edistävistä palveluista kieltäytymisestä ja palveluiden keskeyttämisestä asetetaan 60 päivän korvaukseton määräaika, jos kieltäytymiselle ei ole pätevää syytä.

[12] Suunnitelmalla tarkoitetaan työllistymissuunnitelmaa, monialaista työllistymissuunnitelmaa, aktivointisuunnitelmaa ja kotoutumissuunnitelmaa.

Taulukko 6. Työllistymistä edistävään palveluun liittyvät seuraamukset vuonna 2015

2015	Eri henkilöitä yhteensä	Ansiopäiväraha	Peruspäiväraha	Työmarkkinatuki
Yhteensä	8 260	721	657	6 925
Kieltäytynyt työllistymistä edistävästä palvelusta	3 361	401	360	2 625
Keskeyttänyt työllistymistä edistävän palvelun	4 955	325	299	4 348

Jos työnhakijan työvoimapoliittisesti moitittava menettely on toistuvaa, hänelle ei aseteta korvauksetonta määräaikaa, vaan 12 kalenteriviikon työssäolovelvoite (etuusoikeus lakkaa toistaiseksi). Toistuvuutta arvioitaessa otetaan huomioon puolen vuoden ajalta kaikki se menettely, joka voisi johtaa korvauksettoman määräajan asettamiseen.

Taulukko 7. Toistuvasti moitittavaan menettelyyn liittyvät seuraamukset vuonna 2015

2015	Eri henkilöitä yhteensä	Ansiopäiväraha	Peruspäiväraha	Työmarkkinatuki
	8 941	1 953	1 700	5 520

Vuonna 2015 toistuvasta työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä asetettiin työssäolovelvoite 8 941 henkilölle, mikä vastaa noin 16 prosenttia kaikista eri henkilöistä, joille vuoden 2015 aikana asetettiin korvaukseton määräaika tai työssäolovelvoite.

Taulukossa 8 on esitetty on yhteenveto siitä, kuinka moni työnhakija on menettänyt oikeutensa työttömyyden perusteella maksettavaan työttömyysetuuteen työvoimapoliittisesti moitittavan menettelyn takia. Käytettävissä olevista tilastotiedoista ei selviä, kuinka monta kertaa TE-toimistot ovat selvittäneet työnhakijan mahdollista työvoimapoliittisesti arvioituna moitittavaa menettelyä ja katsoneet, ettei työttömyysetuuden maksamiselle ole estettä.

Taulukko 8. Kaikki seuraamukset yhteensä vuonna 2015

2015	Eri henkilöitä yhteensä	Ansiopäiväraha	Peruspäiväraha	Työmarkkinatuki
	56 457	20 897	9 054	28 264

Suomalaisessa tutkimuksessa (Busk, Henna (2014), Search in Labour Markets – Empirical Evidence of the Role of Technology and Sanctions) havaittiin sekä ansiopäivärahaa että työmarkkinatukea saaneiden kohdalla, että työttömyysturvaseuraamusten asettaminen lisää työllistymisen ja työvoiman ulkopuolelle siirtymisen todennäköisyyttä. Työmarkkinatukea saaneiden kohdalla todennäköisyys työllistyä kasvoi ansiopäivärahaa saaneita enemmän. Työmarkkinatukea saaneiden kohdalla myös todennäköisyys osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin kasvoi, mutta ansiopäivärahaa saaneiden kohdalla vastaavaa vaikutusta ei havaittu.

Työ- ja elinkeinoministeriö selvitti vuonna 2011 yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön ja keskeisten työmarkkinajärjestöjen kanssa työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää koskevan kokonaisuudistuksen yhteydessä Belgian, Espanjan, Iso-Britannian, Itävallan, Norjan, Ranskan, Ruotsin, Saksan ja Tanskan työttömyysturvan seuraamusjärjestelmien pääpiirteitä. Mainituissa maissa on käytössä hyvin samankaltaisia seuraamuksia työttömän työvoimapoliittisesti moitittavasta menettelystä kuin Suomessa ja maita pidettiin muutoinkin vertailun kannalta merkityksellisinä. Vaikka järjestelmien vertailu on hyvin vaikeaa, selvitystyössä katsottiin, että Suomen järjestelmä on ankaruudeltaan vertailumaihin verrattuna keskitasoa, eikä vertailu antanut aihetta Suomen seuraamusjärjestelmän muuttamiseen.[13]

13

http://www.google.fi/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjgxMm_gqnPAhVHlCwKHX87A1cQFggZMAA&url=http%3A%2F%2Ftem.fi%2Fdms-portlet%2Fdocument%2F2%2F365539&usg=AFQjCNEHIjeiStELKyzRWY70DaIRRAnf0w&bvm=bv.133700528,d.bGg

1.9.2 Työttömyysturvan uudistaminen, muutokset työttömien palveluprosessiin ja työttömyysturvaan liittyvät sanktiot

Aktiivimalli omavastuupäivin eroaa luonteeltaan voimassa olevassa työttömyysturvalaissa olevista omavastuupäivistä (ns. alkuomavastuupäivistä) siinä, että aktiivimallin omavastuupäiviä ei asetettaisi, jos työtön osoittaisi olleensa tarkastelujaksolla aktiivinen olemalla joko työssä tai osallistumalla työllistymistä edistäviin palveluihin.

Mahdollisen aktiivimallin käyttöönoton yhteydessä ei ole tarkoitus muuttaa työttömyysturvalaissa tällä hetkellä olevaa seuraamusjärjestelmää. Työttömyyden alun omavastuupäivät ja uudet omavastuupäivät eivät liity karensseihin. Työttömyyden alussa henkilöllä voi omavastuupäivien lisäksi olla 90 päivän karenssi, jos hän on eronnut työstä ilman pätevää syytä tai on itse aiheuttanut työsuhteen päättymisen. Uudetkaan omavastuupäivät eivät liittyisi esimerkiksi toistuvaan työvoimapoliittisesti moitittavaan menettelyyn tai muuhun menettelyyn, josta voidaan määrätä karenssi.

Hallitus on päättänyt esittää julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia muutettavaksi siten, että jokainen työtön haastatellaan kolmen kuukauden välein. Haastattelun yhteydessä laaditaan aina työllistymissuunnitelma tai sitä tarkistetaan. Jos työnhakija jättää saapumatta haastatteluun tai kieltäytyy suunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta ilman pätevää syytä taikka ei toteuta suunnitelmaansa, hän menettää oikeutensa työttömyysetuuteen edellä kerrotulla tavalla. Muutosta koskevassa hallituksen esityksessä arvioidaan, että ehdotettujen muutosten seurauksena työttömyysturvan sanktioiden määrä todennäköisesti kasvaa.

Työryhmässä on nostettu esille, että työryhmän hahmottelema malli, jossa omavastuupäiviä asetettaisiin, ellei henkilö olisi ollut työssä tai osallistunut työllistymistä edistäviin palveluun, näyttäytyisi ainakin osalle työttömistä todennäköisesti uutena sanktiona.

Työryhmä on keskustelut työryhmässä hahmotellun työttömyysturvan uudistuksen ja työttömien palveluprosessiin tulevien muutosten vaikutuksesta. Työryhmä on myös hahmotellut mallin, jolla vältetään tilanne, että työllistymissuunnitelmaan liittyvästä moitittavasta menettelystä tulisi seuraamus samanaikaisesti kun se johtaa aktiivimallin omavastuupäiviin. Jos työnhakija ei saavu työllistymissuunnitelman laatimis- tai tarkistamistilaisuuteen, hänellä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 15 päivän ajalta. Jos työnhakija ilman pätevää syytä kieltäytyy työllistymissuunnitelman laatimisesta tai tarkistamisesta, hänellä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 30 päivän ajalta kieltäytymisen jälkeen. Työnhakijalla, joka ilman pätevää syytä laiminlyö hakea työtä ja parantaa työllistymisedellytyksiään työllistymissuunnitelmassa sovitulla tavalla, ei ole oikeutta työttömyysetuuteen 60 päivän ajalta. Työnhakijalle aiheutuu siten jo taloudellisia menetyksiä sen johdosta, että hän ei ole aktiivisesti hakeutunut työmarkkinoille. Tämän vuoksi uusia omavastuupäiviä ei seuraavalle 65 päivän maksujaksolle asetettaisi henkilölle, jolle on edellisen 65 päivän tarkastelujakson aikana asetettu korvaukseton 15, 30 tai 60 päivän määräaika edellä mainitusta työnhakusuunnitelmaan liittyvästä syystä.

Työryhmä pitää tärkeänä, että työttömien työnhakijoiden palveluprosessiin ehdotettavien muutosten vaikutuksia seurataan tarkkaan. Seurannan tulee koskea sekä vaikutuksia työttömien työllistymiseen että sanktioiden määrään ja kohdentumiseen.

1.10 Sanssi ja Duuni-korttien käytön lisääminen osana työttömän haastattelua

Työttömien työnhakijoiden omatoimista työnhakua tuetaan antamalla nykyistä useammalle työttömälle työnhakijalle Sanssi-/Duuni-kortti. TE-toimisto arvioi työnhakijan haastattelussa työllistymissuunnitelman laatimisen ja tarkistamisen yhteydessä asiakkaan palvelutarpeen. Jos TE-toimisto arvioi työttömän työnhakijan työttömyyden johtuvan ammatillisen osaamisen puutteista ja palkkatuetun työn parantavan hänen ammatillista osaamistaan ja mahdollisuuksiaan työllistyä avoimille

työmarkkinoille, palkkatuen käytöstä sovitaan työllistymissuunnitelmassa. Suunnitelmassa voidaan sopia siitä, hakeeko em. henkilö itse työpaikkaa ja mikä on TE-toimiston rooli työpaikan hakemisessa. Omatoimisen työnhaun tueksi työttömälle voidaan antaa Sanssi-/Duuni –kortti, jolla työnhakija voi osoittaa työnantajalle, että TE-toimisto on valmis myöntämään hänen palkkauskustannuksiinsa palkkatukea, jos työnantajaan liittyvät palkkatuen myöntämisedellytykset täyttyvät.

1.11 Tiedote työttömänä työnhakijana oloon liittyvistä velvoitteista

Työttömien palveluihin ja työttömyysturvaan ollaan tekemässä useita uudistuksia vuosina 2017 ja 2018. Jotta työtön työnhakija tietää palvelu- ja työttömyysturvajärjestelmään tehtävien muutosten jälkeen, miten hänen edellytetään toimivan työttömänä työnhakijana, laaditaan selkokielinen tiedote työttömänä työnhakijana oloon liittyvistä velvollisuuksista. Tiedotteessa kerrotaan mm., miten toimimalla työtön työnhakija voi toimia välttyäkseen aktiivimallin omavastuupäiviltä. Samaan tiedotteeseen sisällytetään tieto mahdollisuudesta saada soviteltua päivärahaa.

1.12 Sovitellun päivärahan maksuviiveet

Työttömyysetuushakemusten käsittelyssä voidaan painottaa joko maksatuksen nopeutta tai säännöllisyyttä. Nämä kaksi asiaa eivät voi toteutua yhtä aikaa. Nykyisin työttömyysetuuden maksajat (Kela, työttömyyskassat) pyrkivät maksamaan työttömyysetuudet mahdollisimman nopeasti, koska maksatuksen nopeus on yksi keskeinen tekijä, jolla toiminnan tehokkuutta arvioidaan. Kokonaan työttömänä olevien henkilöiden hakemusten käsittely on hyvin pitkälle automatisoitu, jolloin vähäinenkin muutos työttömän tilanteessa johtaa maksatuksessa viiveisiin. Mikäli hakija ilmoittaa hakemuksessaan työpäiviä, hakemus on käsiteltävä manuaalisesti, mikä hidastaa hakemusten käsittelyä. Myös palkkatodistuksen saamisessa voi olla viivettä työjakson lopussa. Tästä seuraa paradoksaalinen tilanne, jossa maksatuksen ja käsittelyaikojen kannalta on kaikkien etu, että työtön ei tee mitään muuta kuin on työttömänä. Tällöin maksatus ei sido resursseja, käsittelyajat ovat lyhyet ja työtön saa etuutensa säännöllisesti, ilman viiveitä.

Etuuden maksamisessa pitäisi nykyistä enemmän korostaa maksatuksen säännöllisyyttä. Jos hakemuksen päättymisen ja etuuden maksupäivän välissä on käsittelyaika, työn vastaanottaminen ei automaattisesti aiheuttaisi viiveitä päivärahan maksuun. Tämän työttömyysturvan toimeenpanoon liittyvän uudistuksen vaikutus olisi, että työtön työnhakija uskaltaisi ottaa tilapäistä tai lyhytkestoista työtä vastaan ilman pelkoa maksuviiveistä.

Käsittelyajalla on myös muita myönteisiä vaikutuksia. Se vähentää takaisinperintöjä, kun esimerkiksi TE-toimiston maksatuksen estävä takautuva lausunto ehtii saapua ennen työttömyysetuuden maksua. Maksatuksen viiveet, jotka johtuvat esimerkiksi tietojärjestelmien ongelmista tai henkilöstön sairauspoissaoloista, poistuvat.

Käsittelyajan pituus on erikseen mietittävä. Mitä pidempi käsittelyaika on, sitä vähemmän on viiveitä. Mitä lyhyempi käsittelyaika on, sitä enemmän maksupäiviin tulee poikkeamia.

Työttömän toimeentuloon käsittelyajalla ei olisi käytännössä juurikaan vaikutusta, koska työttömyysetuus maksettaisiin säännöllisin väliajoin. Esimerkki, jossa käytetään selkeyden vuoksi maksujaksona kuukautta ja maksupäivänä 10. päivää. Tammikuun ajalta tehty hakemus on maksussa 10.2. Helmikuun ajalta tehty hakemus on maksussa 10.3. jne.

Kelan osalta hallitus on jo päättynyt käytännön muuttamisesta. Työttömyyskassoissa olisi tehtävä vastaava muutos.

Edellä todettu maksatuskäytännön muutos ei auta tilanteisiin, joissa palkkatodistuksen saaminen syystä tai toisesta viivästyy. Tätä ongelmaa on pyritty korjaamaan sillä, että työttömyysetuuden maksaja voi maksaa etuuden hakijan oman ilmoituksen perusteella ennakkona ja hakija voi toimittaa palkkatodistuksen myöhemmin sen saatuaan. Suojaosan käyttöönoton jälkeen työssä saadun tulon tarkalla määrällä ei ole merkitystä sovittelussa silloin, kun tulo jää alle suojaosan. Tämän vuoksi etuuden maksaminen hakijan oman palkkailmoituksen perusteella on aiempaa helpompaa. Kansaneläkelaitos on maksanut työttömyysetuutta ennakkona vuosittain noin 3 000 työttömälle. Työttömyyskassoissa ennakkomaksuja on maksettu hyvin harvoin, vain joitain kymmeniä kertoja.

Vuoden 2014 alusta muutettiin työttömyyspäivärahan maksatukseen liittyviä säännöksiä aiempaa joustavimmiksi. Muutosten tavoitteena on vähentää palkkatodistusten saamiseen liittyviä viiveitä ja siten edistää lyhytaikaisten töiden vastaanottamista. Työttömyysturvalain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1330/2002) mukaan peruspäiväraha, työmarkkinatuki ja ansiopäiväraha maksetaan maksukausittain jälkikäteen neljän viikon tai kuukauden maksukausittain. Asetukseen lisättiin säännös, jonka mukaan työttömyysetuus voidaan maksaa neljää viikkoa tai kuukautta lyhyemmältä ajalta, jos työnhakija aloittaa työn neljän viikon tai kuukauden maksukauden aikana. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos työtön aloittaa lyhytkestoisen työn neljän viikon maksukauden loppupuolella, voidaan hänelle maksaa kokonaan työttömän päivärahaa työn aloittamiseen asti ja tehdä siitä eteenpäin uusi neljän viikon maksukausi. Tällöin palkanmaksussa olevat viiveet eivät viivästytä päivärahan maksamista.

Työn vastaanottamisesta ei saa aiheutua viiveitä työttömyyspäivärahan maksatukseen.

Tämän vuoksi työttömyyskassojen on
1) järjestettävä maksatuksensa niin, että työn vastaanottaminen ei siirrä työttömyyspäivärahan maksua myöhempään ajankohtaan
2) työttömyyskassojen on käytettävä ennakkomaksuja tilanteissa, joissa päivärahan maksu myöhästyisi hakijasta riippumattomista syistä

Työ- ja elinkeinotoimistot tiedottavat työnhakijoita nykyistä paremmin sovitellusta päivärahasta ja siihen liittyen mahdollisuudesta ennakkomaksuun, jos päivärahan maksaminen viivästyy.

Kuvio 6. Päivärahan maksaminen 4 kalenteriviikon jaksoissa



1.13 Omavastuumallin ulottaminen perusturvaan

Työryhmän työn edetessä on noussut esille tarve ulottaa aktiivimallin tarkastelu koskemaan myös perusturvaa. Mallin ulottaminen vain ansioturvaan johtaisi tilanteeseen, jossa ansioturvaa saavia kannustetaan työllistymään mutta perusturvaa saavia ei, vaikka työttömyyspäivärahan saamisen ehdot ovat työttömyyskassaan kuulumista lukuun ottamatta yhtäläiset. Tilanne olisi siten nurinkurinen, että samat ehdot koskisivat etuusoikeuden saamista, mutta etuusjakson aikana ehdot olisivat erilaiset. Omavastuumallin ulottaminen vain peruspäivärahaan mutta ei työmarkkinatukeen voisi johtaa tilanteeseen, jolloin olisi kannattavampaa hakea työmarkkinatukea peruspäivärahan sijaan, koska siinä ei olisi uutta omavastuuta.

Työttömän perusturvalla tarkoitetaan peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea. Peruspäiväraha ja ansiosidonnainen päiväraha ovat työttömyyspäivärahaa, jonka saaminen edellyttää työssäoloehdon täyttymistä ennen etuuden saamista. Mikäli työssäoloehto ei täyty, työttömällä on pääsääntöisesti oikeus työmarkkinatukeen. Erityisesti nuorten osalta etuuden määräytymisen (työssäoloehdon täyttymisen) raja johtaa siihen, ettei ryhmien välillä käytännössä ole suurta eroa. Työmarkkinatuki etuutena poikkeaa osin peruspäivärahasta. Työmarkkinatuessa on viiden kuukauden odotusaika, jos alle 25-vuotiaalla ei ole ammatillista koulutusta. Lisäksi työmarkkinatukeen sovelletaan tarveharkintaa nuoren, vanhempiensa luona asuvan työmarkkinatuen saajan osalta.

Niiden henkilöiden lisäksi, joiden työssäoloehto ei ole täyttynyt, työmarkkinatuen saajia ovat henkilöt, jotka ovat saaneet työttömyyspäivärahaa enimmäisajan. Työmarkkinatukea saavia henkilöitä, jotka ovat saaneet työmarkkinatukea erittäin pitkään, on huomattavan paljon. Kesäkuun lopussa 2016 työmarkkinatukea yli 1000 passiivipäivää saaneita alle 60-vuotiaita henkilöitä oli noin 37 000. Usein tällöin on kyse vaikeasti työllistettävistä henkilöistä, joiden osaamisessa on puutteita ja mukana saattaa olla myös moniongelmaisia henkilöitä.

Peruspäivärahaan tehtiin vuonna 2012 100 euron tasokorotus, joka paransi huomattavasti kaikkien työttömien toimeentuloa. Reaalisesti peruspäivärahan suuruista etuutta saavien etuuden taso nousi 18,5 prosenttia. Työttömyysetuuksien tasokorotus otettiin huomioon myös asumistuen tulorajoissa.

Peruspäivärahan määrä vuonna 2017 on 696,60 euroa kuukaudessa, kun esimerkiksi sairausvakuutuksen vähimmäismääräinen päiväraha on tasoltaan 593,25 euroa ja toimeentulotuen perusmäärä on 485,50 euroa. Peruspäivärahaa, työmarkkinatukea ja ansiosidonnaista päivärahaa saavien asemaa suhteessa muihin perusturvaa saaviin parantaa myös 300 euron suojaosa, jonka työtön voi ansaita ilman, että sillä on vaikutusta etuuteen.

Perusturvaa saavan etuuteen yhden omavastuupäivän vaikutus etuuteen kuukaudessa olisi 32,40 euroa ja laskisi tuen määrän 664,20 euroon kuukaudessa. Perusturvan taso on syyperusteista perustoimeentuloturvaa, jolla on perustuslain suoja ja sen tulee olla viimesijaista turvaa suurempi.

Perustuslakivaliokunnan kannanottoja PL 19 §:n 2 momentin kannalta

”Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan lailla turvataan perustoimeentuloturvaa tarvitsevalle oikeus laissa säädettävään julkisen vallan järjestämään turvaan, joka on yhteydessä säännöksessä lueteltuihin sosiaalisiin riskitilanteisiin ja lailla kulloinkin annettaviin säännöksiin perustoimeentulon saamisedellytyksistä ja tarveharkinnasta. (HE 309/1993 vp, PeVL 25/ 1994 vp). PL 19.2 §:n tarkoittamia sosiaaliturvan etuusjärjestelmiä työttömyyden osalta ovat työttömyyspäivärahan peruspäiväraha, sitä suuruudeltaan vastaava ansiopäivärahan perusosa ja työmarkkinatuki, joka on täysimääräisenä peruspäivärahan suuruinen. (HE 115/2002 PeVL 46/2002) Perustuslain 19.2 §:n toimeentuloturva merkitsee pidemmälle menevää turvan tasoa kuin 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. (PeVL 25/2013). Perustoimeentuloa turvaava järjestelmä ei voi muodostua 1 momentin mukaisesta viimesijaisesta turvasta (PeVL 25/2013).

Kaikkea työttömyyden aikaista toimeentuloa ei tarvitse turvata samalla tavoin edellyttäen, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisen kohtelun vaatimus otetaan asianmukaisesti huomioon. (HE 115/2002 PeVL 46/2002, PeVL 17/1996 vp, PeVL 44/2000 vp). Perustuslaki ei sinänsä estä asettamasta ehtoja perustoimeentuloa turvaavan etuuden saamiselle. (PeVL 17/1995 vp, PeVL 17/1996 vp, PeVL 20/1998 vp, PeVL 44/ 2000 vp) Valiokunta on katsonut, että asianomaiselta voidaan edellyttää aktiivista myötävaikuttamista toimiin, jotka edistävät työkyvyn ylläpitämistä tai työllistymistä. Turvan saaminen voi näin ollen edellyttää tuensaajan vastasuorituksia.”

Valtaosa perusturvaa saavista työttömistä on yksinasuvia. Tällöin työttömällä on usein oikeus myös yleiseen asumistukeen ja toimeentulotukeen. Perusturvan saajista noin puolet saa myös asumistukea (taulukko 9). Peruspäivärahaa tai työmarkkinatukea saaneista myös moni on oikeutettu toimeentulotukeen.

Taulukko 9. Perusturvan ja yleisen asumistuen saajat ajalla tammi-kesäkuu 2016

	Saajat kuukauden lopussa, työmarkkinatuki ja peruspäiväraha			Yleinen asumistuki työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavilla		Yleisen asumistuen ruokakunnat	
kuukausi	**Työmarkkinatuki**	**Peruspäiväraha**	**Työmarkkinatuki ja peruspäiväraha yhteensä**	**Yksin asuvat työmarkkinatuen tai peruspäivärahan saajat**	**Ruokakunnat joiden yksikin jäsen saa työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa (sis. yhden hengen ruokakunnat)**	**Työttömät ruokakunnat, joko hakija tai puoliso on työtön (sis. Ansiopäivärahan saajat)**	**Ruokakunnat yhteensä**
201601	196 849	43 149	**239 998**	73 151	118 190	151 246	246 153
201602	196 453	42 382	**238 835**	74 370	120 048	154 453	251 927
201603	196 242	41 201	**237 443**	75 068	120 938	156 126	256 742
201604	195 190	39 475	**234 665**	75 236	121 214	157 586	261 441
201605	192 550	36 871	**229 421**	74 265	119 840	158 681	265 287
keskimäärin tammi-toukokuu 2016	**195 457**	**40 616**	**236 072**	**74 418**	**120 046**	**155 618**	**256 310**

Lähde:Kela

Ahola (2015) on selvittänyt[14] Kelan etuuksien ja toimeentulotuen saajia vuoden 2012 aineistolla. Aholan aineiston mukaan yleisen asumistuen saajista noin 42 prosenttia sai toimeentulotukea, työmarkkinatuen saajista noin 32 prosenttia sai toimeentulotukea ja peruspäivärahan saajista 20 prosenttia sai toimeentulotukea.

Mikäli etuudensaajan asumiskulut ovat suuret, toimeentulotuen perusmäärä asumiskulujen jälkeen johtaa tilanteeseen, jossa etuudensaajan työttömyysturvan omavastuupäivä korvautuisi toimeentulotuella.

1.14 Vaikutukset perusturvaan

Aktiivimallin omavastuupäivin ulottaminen työttömien perusturvaan eli työmarkkinatukeen ja peruspäivärahahaan vaikuttaa myös toimeentulotukeen, asumistukeen ja verotukseen. Laskelmassa on arvioitu näitä vaikutuksia SISU- mikrosimulointimallin avulla. Tulokset on esitetty vuoden 2017 tasossa ja vuoden 2017 lainsäädännön mukaisina. Laskelma on tehty Tilastokeskuksen mikrosimulointimallin rekisteriaineistoon perustuvalla tausta-aineistolla, joka sisältää satunnaisotoksella poimitut tiedot noin 15 prosentista suomalaisista kotitalouksista.

[14] 30.12.2015
Ahola E. **Kaikki tuet yhdeltä luukulta? Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen eri lajien saamisen päällekkäisyys vuoden 2012 aineiston perusteella.**
Työpaperissa tarkastellaan Kelan eri etuuksien ja toimeentulotuen eri lajien saamisen päällekkäisyyttä vuonna 2012 kuukausitasoisella, noin 800 000 henkilön tiedot kattavalla rekisteriaineistolla. Selvityksessä haetaan vastausta kysymykseen, kuinka monet asiakkaat joutuvat asioimaan kahden eri viranomaisen, Kelan ja kunnan sosiaalitoimen, kanssa saadakseen tarvitsemansa sosiaaliturvaetuudet – niin nyt kuin vuonna 2017, kun perustoimeentulotuki siirtyy Kelan hoidettavaksi.

Sisu-mallin tausta-aineistossa ei ole mahdollista tunnistaa tarkkoja työttömyysjaksoja, joten laskelma on tehty vuosittaisten etuuspäivien lukumäärän perusteella. Laskelmassa on laskettu omavastuupäivämallin vaikutus seuraavien etuuspäivien perusteella:

- täysi työmarkkinatuki, osittainen työmarkkinatuki, tarveharkintainen työmarkkinatuki ja vain sosiaalietuuksien kanssa soviteltu työmarkkinatuki
- peruspäiväraha

Laskelmassa on huomioitu aktiivimallin erityispiirteet eli soviteltujen päivärahojen ja työvoimapoliittisiin ohjelmiin osallistumisen lukeminen aktiivikaudeksi. Laskelmissa on siis huomioitu sovitellut päivärahat ja aktivointiin osallistuminen korotusosien avulla ja oletettu, että omavastuupäiväiä ei tällöin ole työttömän aktiivisuuden vuoksi. Jäljelle jäävistä etuuspäivistä on laskettu 65 päivää ylittävä etuuspäivien lukumäärä, ja näiden ylittävien päivien bruttokorvausastetta on alennettu omavastuupäiviä vastaavalla osuudella (1/21,5 = 0,0465 eli 4,65 %). Etuuspäivien jakaumien johdosta ensimmäisen 65 päivän poissulkemisella on merkittävä vaikutus erityisesti peruspäivärahan omavastuupäivien taloudellisiin vaikutuksiin.

Laskelmassa haetaan jälleen teoreettista enimmäismäärää siitä, mitä tapahtuisi eri sektoreiden rahoitusasemalle, jos kukaan ei aktivoituisi ansiotyöhön tai osallistuisi nykyistä enempää työvoimapoliittisiin ohjelmiin. Tämä enimmäismääräinen rahoitusaseman muutos lasketaan jälleen olettamalla, että kukaan mallin piirissä olevista ei työllisty välttääkseen yhden omavastuupäivän kuukaudessa, ja omavastuupäiviä tulee näin maksimimäärä. Pyrimme arvioimaan mitä tapahtuisi ääripäässä, jossa malli pienentää työttömien työttömyysturvaa kolmen kuukauden jälkeen jokaisena työttömyyskuukautena.

Taulukko 10. Aktiivimallin ulottaminen perusturvaan, etuusmenojen muutokset

	Peruspäiväraha ja työmarkkinatuki-menojen muutos, milj. €	**Toimeen-tulotukimenojen lisäys, milj. €**	**Yleinen asumistuen lisäys, milj. €**	**Etuusmenojen muutos julkiselle taloudelle yhteensä, milj. €**
Aktiivimalli maksimi	-38,0 (33 työmarkkinatuki) (5 peruspäiväraha)	10,0	4,0	**-24,0**
Omavastuuajan lyhentäminen kahdella päivällä	6,0	0,0	0,0	**6,0**
Muutokset yht.	**-32,0**	**10,0**	**4,0**	**-18**

Näin laskettuna työttömyysturvamenot alenevat vuoden 2017 tasolla ja lainsäädännöllä arviolta noin 38 miljoonalla eurolla (kts. taulukko 10 ja liite 2). Työmarkkinatuen säästön osalta on hyvä huomata, että osa säästöstä aiheutuu kunnille, sillä kunnat osarahoittavat työmarkkinatukea. Karkeasti arvioiden kuntien osuus tästä säästöstä on 23 % eli noin 8 milj. euroa. Merkittävimmät heijastusvaikutukset tapahtuvat verotuksessa: kaikki verot ja maksut vähenevät yhteensä 11 milj. euroa, josta kunnallisverokertymän osuus on 9 milj. euroa. Tarveharkintaisista etuuksista asumisen tuet lisääntyvät yhteensä 4 milj. euroa ja toimeentulotuki 10 milj. euroa. Perustoimeentulotuen kasvusta puolet aiheutuu valtiolle, sillä valtio ja kunnat rahoittavat perustoimeentulotuen puoliksi. Kuntien kustannusten kasvun kompensointitarve tulisi tarkistaa yhtä aikaa jäljempänä kohdassa 1.15 määritellyssä julkisen talouden neutraalisuuden tarkistuksessa.

Taulukko 11. Perusturvan rahoituksen muutokset enimmäismääräisinä, vaikutukset sektoreittain

	Rahoitusosuudet					Verokertymän muutos		Valtio yhteensä milj. €	Kunnat yhteensä milj. €
	Valtio perusturva, milj. €	Kunnat työmarkkinatuki, milj. €	Toimeentulotuki valtio, milj. €	Toimeentulotuki kunnat, milj. €	Yleinen asumistuki milj. €	Verokertymä valtio, milj. €	Verokertymä kunnat, milj. €		
Aktiivimalli omavastuupäivin	-30,4	-7,6	5,0	5,0	4,0	-2	-9	-19,4	6,4
Omavastuuajan lyhentäminen kahdella päivällä	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,0	0,0
Muutokset yht.	**-24,4**	**-7,6**	**5,0**	**5,0**	**4,0**	**-2,0**	**-9,0**	**-13,4**	**6,4**

Nettomääräisesti laskettuna kotitalouksien käytettävissä olevat tulot laskevat 7 miljoonalla eurolla. Aktiivimallin kohdentuminen työttömien perusturvaan tuo koko julkiseen talouteen yhteensä 7 miljoonaa euroa säästöä. Perusturvan muutoksesta aiheutuu valtiolle säästöä yhteensä 13 milj. euroa ja kuntien rahoitusasema heikkenee 6 milj. euroa.

1.15 Voimaantulo

Eduskunnassa on käsiteltävänä työttömyysturvalain muutos, jolla mm. työttömyysturvan omavastuupäivien määrää esitetään lisättäväksi viidestä päivästä seitsemään vuoden 2017 alusta. Muistiossa esitettyjä muutosehdotuksia ei ole mahdollista saattaa voimaan 1.1.2017 lukien järkevällä tavalla johtuen mm. siitä, että ensimmäisen tarkastelujakson tulee ajoittua siten, että työttömällä on todellinen mahdollisuus vaikuttaa aktiivisuuteensa tarkastelujakson aikana. Siten muutos voisi tulla voimaan aikaisintaan 1.1.2017, joka johtaisi tilanteeseen, että omavastuuaika olisi seitsemän päivää 1.1.2017- 31.3.2017 työttömäksi tulevilla ja viisi päivää 1.4.2017 jälkeen työttömäksi tuleville. Tällöin työttömyysturva olisi poukkoilevaa ja työllisyysvaikutukset voimaantulovuonna vajaita.

Jos muutokset tulisivat omavastuumallin osalta voimaan 1.10.2017 ja alun omavastuu lyhenisi seitsemästä päivästä viiteen päivään 1.1.2018 alkaen, niin ensimmäinen tarkastelujakso ajoittuisi ajanjaksolle 1.10. - 31.12.2017. Tällöin työllisyysvaikutukset olisivat täysimääräisiä vuonna 2018 ja työttömyysturvan alun omavastuuajan lyheneminen olisi todellinen.

Mallin kustannusneutraalisuuden varmistamiseksi toimeksiannon mukaisesti siten, että esityksen staattisten vaikutukset ovat sekä valtiontalouden että koko julkisen talouden tasolla neutraalit, tulisi määritellä tarkistuspiste. Tämä voisi olla ensimmäisen kerran vuoden 2018 ja toisen kerran vuoden 2019 budjettiriihi, jolloin tarkistettaisiin tilanne ja päätettäisiin mahdollisen osakokonaisuuden julkiseen talouteen tuottamien säästöjen kohdentamisesta muualle järjestelmään työllistymistä tukevalla tavalla.

2 Ansiosidonnaisen työttömyysturvan ansio-osan käyttö palkkatukena ja starttirahana

Hallitus on julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2017-2020 ja vuoden 2017 talousarvioehdotuksessa päättänyt esittää palkkatuetun työn ja starttirahan rahoitusjärjestelmien muuttamista vuosille 2017-2018 siten, että em. palveluja rahoitettaisiin myös työttömyysetuusmäärärahoista. Esitys on osa hallituksen kahden kärkihankkeen toimeenpanoa: 1) Työn vastaanottamista estävien kannustinloukkujen purkamista ja rakenteellisen työttömyyden alentamista ja 2) Työvoimahallinnon uudistamista työllistymistä tukevaksi. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on työttömyysjaksojen lyhentäminen ja rakenteellisen työttömyyden alentaminen ja tätä kautta julkisten voimavarojen säästäminen (työttömyysturvamenojen vähentäminen).

Lokakuussa annettavassa hallituksen esityksessä palkkatuettua työtä ja työttömien starttirahaa esitetään rahoitettavaksi työttömyysturvaan kohdennetuista määrärahoista siten, että STM:n hallinnonalan työttömyysetuuksiin kohdennetuista määrärahoista rahoitettaisiin peruspäivärahan määrä ja sen ylittävä osa rahoitettaisiin TEM:n hallinnonalan työllisyysmäärärahoista. TEM:n työllisyysmäärärahoista arvioidaan TAE:en mukaan palkkatukiin ja starttirahaan käytettävän käyttösuunnitelman mukaan vajaa 110 milj. euroa mikä tarkoittaa noin 30 200 henkilötyövuoden volyymia. STM:n hallinnonalan työttömyysetuuksiin kohdennetuista määrärahoista on palkkatukiin ja starttirahoihin arvioitu käytettävän noin 257 milj. euroa vuonna 2017.

Talousarvioesityksessä TEM:n momentin 32.30.51 määrärahaa on lisätty vuonna 2017 siten, että peruspäivärahan määrän ylittäviin osiin on käytettävissä 22 miljoonaa euroa nykyistä enemmän ja vuonna 2018 30 miljoonaa euroa nykyistä enemmän. Lisämenot katetaan omaehtoisen opiskelun kulukorvauksen poistamisesta vapautuvilla määrärahoilla. Edellä mainittujen muutosten ansiosta palkkatuetussa työssä olevien määrää on mahdollista lisätä lähes kolmanneksella nykyisestä.

Hallituksen 72 prosentin työllisyystavoitteen saavuttamiseksi työryhmälle on annettu toimeksianto selvittää palkkatukeen ja starttirahoihin kohdennettujen määrärahojen edelleen lisäämistä siten, että lisämeno katettaisiin ansiosidonnaisen työttömyysturvan ansio-osista.

Yhden palkkatuetun henkilötyövuoden kustannus on arvioitu olevan keskimäärin 11 800 euroa, josta TEM:n rahoitusosuus on noin 3 440 euroa ja STM:n perusturvan suuruinen rahoitusosuus on noin 8 360 euroa. Näin ollen esimerkiksi palkkatuetun työn lisääminen noin 5 000 henkilötyövuodella edellyttäisi vajaan 20 milj. euron lisärahoitusta TEM:n työllistämismäärärahoihin määräaikaisen rahoitusmuutoksen voimassa ollessa. Palkkatuen ja starttirahan vaikutuksesta on tuotu esiin erilaisia näkemyksiä. Mikäli palkkatuki tai starttiraha myönnetään henkilölle, joka olisi työllistynyt myös ilman palkkatukea tai starttirahaa, palkkatuki ja starttiraha lisäävät valtion ja Työttömyysvakuutusrahaston menoja. Toisaalta, jos ansiosidonnaista työttömyysturvaa saava henkilö työllistyisi palkkatuella tai starttirahalla, eikä muutoin olisi työllistynyt, se säästäisi valtion ja Työttömyysvakuutusrahaston menoja.

Työryhmä ei esitä ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoituksen käyttöä palkkatuen ja starttirahan rahoitukseen. Työryhmä katsoo, että on syytä odottaa lokakuussa eduskunnalle annettavan palkkatuen ja starttirahan rahoitusmuutoksen vaikutuksia ja saada kokemuksia ja tuloksia muutoksen työllisyysvaikutuksista . Työryhmässä on sen lisäksi, että työllistämisen rahoittamista työttömyysvakuutusmaksuilla ei kannateta, tunnistettu useita vastakkaisia näkemyksiä rahoitusmuutoksesta ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoituksen käytössä palkkatukeen ja starttirahaan. Näistä merkittävimmäksi on noussut Työttömyysvakuutusrahaston vaikea taloustilanne.

2.1 Työttömyysvakuutusrahaston talous

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain mukaan työttömyysturvan rahoituksesta vastaavat valtio, työnantajat ja palkansaajat pakollisilla työttömyysvakuutusmaksuilla sekä työttömyyskassat jäsenmaksuilla.

Työttömyysvakuutusmaksun tuotoilla Työttömyysvakuutusrahasto rahoittaa työttömyysturvaetuuksien ansio-osan, työttömyys- ja koulutusajalta kertyvän eläkemaksun, palkkaturvan, aikuiskoulutustuen ansio-osan (vuoden 2017 alusta koko aikuiskoulutustuen yrittäjien aikuiskoulutustukea lukuun ottamatta) ja Koulutusrahaston hallintokulut sekä ammattitutkintostipendit muiden kuin valtion palveluksessa olevien henkilöiden osalta. Lisäksi palkansaajamaksun tuotoista tilitetään Kelalle peruspäivärahan rahoitukseen työttömyyskassaan kuulumattomien palkansaajien maksukertymää vastaava määrä ja lisäksi Työttömyysvakuutusrahasto tilittää Kelalle peruspäivärahan rahoitukseen vuosittain 50,3 milj. euroa.

Työttömyysvakuutusrahaston maksuvalmiuden turvaamiseksi ja suhdannevaihteluiden tasaamiseksi rahastossa on suhdannepuskuri, jonka varojen tai velkojen enimmäismäärä työttömyysvakuutusmaksuja määrättäessä voi olla enintään 5,0 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavien menojen suuruinen.

Suhdannepuskurissa oli varoja hyvin aina vuoden 2009 finanssikriisiin saakka. Suurimmillaan puskuri oli vuoden 2008 lopussa, jolloin puskurissa oli varoja yli miljardi euroa. Vuosien 2009 - 2013 lopussa puskurissa oli varoja vaihtelevasti 250 - 660 miljoonaa euron välillä ja työttömyysvakuutusmaksu oli mahdollista pitää tasaisena ollen yhteensä alle kolme prosenttia.

Vuoden 2014 lopussa puskurin varat laskivat 12 miljoonaa euroa miinukselle ja korkea työttömyys yhdessä huonon työllisyystilanteen kanssa johtivat vuonna 2015 rahaston velkaantumiseen siten, että vuoden lopussa puskurissa oli velkaa 685 miljoonaa euroa ja rahastolla oli bruttovelkaa 1,1 mrd. euroa. Rahasto joutui turvautumaan merkittävään lainanottoon ja vuodelle 2016 työttömyysvakuutusmaksua nostettiin prosentilla vajaasta kolmesta prosentista neljään prosenttiin. Tuoreen ennusteen mukaan tulos vuonna 2016 jää arviolta 46 miljoonaa euroa ylijäämäiseksi. Nykyisen maksutason arvioidaan olevan riittävä rahaston velvoitteiden maksamiseen, mikäli työttömyys alenee vuosina 2017 - 2020 arvioidun mukaisesti. Lakisääteisten menojen lisäksi vuosina 2018 ja 2019 erääntyy maksettavaksi yhteensä 900 miljoonan euron laina.

3 Ikääntyneiden kertaluonteinen eläketuki

Hallituksen vuoden 2017 talousarvioehdotuksen mukaisesti on STM:ssä valmisteltu esitys ikääntyneiden kertaluonteisesta eläketuesta. Esityksen tavoitteena on varmistaa tiettyjen erityisen vaikeaan työmarkkina-asemaan joutuneiden ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien toimeentulo maksamalla heille eläketukea. Eläketuki olisi kertaluonteinen ratkaisu, jolla turvattaisiin tuen piiriin kuuluvien henkilöiden toimeentuloa ennen heidän siirtymistään vanhuuseläkkeelle. Lain piirissä olisivat 60 vuotta täyttäneet, lähes viisi vuotta yhtäjaksoisesti työttömänä olleet henkilöt.

Eläketuen edellyttämä 60 vuoden ikä olisi tullut täyttää ennen 1 päivää syyskuuta 2016. Hallitus on kyseisenä päivänä sopinut vuoden 2017 talousarvioesityksestä ja tiedottanut julkisuuteen toteuttavansa yli 60-vuotiaille pitkäaikaistyöttömille tarkoitetun kertaluonteisen eläketuen. Eläketuen piirissä olisivat siten ennen 1 päivä syyskuuta 1956 syntyneet henkilöt.

Eläketuki olisi määrältään täyden takuueläkkeen suuruinen eli 766,85 euroa kuukaudessa vuoden 2016 tasossa. Eläketuki vastaisi vanhuuseläkkeellä olevien vähimmäiseläketasoa ja olisi tasoltaan

jonkin verran suurempi kuin työmarkkinatuki, joka on 702,62 euroa kuukaudessa vuonna 2016. Etuus rahoitettaisiin valtion varoista eikä siihen ei sisältyisi työeläkettä. Koska eläkejärjestelmän keskeisenä tavoitteena on ollut eläkkeellesiirtymisiän nostaminen ja työurien pidentäminen, työeläkejärjestelmään ei ole tarkoituksenmukaista luoda pitkäaikaistyöttömille suunnattuja eläke-etuuksia.

Eläketukea maksettaisiin vuonna 2017 keskimäärin 5 300 henkilölle kuukaudessa ja tuen saajien määrä alenisi melko nopeasti henkilöiden täyttäessä 65 vuoden iän. Kaikki muutokset huomioiden valtion nettomenon lisäys olisi vuonna 2017 arviolta 18,7 miljoonaa euroa ja vuonna 2018 noin 29,3 miljoonaa euroa. Kuntien osalta nettomenot vähenisivät vuonna 2017 noin 9,0 miljoonaa euroa ja vuonna 2018 noin 18,0 miljoonaa euroa. Laki tulisi voimaan 1.6.2017.

Työryhmä toteaa, ettei se ota kantaa hallituksen jo linjaamaan kertaluonteiseen eläketukeen, koska työryhmässä on esitetty eriäviä näkemyksiä eläketuesta. Työryhmä toteaa, että vastaisuudessa tulisi huolehtia siitä, että työttömyyden pitkittyminen ehkäistään ja pitkään työttömänä oleville olisi tarjolla työllistymispalveluita.

4 Koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevat nuoret

4.1 Nuorten aikuisten osaamisohjelma

Työryhmä on käsitellyt työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten asemaa hallituksen toimeksiannon mukaisesti. Työryhmässä on tunnistettu nuorten kohdalla keskeiseksi ongelmaksi vailla toisen asteen tutkintoa olevien nuorten vaikea tilanne työmarkkinoilla. Toimeksiannon tiukasta aikataulusta ja mahdollisten toimien rahoittamiseen liittyvistä reunaehdoista johtuen nopeita uusia toimenpidekokonaisuuksia ei voida esittää.

Nuorten aikuisten osaamisohjelma on erillisrahoituksella toteutettu lisätoimenpide. Ohjelmasta säädetään määräaikaisena osana ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettua lakia. Säädös on voimassa aloittavien opiskelijoiden osalta vuoden 2016 loppuun; valmistelussa on ohjelman jatkaminen vuodella.

Ohjelmalla on annettu vailla toisen asteen tutkintoa oleville 20 - 29-vuotiaille tuettu mahdollisuus ammatillisen tutkinnon tai sen osan suorittamiseen. Rahoitusta on myönnetty koulutuksen lisäksi opintojen tukitoimiin ja ns. hakevaan toimintaan. Edellisellä tarkoitetaan moninaisia toimia, joilla tuetaan mm. oppimisvaikeuksista kärsiviä, ratkaistaan sosiaalisia ongelmia, jne. Hakevalla toiminnalla tarkoitetaan nuorten motivointia ja konkreettista etsimistä TE - toimistoista, harrastuksista, sosiaalitoimesta, jne.

Ohjelmaa on rahoitettu vuosien 2013 ja 2016 aikana yhteensä 183 miljoonaa euroa, joista 20 miljoonaa käytetään vuosien 2017 ja 2018 aikana opintojen loppuun saattamiseksi.

Ohjelmalle asetettiin tavoitteeksi 4 000 aloittajaa vuosittain, joka seurantatietojen mukaan on saavutettu.

Taulukko 12: Koko NAO-ohjelman aikana (20.9.2014 - 20.9.2015) oppilaitosmuotoisessa koulutuksessa aloittaneet, suoritetut tutkinnot ja tutkinnon osat yhteensä (tilanne 16.10.2015)

Kaikki yhteensä	Ammatillinen peruskoulutus	Ammattitutkintoon valmistava koulutus	Erikoisammatti-tutkintoon valmistava koulutus	Yhteensä
Aloittaneet	4795	4319	46	9160
Tutkinnot	294	765	16	1075
Tutkinnon osat	2017	2034	9	3060

Opetus- ja kulttuuriministeriössä valmistellaan osaamisohjelmaa koskevan lainsäädännön jatkamista siten, että uusia opiskelijoita voidaan ottaa vielä vuonna 2017. Riihipäätöksen mukaisesti ohjelmaan kohdennettaisiin aiemmin sovitun lisäksi 10 miljoonaa euroa. Tavoitteena saada opintojen piiriin 1 000 uutta nuorta suorittamaan joko tutkintoa tai tutkinnon osaa.

Työryhmä kannattaa hallituksen jo linjaamaa nuorten aikuisten osaamisohjelman jatkamista vuodella riihipäätöksen mukaisesti. Työryhmän aloitteesta nuorten aikuisten osaamisohjelman rahoituksessa tullaan jatkossa korostamaan yksilöllisen ohjauksen ja tuen merkitystä, jolla on selvitysten mukaan ollut vaikutusta nuorten opintojen loppuun saattamisessa. Vuoden 2017 osaamisohjelman rahoituspäätösten yhteydessä yhtenä uutena myöntökriteerinä käytetään yksilöllisen tuen tarjoamista opiskelijoille.

4.2 Nuorten työpajat ja etsivä nuorisotyö

Etsivän nuorisotyön tehtävänä on tavoittaa tuen tarpeessa oleva nuori ja auttaa hänet koulutukseen ja työhön pääsyä edistävien ja/tai elämänhallintaa lisäävien palvelujen ja muun tuen piiriin. Etsivä nuorisotyön tarjoama tuki on nuorelle vapaaehtoista. Etsivä nuorisotyö ei ole kuntia velvoittavaa, kunta voi järjestää sen itse tai ostaa etsivän nuorisotyön palvelun palveluntuottajalta.

Etsivää nuorisotyötä tuetaan valtioavustuksin, jotka aluehallintovirastot myöntävät kunnille tai palveluntuottajille opetus- ja kulttuuriministeriön sille käyttöön asettamista varoista. Valtionavustusta myönnetään etsivän nuorisotyöntekijän palkkakuluihin. Opetus- ja kulttuuriministeriö suosittelee, että etsivää nuorisotyötä tehdään yhteistyössä erityisesti koulutuksen järjestäjien, ohjaamojen ja nuorten työpajatoiminnan sekä kunnan sosiaalityön kanssa.

Vuonna 2015 oli etsivään nuorisotyöhön palkattu 555 työntekijää, jotka tavoittivat vuoden aikana noin 18 900 nuorta. Vuoden lopun tilanteessa tavoitetuista nuorista noin 13 760 (73 %) oli toimenpiteissä ja noin 4 700 nuorelle (25 %) ei ollut vielä löytynyt sopivaa toimenpidettä. Vain pieni osa tavoitetuista nuorista kieltäytyi yhteistyöstä kokonaan (2 %).

Nuorten työpajatoiminnan tehtävänä on valmennuksen avulla parantaa nuoren valmiuksia päästä koulutukseen, suorittaa koulutus loppuun, päästä avoimille työmarkkinoille tai muuhun tarvitsemaansa palveluun. Nuorten työpajatoiminnan tarkoitus on parantaa nuoren elämänhallintataitoja, edistää hänen kasvuaan, itsenäistymistään ja osallisuutta yhteiskunnassa.

Nuorten työpajatoimintaa tuetaan valtioavustuksin, jotka aluehallintovirastot myöntävät opetus- ja kulttuuriministeriön sille käyttöön asettamista varoista. Avustuksen hakijana voi olla yhdistys, säätiö, kunta, kuntayhtymä tai muu nuorisopalveluja tarjoava rekisteröity yhteisö. Valtionavustusta voidaan myöntää nuorten työpajatoiminnan toteuttamiseen tai kehittämiseen, esim. starttivalmennuksen toteuttaminen ja kehittäminen, yhteisöllisten nuorisotyön menetelmien lisäämiseen, moni-

kulttuurisuusosaamisen lisäämiseen, ehkäisevään päihde- ja huumetyöhön työpajalla. Avustusta myönnetään pääasiassa palkkakuluihin.

Työpajatoimintaan osallistui vuonna 2015 yhteensä 25 449 valmentautujaa, joista 14 733 (57,9 %) oli alle 29-vuotiaita nuoria. Nuorten valmentautujien määrä oli hieman suurempi kuin edeltävänä vuonna (14 200).

Riihipäätöksen mukaan työpajoihin ja etsivään nuorisotyöhön osoitetaan 4,5 miljoonaa euroa lisärahoitusta.

Työryhmä katsoo, että hallituksen päättämät toimet ovat tarkoituksenmukaisia ja oikeansuuntaisia.

5 Uusi alku pitkään työttömänä olleille

Työryhmän toimeksiantoon sisältyy kirjaus, jonka mukaan tehdään esitys uudesta, työehtosopimuksen piiriin kuuluvasta palkkamallista ja palkkaa täydentävästä tuesta pitkään työttömänä olleille ja heikon työhistorian omaaville.

Kirjauksen mukaan uusi alku - toimenpide on tarkoitus toteuttaa työehtosopimusjärjestelmän puitteissa. Näin ollen tavoitteena ei ole ollut säätää lakia, joka mahdollistaisi harjoittelijasopimuksen tekemisen työehtosopimuksessa sovittu palkkataso alittaen. Tällainen sääntely olisi Suomen vähimmäisehtojärjestelmän kannalta erittäin ongelmallinen. Sen sijaan työehtosopimuksilla voidaan luonnollisesti sopia pitkään työttömänä olleille ns. normaalia palkkatasoa alempi (lähtö)palkka.

Työehtosopimuksissa onkin jo tällä hetkellä jonkin verran määräyksiä harjoittelijapalkoista ja osatyökykyisille (täyttä työkykyä vailla oleville) maksettavista palkoista. Nämä palkat voivat alittaa täysin työkykyiselle maksettavan palkan vähimmäistason työehtosopimuksessa sovituin edellytyksin. Talonrakennusalan työehtosopimukseen on vastikään lisätty määräykset, joiden mukaan yrityksessä voidaan paikallisesti sopia luottamusmiehen kanssa, että yritykseen otetaan kokeiluun kuudeksi kuukaudeksi työntekijä, joka ei ole aiemmin ollut rakennusalan töissä. Tällöin palkan tulee olla vähintään kuusi euroa tunnissa, kun alan I palkkaryhmän vähimmäispalkka on 9.94 euroa tunnilta ja ammatillisen perustutkinnon suorittaneen työntekijän vähimmäispalkka on 11,29 euroa tunnissa. Kokeilu kestää sopimuskauden eli helmikuun 2018 loppuun.

Palkoista sopiminen kuuluu alan työnantaja- ja työntekijäliitoille. Tämä perustuu sopijapuolille turvattuun työehtosopimusautonomiaan. Koska palkkaratkaisut tehdään alakohtaisissa neuvotteluissa kunkin alan tarpeet huomioon ottaen, työryhmä ei tee esityksiä, joilla pyrittäisiin vaikuttamaan työehtosopimusten sisältöön. Työryhmä tehdä tee esityksiä työehtosopimusten mukaisten harjoitteluyms. palkkojen päälle maksettavasta uudesta julkisesta tuesta, koska matalimpia palkkoja voidaan jo tällä hetkellä täydentää syyperusteisella sosiaaliturvalla, erityisesti asumistuella ja toimeentulotuella.

6 Työttömien mahdollisuudet parantaa ammatillista osaamistaan ja työllistymisedellytyksiään

Työtön voi parantaa ammatillista osaamistaan koulutuksen avulla joko työvoimakoulutuksessa tai hakeutumalla ns. omaehtoiseen koulutukseen. Työttömälle voidaan päätoimisten opintojen ajalta maksaa työttömyysetuutta, jos kyse on julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaisesta työvoimakoulutuksesta tai mainitussa laissa tarkoitetusta työnhakijan työttömyysetuudella tuetusta omaehtoisesta opiskelusta taikka kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa tarkoitetusta omaehtoisesta työttömyysetuudella tuetusta kotoutumiskoulutuksesta.

6.1 Työvoimakoulutus

Työvoimakoulutus on pääasiassa ELY –keskusten hankkimaa koulutusta[15], jonka tavoitteena on parantaa aikuisten ammattitaitoa, mahdollisuuksia saada työtä tai säilyttää työpaikka ja heidän valmiuksiaan toimia yrittäjänä sekä edistetään ammattitaitoisen työvoiman saatavuutta ja uuden yritystoiminnan syntymistä. Ammatillisia valmiuksia edistävässä työvoimakoulutuksessa voidaan opiskella toisen asteen ammatillisia tutkintoja tai tutkintoon johtamattomassa ammatillisessa koulutuksessa, korkeakoulutetuille tarkoitetussa lisä- ja täydennyskoulutuksessa sekä korkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa, mikäli koulutus on jäänyt kesken ja keskeyttämisestä on kulunut vähintään vuosi.

Työvoimakoulutuksessa opiskeleva on pääsääntöisesti oikeutettu työttömyysetuuteen. Työvoimakoulutusta ei hankita kuin poikkeustapauksissa alle 20-vuotiaille. Työvoimakoulutuksena suoritettavien korkeakouluopintojen rajaus vähintään vuoden keskeytyneinä olleisiin opintoihin johtuu rajanvedosta opintotukijärjestelmään. Työvoimakoulutuksen tavoitteena on edistää osallistujan valmiuksia osallistua työmarkkinoille, eikä se voi toimia opintotukea korvaavana tai opintotuen enimmäisaikaa lisäävänä järjestelmänä.

6.2 Omaehtoinen koulutus

Työttömän oikeutta opiskella ei ole lainsäädännöllä rajattu. Lainsäädännössä olevat rajaukset koskevat työttömän oikeutta saada opiskelun ajalta työttömyysetuutta. Työtön voi työttömyysturvaansa menettämättä opiskella sivutoimisesti. Työttömyysturvalaissa määritellään sellaisen opiskelun kriteerit, jota pidetään päätoimisena. Päätoimisina opintoina pidetään yleensä korkeakoulututkintoon johtavia opintoja sekä nuorille tarkoitettuja lukio-opintoja. Muiden opintojen päätoimisuus ratkaistaan opintojen laajuuden perusteella. Työnhakijaa ei pidetä päätoimisena opiskelijana, jos opiskeluaikaisen vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella voidaan katsoa, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle.

Vuoden 2010 alusta lukien julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettuun lakiin on sisältynyt säännökset siitä, missä tilanteessa työtön voi työttömyysetuudella opiskella päätoimisesti. Työtön voi työttömyysetuuttaan menettämättä opiskella, mikäli hän on vähintään 25-vuotias, hänellä on TE-toimiston toteama koulutustarve, opiskelu parantaa olennaisesti työllistymismahdollisuuksia tai mahdollisuuksia säilyttää työpaikka ja opiskelusta on sovittu työllistymissuunnitelmassa. Etuuden myöntämisen edellytyksenä oleva ikäraja asetettiin, jotta sitä ei käytettäisi opintotuen korvaajana tai jatkeena.

6.3 Koulutuksen kohdentuminen

Euroopassa matalan osaamisen tehtävät ovat 2000-luvun alusta lähtien vähentyneet ja korkean osaamisen tehtävät vastaavasti kasvaneet; trendin ennustetaan jatkuvan 2020-luvulle.[16] Käytännössä se tarkoittaa sitä, että vailla ammatillisesti suuntautunutta koulutusta tai työelämässä hankittua vahvaa osaamista rekrytoituminen vapaille työmarkkinoille on yhä vaikeampaa. Työmarkkinoista on tullut aikaisempaa osaamisintensiivisempiä, eikä työvoima ole kaikilta osin kyennyt vastaamaan avoinna olevien työpaikkojen osaamisvaatimuksiin.

---

[15] Hallitus on päättänyt työvoimakoulutuksen osittaisesta siirtämisestä opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamaksi ja ohjaamaksi vuoden 2018 alusta. Koulutus siirtyy osaksi valtionosuusrahoitusta ja korkeakoulujen rahoitusjärjestelmää. Työpoliittiseen harkintaan opiskeluoikeudesta tai työttömien oikeuksiin ja velvollisuuksiin uudistuksella ei ole vaikutusta.

[16] Esim. Future skills supply and demand in Europe Forecast 2012 Publications Office of the European Union, 2012

Vähäinen pohjakoulutus on yhteydessä työttömyyteen ja epävakaaseen työuraan. OECD:n aikuisten taitotasoa mitanneen PIAAC –tutkimuksen mukaan kouluttamattomuus on yhteydessä myös työelämässä tarvittaviin avaintaitoihin: tietotekniikkaa soveltavaan ongelmanratkaisutaitoon, lukutaitoon ja numerotaitoon.

2000-luvun alussa OECD laati arvion suomalaisesta aikuiskoulutuspolitiikasta osana kansainvälistä teematutkintaa. Analyysin keskeinen tulos oli, että Suomessa on aikuisille kattavat mahdollisuudet koulutukseen, mutta ns. universaalissa järjestelmässä koulutus kasautuu niille, joilla sitä on eniten aikaisemmin hankittu. Aikuisena kouluttautuminen ei tasaa nuorena hankitun koulutuksen eroja, vaan osin kasvattaa niitä. Tässä mielessä aikuiskoulutus ei ole vastaus sellaisiin työmarkkinoiden kohtaanto-ongelmiin, jotka johtuvat niiden henkilöiden osaamisen puutteesta, joilla osaamista on kaikkein vähiten. OECD-tutkinnan jälkeen käynnistettiin ohjelmia, joissa tavoitteena oli kaikkein vähiten koulutusta saaneiden osaamisen kasvattaminen, kuten NOSTE –ohjelma.

Tilanne ei ole muuttunut. Tilastokeskuksen toteuttaman aikuiskoulutustutkimuksen mukaan pelkän perusasteen suorittaneista aikuiskoulutukseen[17] osallistuu noin 34 prosenttia kun vastaava osuus korkea-asteen suorittaneilla on noin 70 prosenttia. Työvoimakoulutuksessa pelkän perusasteen suorittaneiden osuus on myös 34 prosenttia. Työttömien omaehtoisissa opinnoissa pelkän perusasteen suorittaneiden osuus on noin 10 prosenttia.

6.4 Työttömien mahdollisuudet parantaa ammatillista osaamistaan

Työllisyyden kannalta kaikkein suurin vaikutus saataisiin kohdentamalla koulutusta niille, joilta puuttuu ammatillinen koulutus tai joiden ammatillinen koulutus on vanhentunut. Kokemusten mukaan sellainen universaali järjestelmä, jossa koulutus perustuu ennen muuta yksilön itse kokemaan koulutustarpeeseen, ei kohdenna koulutusta sitä aikaisemmin vähiten hankkineille. Em. vuoksi on tärkeää, että työttömille on tarjolla ohjaus- ja neuvontapalveluja, joissa on tietoa ammatillisen osaamisen kehittämismahdollisuuksista ja siitä, millä tavoin opintojen aikainen toimeentulo voidaan turvata.

Vuonna 2015 julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettuja työttömyysetuudella tuetuissa opinnoissa ammatillista osaamistaan paransi vuoden aikana noin 46 000 työtöntä, joka oli vajaa seitsemän prosenttia kaikista työttömistä (ml. lomautetut).

Työryhmä on käsitellyt työttömien ammatillisen osaamisen kehittämistä ja erityisesti työttömien mahdollisuuksia opiskella työttömyysetuudella. Työryhmässä on ollut erilaisia näkemyksiä siitä, miten työttömien opiskelujen aikainen toimeentulo tulisi järjestää. Työryhmällä ei ollut tässä aikataulussa edellytyksiä tarkastella työttömien ammatillista osaamista ja sen kehittämistä tätä laajemmin.

[17] Vähintään 6 tuntia kestävä aikuisille suunnattu ja organistoitu koulutus

Liite 1. Työryhmän työ käynnistyi pohtimalla erilaisia ansioturvan porrastusmalleja. Esillä oli alkuvaiheessa seuraavat mallit:

Vaihtoehto 1

- 10 % alenema 6 kk kohdalla
- Työllisyysvaikutus 7 000, Työttömyysvakuutusrahaston menot -93 milj. euroa

Vaihtoehto 2

- 5 % alenema 6 kk kohdalla ja 5 % alenema 12 kk kohdalla
- Työllisyysvaikutus 5 600, Työttömyysvakuutusrahaston menot -69 milj. euroa

Vaihtoehto 3

- 5 % alenema 3 kk kohdalla, 5 % alenema 6 kk kohdalla ja 5 % alenema 9 kk kohdalla
- Työllisyysvaikutus x tuhatta, Työttömyysvakuutusrahaston menot -y milj. euro

Vaihtoehto 4

- 5 % alenema 3 kk kohdalla, 5 % alenema 6 kk kohdalla ja 5 % alenema 9 kk kohdalla
- Aleneman voi välttää olemalla yhden viikon töissä 3 kuukauden aikana
- Työllisyysvaikutus w tuhatta, Työttömyysvakuutusrahaston menot -z milj. euroa

Vaihtoehtoisten mallien joukosta jatkokehittelyyn valikoitui kilpailukykyministerityöryhmän linjauksen perusteella malli 4, jossa henkilön on mahdollista välttää työttömyysturvan alenema olemalla aktiivien kolmen kuukauden tarkasteluvälein.

Neuvottelujen edetessä vaihtoehdosta neljä oli esillä kaksi erilaista versiota. Ensimmäisessä ja yksinkertaisemmassa omavastuumallissa henkilön aktiivisuutta tarkastellaan 3 kuukauden välein. Mikäli hän oli ollut tuolloin aktiivinen, mikään ei muutu seuraavan kolmen kuukauden aikana ja omavastuupäiviä ei aseteta. Mikäli henkilö ei ole ollut aktiivinen nykyisen työssäoloehdon edellyttämää aikaa, tästä seuraa omavastuupäiviä seuraavan 3 kuukauden ajalle (1 pv/kk). Jokainen tarkasteluperiodi on tässä mallissa itsenäinen, ja henkilön omavastuupäivät määritellään aina 3 edeltävän kuukauden mukaan ilman, että aikaisemmilla periodeilla on merkitystä tarkastelussa.

Vaihtoehtoisessa omavastuupäiviin perustuvassa mallissa tarkastuspisteitä ajateltiin olevan kaksi: ensimmäinen 3 kuukauden ja toinen 6 kuukauden kohdalla. Mallissa omavastuupäivät jäivät alun työttömyyden jälkeen ”pohjiin” siten, että 1-3 kk aikana ei-aktiivisten työttömyysturvaan olisi tullut yksi omavastuupäivä per kuukausi, joka olisi jäänyt voimaan henkilön koko ansiosidonnaisen työttömyysturvan loppukaudelle. Tarkasteluperiodilla 3-6 kuukautta ei-akiivisena olleille omavastuupäiviä olisi tullut kaksi kuukaudessa. Mallin ominaisuuksiin kuului, että omavastuupäivät, kun ne on kerran langetettu, jatkuvat koko ansioturvan potentiaalisen keston verran (1, 2 tai 3 omavastuupäivää) eikä kuuden kuukauden jälkeisellä aktiivisuudella olisi ollut merkitystä työttömyysturvan tasoon.

Jatkokehittelyyn valikoitui kilpailukykyministerityöryhmän linjauksen perusteella ensimmäinen omavastuupäivämalleista, jossa tarkastelut ovat kolmen kuukauden välein ja jokainen jakso on itsenäinen uusi tarkasteluperiodi.

Liite 2. Aktiivimallin enimmäisvaikutukset julkiseen talouteen, jos kukaan ei aktivoidu nykyistä enemmän

Aktiivimallin enimmäismääräiset vaikutukset etuusmenoihin on laskettu olettamalla, että kukaan työttömyysetuutta työttömyysajalta saava ei aktivoituisi työttömyytensä aikana.

ETUUSMENOJEN JA MUIDEN MENOJEN MUUTOKSET						
	Ansiopäivä-rahamenojen muutos, milj. €	**ETK-maksun muutos, milj. €**	**Peruspäivä-raha ja työ-markkina-tukimenojen muutos, milj. €**	**Toimeen-tulotuen muutos, milj. €**	**Yleinen asumistuki muutos, milj. €**	**Etuusmeno-jen muutos julkiselle taloudelle yhteensä, milj. €**
Aktiivimalli maksimi	-70,0	-16,1	-38,0	12,0	7,0	**-89,0**
Omavastuuajan lyhentäminen kahdella päivällä	29,8	6,9	6,0	0,0	0,0	**35,8**
Muutokset yht.	**-40,2**	**-9,2**	**-32,0**	**12,0**	**7,0**	**-53,2**

	RAHOITUS							
	Työttömyysturvan rahoitusosuudet					Toimeen-tulotuki valtio	Toimeen-tulotuki kunnat	Yleinen asumistuki valtio
	TVR (sis. ETK maksun)	**Työttö-myys kassat**	**Valtio, ansio-turva**	**Valtio, perus-turva**	**Kunnat työ-markki-natuki**			
Aktiivimalli maksimi	-49,2	-3,9	-33,1	-30,4	-7,6	6,0	6,0	7,0
Omavas-tuuajan lyhentämi-nen kahdel-la päivällä	20,9	1,6	14,1	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Muutokset yht.	**-28,2**	**-2,2**	**-19,0**	**-24,4**	**-7,6**	**6,0**	**6,0**	**7,0**

Verokertymän muutos			RAHOITUSASEMAN MUUTOKSET YHTEENSÄ		
	Valtio, vero	**Kunnat, vero**	**Valtio yhteensä**	**Kunnat yhteensä**	**Sosiaaliturvarahas-tot yhteensä**
Aktiivimalli maksimi	-7,0	-27,0	-43,5	25,4	-49,2
Omavastuuajan lyhentäminen kahdella päivällä	2,1	9,0	20,1	0,0	20,9
Muutokset yht.	**-4,9**	**-18,0**	**-23,4**	**25,4**	**-28,2**

Edellä esitetyt enimmäismääräiset vaikutukset syntyvät tilanteessa, jossa kukaan ei muuta käyttäytymistään mallin voimaantulon seurauksena. Jos oletamme, että kaikki nykyisin passiiviajan työttömyysturvaa saavat aktivoituisivat, mallin vaikutukseksi jäisi työttömyyden alun omavastuuajan lyhentäminen kahdella päivällä ja se lisäisi julkisen talouden menoja noin 40 miljoonalla eurolla. Mallin laskelmat on tehty staattisesti.

Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden lyhentäminen - työryhmän muistio

KT Kuntatyönantajat
Täydentävä lausuma

Työryhmä käsitteli monipuolisesti toimeksiantonsa mukaisia asiakokonaisuuksia ja etenkin työttömyysturvan uudistamista ns. omavastuumallin mukaisesti.

KT Kuntatyönantajat katsoo, että omavastuumallin arvioimiseksi on vielä

- varmistettava työllistymistä edistävien monialaisten palvelujen saatavuus erilaisilla työmarkkina-aluilla ja etenkin vaikeimmin työllistettäville, pitkäaikaistyöttömille ja nuorille
- otettava huomioon te -hallinnon palvelurakenneuudistus ja sen vaikutus

Lisäselvitykset ovat tarpeen paitsi työnhakijoiden palvelujen myös kuntien rahoitusaseman turvaamiseksi toimeentulotuki- ja asumistukimenojen kasvaessa. Mikäli mallin jatkovalmistelu käynnistyy, on samalla varmistettava, ettei kuntien rahoitusasema heikkene.

KT muistuttaa vielä samanaikaisesta kuntien työllistämisvastuuta koskevasta valmistelusta.

KT Kuntatyönantajat puoltaa eläketukiratkaisun tekemistä kertaluonteisesti. Työryhmä ei tehnyt esitystä pitkään työttömänä olleiden palkkamallista, mutta KT pitää tärkeänä, että näissä kysymyksissä pyritään etenemään liittotasolla.

TÄYDENTÄVÄ LAUSUMA

Totean työryhmän raportista seuraavaa:

1. Työttömyysturvaa uudistettava työttömyyttä vähentäväksi ja työttömyysjaksoja lyhentäväksi

Maan hallitus on oikeassa tavoitellessaan nykyistä nopeampaa työllistymistä työttömyysturvan kannustavuutta parantamalla. Sillä työllisyyttä voidaan kiistatta lisätä. Työryhmässä esillä olleilla malleilla työllisyysvaikutukset olisivat olleet huomattavat.

Työryhmä käytti eniten aikaa niin sanotun omavastuunmallin kehittämiseen. Sitä toimivampi malli olisi ollut työttömyysturvan tason porrastus työttömyyden keston mukaan. Sellainen olisi ollut kehitettävissä Työllisyyspaketti -työryhmän ehdottaman (ks. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työelämä, 33/2016) tai tämän raportin liitteenä olevien muiden ”samansukuisten” mallien pohjalta. Näissä malleissa ei ole omavastuumallin kaltaisia perusoikeuspulmia ja ne olisivat hallinnollisesti yksinkertaisia toteuttaa.

Työttömyysturvan porrastuksen tai muilla tavoilla toteutettavan kannustavuuden parantamisen yhteydessä ei pidä luopua työttömyyspäivärahan omavastuuajan pidentämisestä. Eduskunnan käsiteltävänä oleva omavastuuajan pidentäminen 7 päivään on perusteltu muutos, koska sillä parannetaan työttömyysturvan rahoituksellista tasapainoa noin 40 miljoonalla eurolla vuositasolla.

Työllisyyden edistämistä haittaa liian korkeat työttömyysvakuutusmaksut. Nykyinen 4 prosentin kokonaisvakuutusmaksutaso on noin 1,5-2 prosenttiyksikköä liian korkea. Työvoimakustannusten kohtuullistamiseksi ja palkansaajien ostovoiman turvaamiseksi ansiosidonnaisessa työttömyysturvassa on noin 1 miljardin euron sopeutustarve. Tästä noin puolet olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa etuusmenon leikkauksilla ja puolet työllisyyden kohentamisesta ja työttömyyden vähentämisellä.

Työryhmän olisi tullut valmistella ja ehdottaa työttömyysturvan etuusmenoa selkeästi supistavia muutoksia. Perusteltu muutos olisi esimerkiksi lomakorvauksen jaksotuksen palauttaminen.

2. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoituksen käyttö palkkatukeen ja starttirahaan on epätarkoituksenmukainen

Asiallisesti ottaen hallituksessa ideassa ei ole kyse ansiosidonnaisen työttömyysturvan ansio-osan käytöstä palkkatuen rahoitukseen, vaan palkkatuen rahoittamisesta pakollisilla työttömyysvakuutusmaksuilla. Pidän ideaa epätarkoituksenmukaisena seuraavista syistä:

Palkkasidonnaisilla sosiaalivakuutusmaksuilla on luontevaa rahoittaa vain etuuksia, joiden saaminen on kytketty työsuhteeseen. Tämän laajasti hyväksyttyä vakuutusperiaatetta on perusteltu erityisesti työllisyyden edistämisellä. Periaatteetta on noudatettu luopumalla muun muassa luopumalla palkansaajan ja työnantajan kansaneläkemaksusta. Hallituksen idea tarkoittaisi, että toimittaisiin päinvastoin eli työllisyyden edistämistä rasittavia pakollisia sosiaalivakuutusmaksuja nostettaisiin ja niillä rahoitettaisiin yritystukia, joilla ei ole asiallista yhteyttä työsuhteisiin perustuviin etuuksiin.

Palkkatuki ja starttiraha ovat vaikuttavuudeltaan kehnoja työllisyyden edistämisen keinoja. Palkkatuki johtaa aivan liian harvoin työllistymiseen avoimille työmarkkinoille (Aho & Koponen (2007). Työvoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden seuranta II. Työpoliittinen tutkimus 324). Lisäksi palkkatuella työllistetään henkilöitä, jotka olisivat työllistyneet ilman palkkatukeakin. Palkkatuen volyymin kasvattamisen sijaan olisi tarkoituksenmukaisempaa kohentaa sen vaikuttavuutta.

Palkkatuki ja starttiraha vääristävät työmarkkinoiden toimintaa. Tuilla syrjäytetään työllisyyttä, joka olisi syntynyt ilman tukeakin. Tuet saattavat myös pitkittää työttömyyttä, kun työtön odottaa palkkatuki- ja starttirahakelpoisuutta.

Palkkatuki ja starttiraha vääristävät kilpailua. Osa markkinoilla toimivista saa perusteetonta kilpailuetua kilpailijoihinsa nähden, koska vain osaa toimijoista subventoidaan.

Ansioturvan rahoituksen käyttö heikentäisi Työttömyysvakuutusrahaston valmiiksi heikkoa taloutta. Sillä on velkaa kaikkiaan noin 1,1 miljardia euroa ja vakuutusmaksut ovat jo valmiiksi aivan liian korkeat. Sellaista mallia ei ole, jolla palkkatuen rahoitus työttömyysvakuutusmaksuilla ei heikentäisi rahaston taloudellista asemaa. Tähän saakka on haluttu, että Työttömyysvakuutusrahaston velkataakasta päästäisiin mahdollisimman pian eroon ja niin sanottu Emu-puskuri (rahaston varojen ja velkojen erotus) positiiviseksi. Rahaston velka on osa julkisen talouden velkaa, jota ei voi enää kasvattaa. Työttömyysvakuutusrahaston varojen käyttöön voi liittyä myös perusoikeuksien omaisuuden suojaan ja velkojen asemaan liittyviä oikeudellisia ongelmia, jotka tulee ottaa vakavasti.

3. Ikääntyneiden työmarkkina-asema tulee kohentaa eikä heikentää

Työllisyyden parantamiseksi ikääntyneiden työmarkkina-asemaa tulee kohentaa. Näin on toimittu erityisesti viimeisen kahden vuosikymmenen aikana.

Varhaisen työstä poistumisen väyliä on poistettu kokonaan tai kavennettu työurien pidentämiseksi. Työttömyyseläkkeestä, yksilöllisestä varhaiseläkkeestä ja varhennetusta vanhuuseläkkeestä on luovuttu. Työttömyysturvan lisäpäivärahaoikeuden alaikärajaa on nostettu.

Toimia on otettu käyttöön työttömäksi joutuneiden lähellä eläkeikään olevien työhön paluun tukemiseksi. Palkkatukea voidaan myöntää 60 vuotta täyttäneiden pitkäaikaistyöttömien työllistämiseksi muista ryhmistä poiketen kahdeksi vuodeksi kerrallaan ilman enimmäisaikaa. Ikääntyneelle työttömälle työnhalijalle on turvattu mahdollisuus työllistymistä edistävään koulutukseen tai kuntoutukseen. Ensi vuoden alusta TE-toimiston on järjestettävä 60 vuotta täyttäneelle työttömälle mahdollisuus työttömyysturvalaissa tarkoitettuun työllistymistä edistävään palveluun tai palkkatuettuun työhön muun kuin kunnan palveluksessa ennen kuin hänen oikeutensa työttömyyspäivärahaan päättyy enimmäisajan takia.

Tällaiset toimet ovat osoittautuneet toimiviksi. Lähellä eläkeikään olevien työmarkkina-asema on parantunut selvästi muita ikäryhmiä enemmän.

Hallituksen linjaus sotii näitä tavoitteita vastaan. Hallituksen viesti työmarkkinoille on se, että 60 vuotta täyttäneiden pitkäaikaistyöttömien oikea paikka on matalahkolla sosiaalietuudella työelämän sijaan. Se ei voi olla vaikuttamatta vahingollisesti ikääntyneiden työssä pysymiseen ja työllistymiseen.

Hallitus ilmeisesti katsoo, että ratkaisu on kertaluonteinen. Sellainen oli jo silloin, kun 1990-luvun laman aikana työttömäksi tulleet ”pelastettiin” pitkäaikaistyöttömän eläketuella. Jos tämä ”kertaratkaisu” tehdään jälleen kerran, on kovin lyhyt matka siihen, että mallista tulee pysyvä ikäsyrjintää ruokkiva ja julkisen talouden kustannuksia lisäävä automaatti.

Näistä syistä katson, että ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien eläketuki tulee jättää toteuttamatta.

Helsingissä 2.10.2016

Vesa Rantahalvari

Täydentävä lausuma työllisyystyöryhmän ehdotuksiin

SAK ei kannata työryhmän valmistelemaa ehdotusta työttömyysturvan uudistamismalliksi. Ehdotus uudesta aktiivimallista omavastuupäiviin todennäköisesti heikentäisi merkittävällä osalla työttömiä heidän työttömyysturvaansa. Hallituksen aiempi työttömyysturvan leikkausesitys on vasta eduskunnan käsittelyssä. Tämä aiempi päätös mm. lyhentää ansiosidonnaisen työttömyysturvan kestoa sadalla päivällä.

Osana kilpailukykysopimusta hallitus luopui hallitusohjelmassa sovitun lisäleikkauslistan toteuttamisesta. Tällä listalla oli myös ansiosidonnaisen työttömyysturvan 120 miljoona euron lisäleikkaus. SAK:n jäsenliitot olivat siinä käsityksessä hyväksyessään kilpailukykysopimuksen, että työttömyysturvaan ei enää tehdä lisäleikkauksia.

Omavastuupäivämalli ei kohtelisi työttömiä yhdenvertaisesti. Eri puolilla Suomea ja eri ammattiryhmissä olisi erilaiset mahdollisuudet täyttää aktiivisuusehdot. Erityisesti työttömyyden pitkittyessä omavastuupäiviä voisi kertyä huomattavasti nykyistä enemmän. Työttömyysturvan leikkaamisen vastapainoksi ei myöskään ole tulossa merkittävästi lisää työllistymistä edistäviä palveluita, lukuun ottamatta palkkatuen lisääminen. On kyseenalaista leikata työttömän toimeentuloa ehdotetulla tavalla, jos työttömällä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta saada työtä tai palveluja.

Erityisen ongelmallista on, että työryhmässä ei ole samaan aikaan tarkasteltu nykyistä karenssijärjestelmää, vaan tosiasiassa rakennetaan toista karenssijärjestelmää nykyisen rinnalle. Tämä monimutkaistaisi entisestään työttömyysturvajärjestelmää kun sitä pitäisi päinvastoin yksinkertaistaa. Työttömyysturvan karenssijärjestelmä olisi uudistettava ennakoitavammaksi, yksinkertaisemmaksi ja paremmin aktiivisuuteen ohjaavaksi. Nykyiset karenssit ovat usein kohtuuttoman pitkiä suhteessa työttömän rikkeeseen. Lisäksi työttömien opiskelua pitäisi helpottaa.

Hallitus on jo päättänyt, että jatkossa jokainen työtön haastatellaan kolmen kuukauden välein. Työryhmän ehdotuksessa työttömän aktiivisuuden toteaminen jäisi kuitenkin työttömyyskassojen ja Kelan tehtäväksi ja kokonaan irralleen työttömien haastatteluista. Hallitus arvioi parhaillaan myös TE-toimistojen tehtäviä ja työttömyysturvaan liittyvien viranomaistehtävien hoitoa osana maakuntauudistusta. Yhtenä vaihtoehtona on siirtää viranomaistehtäviä maksajille eli Kelalle ja työttömyyskassoille. Osana näitä uudistuksia olisi erinomainen tilaisuus yksinkertaistaa nykyistä työttömyysturva- ja karenssijärjestelmää.

Täydentävä lausuma Martti Hetemäen johtaman työllisyystyöryhmän raporttiin

Hetemäen johtama työryhmä on tehnyt mittavan ja osittain kannatettavan selvitystyön. Työryhmän raportti jäi eräin osin vajaaksi.

STTK:n mielestä työryhmän työtä hankaloitti turhan ahtaaksi rajattu tehtävänanto.

STTK olisi pitänyt perusteltuna, että työryhmä olisi voinut antaa eläketuen kertaluonteisesta toteuttamisesta myönteisen arvion. Eläketuki on inhimillisesti katsoen perusteltu ja työvoimahallinnon työn tehostamisen näkökulmasta järkevä.

Omavastuupäivämalli työttömyysturvan kannustavuuden lisäämiseksi on järkevämpi keino kuin kaavamaiset alenemat. Omavastuupäivämalli ei myöskään leikkaa työttömyysturvaa.

Omaehtoinen koulutuksen lisääminen työttömyysturvalla on yksi keino parantaa Suomen kilpailukykyä pitkällä tähtäimellä. Asia on monimutkainen ja siihen liittyy ongelmia, mutta lisätoimeksianto olisi ollut vähintäänkin perusteltu.

Helsinki 2.10.2016

Ralf Sund
STTK

Akava ry:n täydentävä lausuma 2.10.2016

Työllisyyden lisääminen ja työttömyyden keston lyhentäminen -työryhmän muistioon:

Akavan näkemyksen mukaan esitetyssä työttömyysturvan omavastuupäivämallissa pitäisi huomioida työttömän oma aktiivinen työnhaku omavastuupäiviltä välttymisen kriteerinä. Esitetyn mallin mukaan omavastuupäivien lisäämiseltä voi välttyä joko työllistymällä vähintään ehtojen mukaisesti tai osallistumalla työllistymistä edistävään palveluun ehtojen mukaisesti. Esitetyssä mallissa omavastuupäivien lisäämiseltä ei voi välttyä aktiivisellakaan omatoimisella työnhaulla. Esityksen mukaiset omavastuupäivien lisäämisen kriteerit eivät ole oikeudenmukaiset niitä työnhakijoita kohtaan, joille ei tarjota työllistymistä edistävää palvelua ja jotka eivät aktiivisesta työn hakemisesta huolimattakaan onnistu työllistymään ehdot täyttävällä tavalla. Työnhaun riittävä aktiivisuus voitaisiin todentaa esimerkiksi kolmen kuukauden välein tapahtuvan haastattelun yhteydessä.

Akavan näkemyksen mukaan työttömyydenaikaisen opiskelun mahdollisuuksia pitää parantaa. Esitimme että työryhmä olisi ottanut selvästi kantaa sen puolesta, että selvitys opiskelun mahdollisuuksien parantamiseksi käynnistettäisiin.

Heikki Taulu, työryhmän jäsen, Akava

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
Telefaksi 09 160 33123
www.vm.fi

Lokakuu 2016