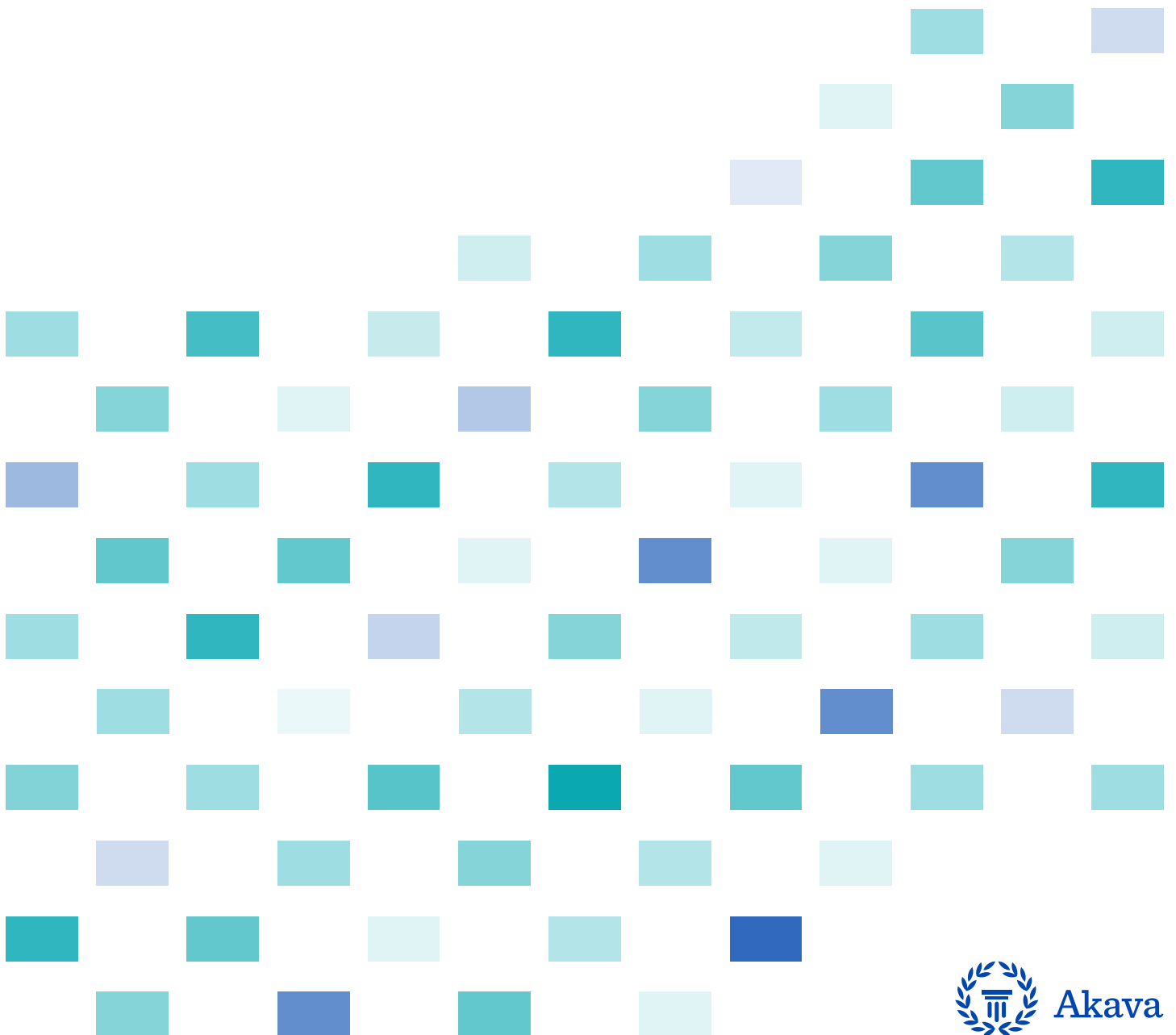


# Työttömyysturvan ja työnhaun aktiivimallit

Artikkeli 2/2018





## Artikkeli 2/2018

Kirjoittaja: Heikki Taulu, ekonomisti, Akava

Avainsanat: työllisyys, työttömyys

Päivämäärä: 5.4.2018

### Yhteenveto

Hallituksen perimmäisenä julkilausuttuna tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen 72 prosenttiin hallituskauden loppuun mennessä. Molempien esitettyjen uudistusten, sekä työttömyysturvan aktiivimallin, että työnhaun aktiivimallin oletetaan lisäävän työttömän aktiivisuutta eli työllistymispyrkimyksiä ja siten lyhentävän työttömyysjaksoja ja nostavan työllisyyttä. Malleja on myös perusteltu näiden tavoitteiden saavuttamista tukevilla laskelmilla: työttömyysturvan tason lasku lisää kannustimia työn hakemiseen ja vastaanottamiseen. Tässä artikkelissa esitellään molempien aktiivimallien sisältö sekä Akavan kannat uudistuksiin.

### Akava Works

Akavan tiedontuotanto toimii nimellä Akava Works.

Akava Works tarjoaa monipuolisesti tietosisältöjä raportteina, selvityksinä ja tutkimuksina. Tavoitteenamme on lisäksi herättää yhteiskunnallista keskustelua erityisesti akavalaisille tärkeistä ja ajankohtaisista aiheista. Akava Works -sisällöt eivät ole Akavan virallisia kannanottoja.

# Työttömyysturvan ja työnhaun aktiivimallit

## Artikkeli 2/2018

Hallituksen perimmäisenä julkilausuttuna tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen 72 prosenttiin hallituskauden loppuun mennessä. Molempien esitettyjen uudistusten, sekä työttömyysturvan aktiivimallin, että työnhaun aktiivimallin oletetaan lisäävän työttömän aktiivisuutta eli työllistymispyrkimyksiä ja sitä kautta lyhentävän työttömyysjaksoja ja nostavan työllisyyttä. Malleja on myös perusteltu näiden tavoitteiden saavuttamista tukevilla laskelmilla: työttömyysturvan tason lasku lisää kannustimia työn hakemiseen ja vastaanottamiseen.

Tässä artikkelissa esitellään molempien aktiivimallien sisältö sekä Akavan kannat uudistuksiin.

### 1. Työttömyysturvan aktiivimalli (eli aktiivimalli I)

Aktiivimalli tuli voimaan 1.1.2018, joten ensimmäiset mahdolliset leikkaukset etuuksien tasoon olivat ajankohtaisia 1.4.2018. Hallituksen esitys valmisteltiin sosiaali- ja terveysministeriössä Hetemäen työllisyystyöryhmän työn pohjalta kolmikantaisessa työryhmässä, jonka työhön SAK ei osallistunut. Hallitus liitti 5.10.2016 työmarkkinajärjestöjen kanssa käydyn keskustelun jälkeen työttömyysturvan aktiivimallin osaksi ns. kymppilistaa (katso liite).

#### Mallin sisältö

Työttömyysturvan aktiivimallissa työttömyysetuus maksetaan 65 työttömyysetuuden maksupäivältä 4,65 prosentilla alennettuna, jos henkilö ei ole 65 edeltävän työttömyysetuuden maksupäivän eli tarkastelujakson aikana osoittanut riittävässä määrin aktiivisuutta

- a) työllistymällä palkansaajana vähintään 18 tuntia (pääsääntö) palkansaaajan työssäoloehdon mukaisesti tai
- b) työllistymällä yrittäjänä (yrittäjätuloa vähintään noin 241 euroa) tai
- c) olemalla viittä päivää työllistymistä edistävässä työvoimaviranomaisen järjestämässä palvelussa.

Työttömyysetuuden 65 maksupäivää eli tarkastelujakson pituus vastaa noin kolmea kuukautta ja 4,65 prosentin alenema vastaa yhtä työttömyysetuuspäivää kuukaudessa. Työllistymistä edistäviksi palveluiksi katsotaan julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetussa laissa tarkoitettu työnhakuvalmennus, uravalmennus, työvoimakoulutus ja työttömyysetuudella tuettu työnhakijan omaehtoinen opiskelu, kokeilut ja kuntouttava työtoiminta. Lisäksi asetuksella voidaan säätää rekrytointikokeilusta.

Uudistukseen kuului, että työttömyyden alun omavastuu-aikaa eli niitä päiviä, joilta työttömyysetuutta ei makseta, vähennettiin seitsemästä päivästä viiteen päivään. Työttömyysetuuden määrä siis lisääntyy työttömäksi jäävällä työttömyyden alkuvaiheessa kahdella maksupäivällä joka tapauksessa. Ensimmäinen leikkaus

etuuteen tulee aikaisintaan neljännen työttömyyskuukauden alusta alkaen eli ensimmäisen 65 päivän tarkastelujakson jälkeen.

Ostavastuupäivien määrä työttömyysjakson alussa on ollut seitsemän päivää ainoastaan vuoden 2017 ajan (edellisestä työttömyysturvan muutoksesta lähtien), sitä ennen määrä oli viisi. Työttömyysturvan aktiivimallilla ”ostettiin” omavastuupäivien määrä takaisin viiteen.

### **Vaikutus työttömän etuustasoon**

Uudet työttömät (1.1.2018 jälkeen työttömäksi jääneet): mikäli aktiivisuus ei onnistu, mutta alkava työttömyysjakso jää enintään noin viiden kuukauden mittaiseksi, muutos aikaisempaan on työttömän saaman työttömyysturvan määrällä mitattuna nolla. Tällöin työttömyyden alun kaksi uutta etuuspäivää mitätöityvät neljännen ja viidennen työttömyyskuukauden vähennetyillä etuuspäivillä (=miinus 1 pv/kk). Kaikissa viittä kuukautta lyhyemmiksi jäävissä uusissa työttömyysjaksoissa työttömyysetuuden määrä kasvaa muutoksen myötä.

Kaikissa niissä tapauksissa, joissa aktiivisuuden osoittaminen määrättyllä tavalla onnistuu, saadun työttömyysetuuden määrä kasvaa aiempaan verrattuna, työttömyysjakson pituudesta riippumatta, koska työttömyysjakson alun omavastuupäivien vähentäminen lisää etuuden määrää kahdella maksupäivällä.

Ne henkilöt, jotka ovat työttömänä uudistuksen tultua voimaan, eivät kuluvan työttömyysjakson aikana pääse hyötymään työttömyyden alun omavastuupäivien määrän vähentymisestä. Heillä siis muutoksen vaikutus menee nollassa negatiivisen puolelle ensimmäisen kolmen kuukauden työttömyysjakson jälkeen, mikäli työttömyys jatkuu ja aktiivisuuden osoittaminen ei onnistu. Kaikissa niissä tapauksissa, joissa aktiivisuuden osoittaminen määrättyllä tavalla onnistuu, saadun työttömyysetuuden määrä pysyy samana aikaisempaan verrattuna.

Työ- ja elinkeinoministeriön tilastojen mukaan viimeisimmän vuoden aikana päättyneistä työttömyyksistä 53,6 prosenttia päättyi ennen 12 viikon eli noin kolmen kuukauden työttömyyden keston ylittymistä. Työttömyysjaksoja päättyi vuoden aikana yhteensä 554 000. Korkeakoulutetuista ei päättyneiden työttömyyksien osalta vielä ole saatu tietoa erikseen, mutta työttömänä olevien työttömyysjaksojen perusteella – joista koulutusasteen mukainen tilastotieto on saatavilla – on pääteltävissä, että korkeakoulutettujen päättyneet työttömyysjaksot eivät kestoiltaan merkittävästi poikkea keskimääräisestä. Useimmat työttömäksi jäävistä eivät siis ehdi kokea työttömyysetuuden laskua.

Työttömänä olevien joukossa, siis niillä joilla työttömyys jatkuu eli ei vielä ole päättynyt, työttömyyden kesto on ollut korkeintaan 12 viikkoa 29 prosentilla korkeakoulutetuista ja 31 prosentilla työttömistä muilla kuin korkeakoulutetuilla.

Akavalaisen palkansaajan keskitulon (4 400 euroa/kk) mukainen ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha on 1 993 euroa/kk eli noin 93 euroa/pv bruttona. Akavalaisella keskituloisella siis 4,65 % leikkaus tarkoittaa kuukausitasolla bruttona 93 euron menetystä. Tuloverotuksen huomioiminen pienentää leikkauksen nettovaikutusta noin neljänneksellä.

Akava ei ole lausunnoissaan ja kannanotoissaan vastustanut työttömyysturvan aktiivimallin käyttöönottoa. Akava on kuitenkin kritisoinut mallia siitä, että se ei huomioi työttömän omaa aktiivista työnhakua työttömyysetuuden leikkaamiselta välttymisen kriteerinä. Akava on myös pitänyt ongelmallisena mallin aiheuttamaa

alakohtaista epätasa-arvoa sekä varsinkin sitä, että palvelun saaminen ei useinkaan ole työttömästä itsestään kiinni: työtön, jolle tarjotaan palvelua, välttyy työttömyysturvan leikkaukselta, kun puolestaan työtön, jolta edellytetään omatoimista työnhakua ilman palvelua, ei vältty työttömyysturvan leikkaukselta (ellei onnistu työllistymään). Akava onkin edellyttänyt, että omatoiminen aktiivinen työnhaku huomioitaisiin mallissa etuuden leikkaukselta välttymisen kriteerinä.

## 2. Työhaun aktiivimalli (eli aktiivimalli II)

Työhaun aktiivimalli tulee voimaan aikaisintaan vuoden 2019 alusta. Mallin valmistelu aloitettiin työ- ja elinkeinoministeriössä kasvupalvelulainsäädännön valmistelun yhteydessä vuoden 2017 alkupuoliskolla. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vuoden 2018 aikana. Työ- ja elinkeinoministeriön työhaun aktiivimalli ei liity vuoden alusta voimaan tulleeseen sosiaali- ja terveysministeriön työttömyysturvan aktiivimalliin. Työhaun aktiivimalli kohdistuu karens sijärjestelmään ja työttömyysturvan aktiivimalli työttömyysetuuden tasoon.

Työhaun aktiivimalli merkitsee, että työttömyysetuuden saaminen edellyttäisi, että työtön työnhakija hakee keskimäärin vähintään yhtä työpaikkaa viikossa. Tarkastelujakso olisi 12 viikon eli noin kolmen kuukauden mittainen. Nykyäänkin työttömän velvollisuus on hakea aktiivisesti töitä, mutta työhaun aktiivimallin myötä tämä velvollisuus konkretisoitaisiin määrällisen haku- ja raportointivelvoitteen ja mahdollisen karenssin uhalla. Karenssin eli korvauksettoman määrääjän pituus voisi olla 60 päivää.

Akava on kritisoinut määrällistä työnhakuvelvoitetta uutena karenssin perusteena, koska se on liian ankara. Akava on myös pitänyt ongelmallisena kaavamaisista työhaun velvoitetta, koska se voi aiheuttaa epätarkoituksenmukaista työnhakua, kaavamaisista työhakemusten lähettelyä jne.

## 3. Aktiivimallien kehitysvaihtoehdot ja Akavan kannat

Akavan tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen 75 prosenttiin. Akava on esittänyt työhaun aktiivimallin valmistelun keskeyttämistä sellaisenaan ja siihen sisältyvän työnhakuvelvoitteen liittämisestä valmisteilla olevaan työttömyysturvan aktiivimalliin. Tämä linjaus yhdistää Akavan jo aikaisemmin esittämät kannat aktiivimalleihin. Akava siis kannattaa hakuaktiivisuuden lisäämispyrkimyksiä sinänsä, mutta vastustaa kaavamaisista hakuvelvollisuutta karenssin perusteena. Akava edellyttää myös sitä, että työtön työnhakija saa tarvitsemansa palvelut, jotta työnhaku olisi tehokasta ja tuloksellista. Akava edellyttää lisäksi, että työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltu opiskelumahdollisuuksien parantaminen työttömyyden aikana viedään lainsäädäntöön.

Akava on myös esittänyt, että työttömyysturvan alenemalta välttymisen kriteerinä olevat palvelut ymmärrettäisiin työttömyysturvan aktiivimallissa nykyistä laajemmin. Esimerkiksi ammattiliittojen ja työllistämisyhdistysten työllistymistä tukeviin palveluihin osallistumisen pitäisi olla hyväksyttävä osoitus aktiivisuudesta.

Akavan esitys työttömän oman työnhakuaktiivisuuden huomioimisesta työttömyysturvan aktiivimallissa lisää mallin edellyttämää hallinnollista työtä eli byrokratiaa. Toisaalta ministeriössä (TEM) on varma näkemys siitä, että työhaun

aktiivisuutta on mahdollista seurata jollakin hallinnollisesti kohtuullisella tavalla, koska muutoinhan valmisteilla oleva työnhaun aktiivimalli ei olisi mahdollinen toteuttaa.

### **Muita vaihtoehtoja**

Yksinkertaisin aktiivimalli olisi pelkkä työttömyysturvan ajallinen porrastus ilman keinoja tason laskulta välttymiseen. Tämä lisäisi työttömyyden pitkittyessä kannustimia pyrkiä pois työttömyydestä ja olisi hallinnollisesti kaikista yksinkertaisin käytäntö.

Toiseksi yksinkertaisin aktiivimalli olisi työttömyysturvan ajallinen porrastus niin, että kriteerien mukaisella työllistymisellä (kuten voimaan tullessa aktiivimallissa) työttömyysturvan tason laskulta voisi välttyä. Tässä mallissa pelkkä palveluihin osallistuminen, aktiivinen työnhaku tai muunlainenkaan aktiivinen toiminta (poislukien työllistyminen) ei estäisi työttömyysturvan laskulta ja malli olisi näin hallinnollisesti varsin yksinkertainen. Työttömyysturvan porrastus voisi olla voimaan tullutta aktiivimallia lievempi saman laskennallisen työllisyysvaikutuksen aikaansaamiseksi, koska tason lasku koskettaisi lähtökohtaisesti useampia, sillä tason laskulta olisi vaikeampi välttyä.

## 4. Liite: Hallituksen ns. Kymppilista

### Muistio hallituksen ja työmarkkinakeskusjärjestöjen tapaamisesta

Hallitus kiittää työmarkkinajärjestöjä työllisyysryhmän työstä ja Kesärannassa keskiviikkona 5.10.2016 pidetystä keskustelusta. Työmarkkinakeskusjärjestöjen kanssa käydyn keskustelun pohjalta hallitus on etenemässä seuraavasti:

1. Aktiivimallin valmistelu etenee työllisyystyöryhmän muistiossa esitetyn mallin mukaisesti.
2. Ensi vuonna voimaanastuvasta palkkatukijärjestelmästä (työttömyysturvan perusturvan käyttäminen palkkatukena ja starttirahana) saatavien kokemusten perusteella laaditaan yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa selvitys, jossa arvioidaan edellytyksiä käyttää ansioturvaa vastaavalla tavalla vuoden 2018 alussa.
3. Ikääntyneiden kertaluontoinen eläketuki toteutetaan hallituksen esittämän mukaisesti.
4. Etsivä nuorisotyön kehittäminen ja nuorten aikuisten osaamisohjelma jatko toteutetaan hallituksen esittämän mukaisesti.
5. Niin sanotun uusi alku -mallin soveltaminen jää sovittavaksi työehtosopimusneuvotteluissa.
6. Työttömyyden aikaisen omaehtoisen opiskelun kehittäminen selvitetään yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa hallituksen puoliväliriiheen mennessä.
7. Hallituksen puoliväliriiheen mennessä valmistellaan työmarkkinajärjestöjen kanssa tarkennukset 0-tuntisopimuksien pelisääntöihin.
8. Työvoimapalvelujen riittävät resurssit turvataan ottaen huomioon työryhmän esitykset.
9. Sovittelun päivärahan maksatus on järjestettävä siten, että se ei haittaa työn vastaanottamista.
10. Työttömyysturvan seuraamusjärjestelmää kehitetään siten, että se ottaa huomioon nykyisen karenssijärjestelmän ja omavastuupäivien yhteensovittamisen. Tässä yhteydessä varmistetaan tiedon kulku TE-toimistojen ja työttömyyskassojen välillä.