

Työttömyysturvan kehittäminen

Työllisyyttä ja sitä julkisen talouden vakautta voitaisiin tukea

- Porrastamalla ansiosidonnaisen työttömyysturvan kesto työssäolon mukaisesti
- Selvittämällä työmarkkinatuen ja siihen kytkeytyvien palveluiden nykytila ja harkitsemalla etuuden ja näiden palveluiden kokonaisvaltaista uudistamista
- Luopumalla ikäsidonnaisista työttömyysturvan poikkeussäännöistä sekä kehittämällä palveluprosessia vastaamaan työnhakijoiden tuen tarpeeseen nykyistä laajemmin

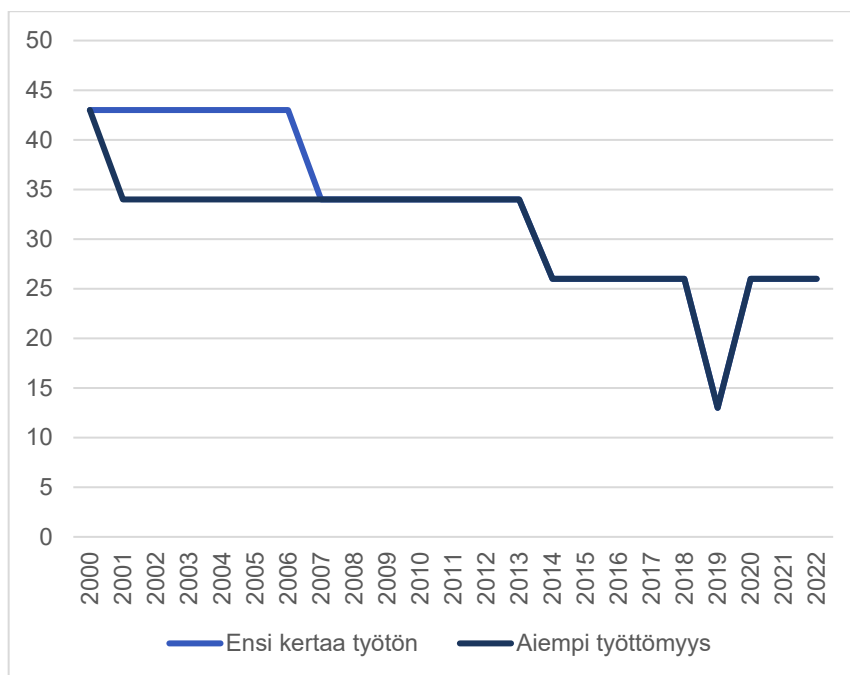
Työttömyyspäiväraha-oikeuden edellytyksenä oleva ns. palkansaaajan työssäoloehto on lyhentynyt tasaisesti 2000-luvulla, ollen tällä hetkellä 26 viikkoa (6 kuukautta). Työssäoloehdon täyttävä työssäolo tarkastelujakson aikana oikeuttaa pääsääntöisesti 400 etuuspäivän (eräillä poikkeuksilla 300 tai 500 päivää) eli yli 18 kuukauden työttömyysturvaan. Vakuutusperiaatteen näkökulmasta tilanne, jossa työssäolo luo oikeuden huomattavasti kestoaan pidempään työttömyysetuusjaksoon on ongelmallinen.

Esimerkiksi sosiaali- ja työministeriön työttömyysturvan kehittämisen työryhmän (STM 2021) raportissa esitetyt mallit tarjoavat kehittämisvaihtoehtoja työssäoloehdon ja etuuskauden keston suhteen tasapainottamiseksi. Työryhmän selvittämissä vaihtoehtoissa etuuskauden enimmäiskesto olisi nykyistä lyhyempi, mikäli työssäolo tarkastelujakson aikana on vähäistä, mutta kasvaisi nykyisen pituiseksi työssäoloehdoton luettavien kuukausien määrän kasvaessa. Työttömyysturvan uudistaminen tällä tapaa vähentäisi etuusmenoja ja vahvistaisi työllisyyttä (ks. työttömyysturvan muutosten vaikutuksista työllisyyteen esimerkiksi Kyyrä ym. 2017 sekä Andersen ym. 2018); toisaalta ratkaisussa säilyisi nykyisen kaltainen suoja sellaisilla henkilöillä, joiden työnteko tarkastelujakson aikana on ollut runsasta.

Työttömyyspäivärahaan liittyvien uudistusten lisäksi työttömyysturvan kehittämisen työryhmän työn yhteydessä selvitettiin työmarkkinatuen kehittämisen vaihtoehtoja (Neimala 2021). Työmarkkinatuki on kansainvälisesti tarkasteltuna poikkeuksellinen etuus: vakuutusmuotoinen työttömyysetuus, jolla ei ole enimmäiskestoja. Työmarkkinatuen asema muuttui 2000-luvun alussa, kun siihen liittyvä laki sulautui työttömyysturvalaiksi. Ajan myötä etuuden tienoole on muodostunut joukko erinäisiä ratkaisuja aina nuorten ohjaamoista lakiin työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta. Työmarkkinatuen asema onkin muodostunut järjestelmässä monin tavoin epätarkoituksenmukaiseksi, ja edellyttäisi syvällisempää tarkastelua.

Työssäoloehdon porrastaminen työssäolon keston mukaan

Vuonna 2022 palkansaajan työssäoloehto täyttyy ja oikeus työttömyyspäivärahaan syntyy, kun etuuden hakija on ollut vähintään 26 kalenteriviikkoa [työttömyysturvalain 5 luvun 4 §](#) tarkoittamassa työssä 28 lähinnä edellisen kuukauden aikana. Vielä 2000-luvun alkupuolella työssäoloehdon täyttyminen edellytti 43 kalenteriviikon työssäoloa, ja koronakriisin aikana raja kävi väliaikaisesti 13 viikossa.



Kuva 1: Työssäoloehdon täyttymiseen edellytetty työssäoloaika tarkastelujaksolla.

Työssäoloehdon täyttyminen on siis muuttunut merkittävästi aiempaa helpommaksi; samalla pääsääntöinen työttömyysturvan etuusjakson kesto on lyhentynyt sadalla päivällä 400 päivään. Seurauksena varsin lyhyellä työssäololla voidaan saavuttaa suhteessa työssäolon keston pitkä etuusosoikeus. Koska työttömyysvakuutuksen keskeisenä perusteena on vakuuttaa yksilöitä korvaamalla vakiintuneesti työmarkkina olleelle ([TTL 2§](#)) työttömyydestä aiheutuvia taloudellisia menetyksiä, on 300-400 etuuspäivän mittaista enimmäiskestoja vaikea perustella työssäoloehdolla, jonka täyttyminen edellyttää vain 130 työpäivää: vakuutus on suhteettoman kattava verrattuna vakuutettuihin tuloihin.

Sekä kansainvälisen että kotimaisen tutkimuskirjallisuuden mukaan työttömyysturvan tasolla ja kestolla on merkitystä työttömyysjaksojen keston näkökulmasta (ks. esim. Kyyrä ym. 2017, Andersen ym. 2018 sekä Kauhanen ym. 2008). Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän (STM 2021) arvioiden mukaan työttömyyspäivärahan työssäoloehdon muuttaminen niin, että kuuden kuukauden työssäolo tuottaisi 100 päivän työttömyysturva-oikeuden, ja kukin kuukauden päivän työssäolo yli tämän lisäisi etuuspäiväoikeuden enimmäiskestoja 20 päivällä, voisi vahvistaa työllisyyttä noin 6500-7500 työllisellä. Ratkaisun hyödyllisenä puolena olisi, että sellaisissa tapauksissa, jossa pääosa tarkastelujaksosta on työntekoa, säilyisi etuusjakson kesto nykytasoisena: näin vakuutus suojaisi yhä voimakkaasti niitä, joiden työssäolo on erityisen vakiintunutta.

Julkisen talouden näkökulmasta muutos vahvistaisi pidemmällä aikavälillä julkista taloutta yli 200 miljoonalla eurolla. Etuussäästöt kohdentuisivat pääasiassa Työllisyysrahastolle, mutta muu julkinen talous hyötyisi myös merkittävästi vahvistuneiden verotulojen kautta.

Työmarkkinatuen tilanne

Työmarkkinatuki syntyi etuutena Suomeen 90-luvun lamassa. Vaikean työmarkkinatilanteen seurauksena synnyttiin uusi tukilaji niille, jotka esimerkiksi putosivat pois työttömyyspäivärahalta. [Tuen alkuperäisenä](#) tarkoituksena oli muun muassa edistää ja parantaa tuen saajien työmarkkinoille hakeutumisen ja palaamisen edellytyksiä. Laki yhdistyi työttömyyspäivärahojen kanssa työttömyysturvalaiksi vuonna [2002](#). Lakien yhdistäminen on tuonut työmarkkinatukea lähemmäs työttömyyspäivärahaetuutta, ja kauemmas sen alkuperäisestä tarkoituksesta. Useiden selvitysten (ks. koontia teoksessa Neimala 2021) mukaan on epäselvää, muodostaako nykyinen työmarkkinatuki sekä palvelujärjestelmä taloudellisten kannustimien sekä palveluiden osalta tarkoituksenmukaisen kokonaisuuden.

Työmarkkinatukeen kiinteästi liittyviä prosesseja on syntynyt ajan myötä useita. Esimerkiksi [laissa monialaisesta yhteispalvelusta](#) määritellään selvitettäväksi monialaisen yhteispalvelun tarve työttömän saatua 300 päivää työmarkkinatukea työttömyyden perusteella. Vastaavasti [lakia kuntouttavasta työtoiminnasta](#) sovelletaan eräät määräajat työmarkkinatukea saaneisiin. Lakisääteisten ratkaisujen lisäksi on syntynyt muita ratkaisuja eri järjestelmien reunoilla oleville henkilöille, kuten ohjaamotoiminta.

Työmarkkinatuki kytkeytyy myös voimakkaasti toimeentulotukeen. Lähes puolet toimeentulotuen saajista on työttömiä, todennäköisesti pääasiassa työmarkkinatuen saajia; lisäksi noin 20 % toimeentulotuen saajista on vailla etuuksia olevia työttömiä (ks. Jauhiainen ja Korpela 2019). Ilmeisiä yhtymäkohtia toimeentulotuen tarpeen ja työmarkkinatuen välillä ovat muun muassa aktiivisuusajan työmarkkinatuki, jota maksetaan esimerkiksi karenssista tai työssäolovelvoitteesta huolimatta. Työmarkkinatuen saajissa on siis merkittävä kohdejoukko, joiden osalta sosiaalipalvelutkin ovat todennäköisesti relevantteja.

Työmarkkinatuen uudistaminen edellyttäisi laajan työryhmätyön käynnistämistä etuuden ja siihen kytkeytyvien palveluiden osalta. Kyseeseen tulisivat erilaiset ratkaisut jotka liittyvät etuuden määräytymisperusteisiin, siihen liittyviin velvoitteisiin sekä näistä sanktiointiin, ja palveluverkon kokonaisuuteen ja kokoamiseen yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Tavoitteeksi tulisi asettaa kulttuurinmuutos, jossa työ ja omasta toimeentulosta huolehtiminen olisi ensisijainen vaihtoehto, vaikka työnteko sinänsä ei taloudellisesti verrattuna etuusjärjestelmään huomattavan kannustavaa olisikaan.

Työttömyysturvan ikäsidonnaiset säännökset ja palveluprosessi

Työttömyysturvaan liittyy lukuisia ikäsidonnaisia poikkeussäännöksiä. Näiden säännösten tarkoitus on suojata tietyn ikäisten etuudensaajien asemaa toisia vahvemmin, mutta niiden kääntöpuolena on niiden mahdollinen kääntyminen riskiksi ikäryhmien työllisyyden näkökulmasta (esim. Kyrrä ja Pesola 2020). Näitä ovat esimerkiksi työssäoloehdon täyttämiseen liittyvät poikkeukset, jotka mahdollistavat työttömyysturvakauden uusimisen jopa kokonaan ilman työssä käyntiä tai velvoitetyn kautta (laki julkisista työvoima- ja yrityspalveluista 11 luku kokonaisuudessaan, työttömyysturvalain 5 luvun 4a§ 2. momentti), sekä päivärahan tasoa työssäoloehdon uusiutumisessa suojaavat säännökset (työttömyysturvalain 6 luvun 8§ 4. momentti). Säännöksistä luopuminen kehittäisi työttömyysturvaa nykyistä voimakkaammin nimenomaan työn menetyksestä aiheutuvia taloudellisia haittoja korvaavaksi.

Nykymuotoisessa työttömyysturvalaissa etuudensaajan yleiset oikeudet ja velvollisuudet (1 luvun 3§) kattavat kaikki etuudensaajat. Sen sijaan laissa julkisista työvoima- ja yrityspalveluista (1 luvun 3§) työtön työnhakija määritellään työajan perusteella. Lakien määritelmien väliin jää huomattava joukko henkilöitä, jotka ovat työttömyysturvalain näkökulmasta etuudensaajia (eli saavat työttömyysetuutta), mutta jotka eivät lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluista mukaan ole työttömiä (eli säännöllinen viikkotyöaika on yli 4 tuntia). Henkilöt, jotka eivät lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluista mukaan ole työttömiä työnhakijoita, ovat oikeutettuja vain vaillinaiseen palveluprosessiin ja toisaalta varsin nimelliseen työnhakuvelvoitteeseen. Muuttamalla lain määritelmä yhdenmukaiseksi työttömyysturvalain kanssa nämä henkilöt voitaisiin yhdistää paremmin palveluprosessiin, ja samalla työttömyysturvalain tarkoitus täytyisi nykyistä täsmällisemmin. Tämän valuvian korjaaminen olisi myös edellytys eräiden muiden työttömyysturvalain kömpelöinä pidettyjen ominaisuuksien, kuten sovitellun päivärahan työaika rajoitteen (työttömyysturvalain 4 luvun 3§), korjaamiseen.

Lähteet

Andersen, T.M., Kristoffersen, M.S, Svarer, M. ([2018](#)): Benefit re-entitlement conditions in unemployment insurance schemes. Labour Economics, 52(2018), 27-39.

Jauhiainen, S., Korpela, T. (toim) ([2019](#)): Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen, ja työnteko. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:28.

Kauhanen, M., Bolvig, I., Hardoy, I., Lilja, R., Roed, M. ([2008](#)): The incentive effects of tightened UIB entitlement rules – empirical evidence from three Nordic countries. Palkansaajien tutkimuslaitos, työpapereita 242.

Kyyrä, T., & Pesola, H. ([2020](#)): Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers. Labour Economics, Volume 62, January 2020, 101777.

Kyyrä, T., Pesola, H., & Rissanen, A. ([2017](#)): Unemployment insurance in Finland: a review of recent changes and empirical evidence on behavioral responses.

Neimala, Anne ([2021](#)): Työmarkkinatuen kehittämisen vaihtoehtoja. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:11, liite.

STM ([2021](#)): Työttömyysturvan kehittämisen työryhmä: työryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:11.