

Asiantuntijalausunto Eduskunnan työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle

Kauppatieteiden tohtori Merja Kauhanen

Asia: HE 41/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024

Asia: VNS 1/2023 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2024—2027

Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoni hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2024 ja hallituksen selonteosta julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2024–2027. Erityisesti pyydetään arviota työllisyysvaikutuksista, johon tämä lausunto keskittyy.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2024–2027 julkisen talouden alijäämätavoitteeksi on asetettu korkeintaan 1 % suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2027 mennessä. Tavoitteen saavuttamiseksi hallitus sitoutuu vaalikauden aikana vahvistamaan julkista taloutta pysyvästi toimenpidekokonaisuudella, joka vahvistaa julkista taloutta nettomääräisesti 6 mrd. euroa vuoden 2027 tasolla. Tavoitteesta 4 mrd. euroa tulee julkisen talouden menosäästöistä ja 2 mrd. euroa hallituksen linjaamista rakennepoliittisista toimista. Rakennepoliittiset toimet ovat sellaisia, joilla tavoitellaan työllisyyden lisäämistä. Kaikkiaan hallituskaudella tavoitellaan työllisyyden kasvattamista 100 000 työllisellä.

Rakenteelliset toimet työllisyyden parantamiseksi jakautuvat suunnitelman mukaan työttömyysturvan kokonaisuuteen, muuhun sosiaaliturvaan ja verotukseen, työmarkkinauudistuksiin sekä muihin työllisyyttä vahvistaviin uudistuksiin. Näistä toimista osalle on jo hallitusohjelmassa esitetty valtiovarainministeriön tekemiä arvioita työllisyysvaikutuksista, lähinnä työttömyysturvaan sekä muuhun sosiaaliturvaan ja verotukseen liittyvistä toimista. Julkisen talouden suunnitelmassa todetaan, että hallitusohjelmassa merkittävimmät työllisyysvaikutukset on arvioitu olevan KHI/KEL-sidonnaisten etuuksien indeksitoimilla (17 000 työllistä), ansioturvan tason porrastuksella (15 800 työllistä), lapsikorotusten lakkauttamisella (10 000 työllistä), työn verotuksen keventämisellä (8 700 työllistä) sekä aikuiskoulutustuen lakkauttamisella (8 000 työllistä). Kaikkien hallitusohjelmassa arvioitujen rakennepoliittisten toimien tuottaman työllisyyden julkista taloutta vahvistava vaikutus on yhteensä noin 1,9 mrd. euroa.

Arvio työllisyysvaikutuksista

Työttömyysturvan kokonaisuus pitää sisällään suuren joukon hallitusohjelmaan kirjattuja uudistuksia työttömyysturvaan. Uudistuksissa ansiosidonnaisen työttömyysturvan työssäoloehtoä pidennetään 12 kuukauteen, työssäoloehdon euroistaminen otetaan käyttöön, toteutetaan ansioturvan tason porrastaminen siten, että kahdeksan työttömyysviikon jälkeen tuki laskee 80 % tasolle alkuperäisestä ja 34 viikon jälkeen 75 % tasolle alkuperäisestä, lomakorvausten jaksotus palautetaan, omavastuupäivät palautetaan viidestä seitsemään. Työttömyysturvan ikäsidonnaisista poikkeussäännöistä luovutaan, työttömyysturvan lapsikorotukset poistetaan sekä poistetaan työttömyysturvan suojaosat.

Valtiovarainministeriö on arvioinut kaikille näille uudistuksille työllisyyttä lisääviä vaikutuksia lukuun ottamatta suojaosan poistoa, jonka osalta todettiin, että vaikutus työllisyyteen on vähäinen. Hallitusohjelmassa esitetty alustava arvio työttömyysturvan kokonaisuuden työllisyysvaikutuksiksi niiden yhteisvaikutukset huomioiden oli kesäkuussa 41,400 työllistä. Arviosta todettiin, että se täsmentyy valmistelun edetessä. Liittyen vuoden 2024 talousarvioon ja tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä syksyllä annettiin hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 73/2023 vp), jossa ovat mukana muut uudistukset työttömyysturvan kokonaisuudesta lukuun ottamatta ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastusta. Hallituksen esityksessä muutosten arvioidaan lisäävän

työllisyyttä 20 400 työllisellä, mikä vahvistaisi julkista taloutta valtiovarainministeriön arvion mukaan noin 550 miljoonalla eurolla.

Työllisyysvaikutusarvioiden tekemisessä on hyödynnetty aiempien empiiristen tutkimusten tuloksia esim. työttömyysturvan tason vaikutuksista työttömyyden kestoon ja/tai toisaalta työllisyysvaikutuksia on arvioitu soveltamalla osallistumisveroasteen muutoksia SISU-mikrosimulointimallilla.

Aiemman mittavan tutkimuskirjallisuuden perusteella tiedetään, että työttömyysturvan kestolla ja tasolla on merkitystä työttömyysjaksojen pituudelle (esim. Schmieder ja Wachter (2016) katsausartikkeli) siten, että parempi taso ja pidempi korvausjakso pidentävät työttömyysjaksoja. Aina työttömyysjakson pidentyminen ei johdu negatiivisista kannustinvaikutuksista, vaan se voi myös johtua ns. likviditeettivaikutuksista (esim., Chetty 2008; Card ym. 2007). Toisin sanoen parempi työttömyysturva mahdollistaa likviditeettirajoitteisille etsiä pidempään itselle sopivaa työtä, jolloin sillä on hyvinvointia lisäävä vaikutus.

Suomea koskeissa vaikutusarvioinneissa on osin hyödynnetty aiempien Suomea koskevien tutkimusten tuloksia (mm. Uusitalo ja Verho 2010; Kyyrä 2022). Mutta on syytä ottaa huomioon, että työllisyysvaikutuslaskelmiin liittyy suuria epävarmuustekijöitä. Tämä tuodaan esille mm. HE 73/2023 vp, jossa todetaan työttömyysturvauudistusten työllisyysarvioiden osalta seuraavaa: ”työllisyysvaikutusarviot ovat suuntaa antavia, sillä erilaisten kohderyhmien reaktiot kannustimien muutoksiin voivat erota toisistaan, ja arvioiden pohjalla olevien tutkimustulosten asetelmat ovat voineet olla hyvin erilaisia kuin tässä esitetyt muutokset” (HE 73/2023 vp, 60). Esimerkiksi laajalti työllisyysarviolaskelmissa käytetty työttömyyden keston jousto bruttokorvausasteen suhteen 0,79 on Uusitalon ja Verhon (2010) tutkimuksesta, jossa he arvioivat vuoden 2003 uudistuksen vaikutuksia, jossa eroraha lakkautettiin ja pitkän työhistorian omaavien työttömyyskorvaus nousi työttömyysjakson alussa. Uudistus koski varsin pientä ja valikoitunutta ryhmää, jonka vuoksi voi miettiä kuinka hyvin tulokset ovat yleistettävissä laajemmalti.

Työttömyysturvan porrastuksen osalta ei ole selkeää tutkimusnäyttöä sen työllisyysvaikutuksista. Empiiristä tutkimusta aiheesta on ylipäänsä vähän ja tulokset ovat erisuuntaisia. Kolsrud ym. (2018) Ruotsia koskeva tutkimuksen mukaan työttömyysturvan aleneva korvaus ei ollut optimaalinen työllisyys- eikä vakuutusturvamielessä. Valtiovarainministeriön tekemä työttömyysturvan alenevan porrastuksen alustava työllisyysarvio on laskettu hyödyntäen työttömyyden keston jousto bruttokorvausasteen suhteen Uusitalo ja Verho (2010) tutkimuksesta.

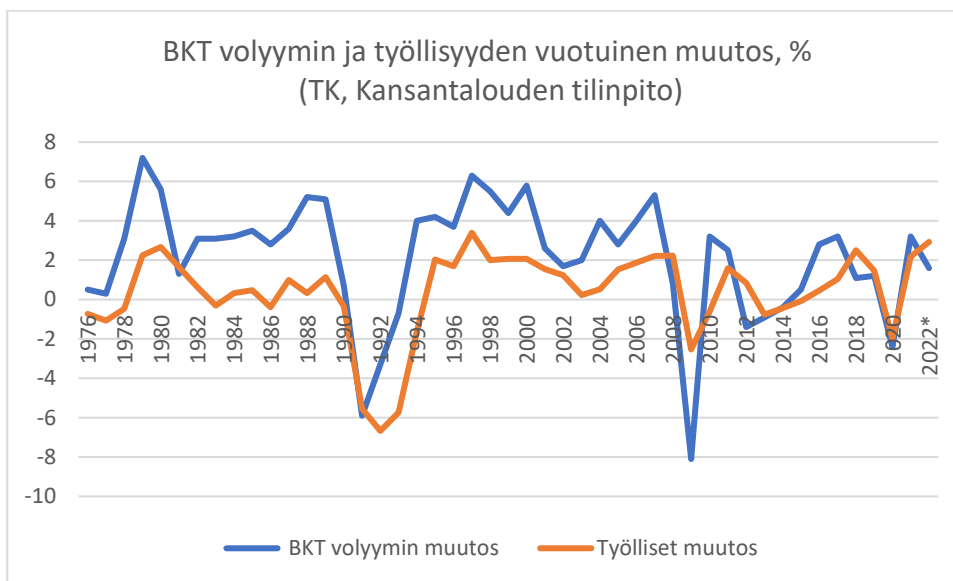
Työttömyysturvan suojaosan poiston osalta työllisyysvaikutuksen arvioitiin olevan vähäinen. Tavoitteena uudistukselle on edistää työllistymistä kokoaikatyöhön osa-aikatyön sijaan. Hallituksen tavoitteena on ohjata näin ihmisiä osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön. Kokoaikaista työtä haluaisi jo nytkin moni osa-aikatyötä tekevä, mutta ei ole sitä onnistunut saamaan. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan kokoaikatyön puutteen vuoksi osa-aikatyötä tekee reilu neljännes 15–64-vuotiaista (v.2022), mutta 25–59-vuotiaista liki 31 prosenttia (v.2022). Suojaosan poistaminen ei yksistään tuo lisää kokoaikaisia työpaikkoja tarjolle. Lisäksi on hyvä ottaa huomioon, että sovitellun työttömyysetuuden ja osa-aikaisen tai tilapäisen pienimuotoisen työskentelyn yhdistäminen on myös nähty keinona, jolla pyritään nopeuttamaan kokoaikaista työllistymistä.

Työllisyysvaikutuksia arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös työnetsinnän ulkoisvaikutukset sekä työ- ja hyödykemarkkinoiden kysyntävaikutukset (esim. Kekre 2016; Dube 2021). Riippuen näiden vaikutusten suhteellisesta voimakkuudesta, yksilötasolla arvioidut vaikutukset voivat joko yli- tai aliarvioida kokonaisvaikutuksia (Landais ym. 2018). Kokonaisvaikutuksia arvioivaa tutkimusta on kuitenkin vielä verraten vähän, ja tulokset ovat erisuuntaisia. Tämänhetkisen tutkimustiedon mukaan työttömyysturvan

kokonaisvaikutukset työllisyyteen vaikuttaisivat olevan yleisemmin yksilötasolla arvioituja vaikutuksia pienempiä.

Muutokset työttömyysturvaan eivät tapahdu tyhjiössä. Muut makrotaloudelliset muutokset (suhdannetilanne) ja muut samanaikaisesti tehtävät muutokset lainsäädännössä voivat vaikuttaa muutoksiin. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyt valtiovarainministeriön ennustamat talouskasvuluvut jäävät kaikkina vuosina julkisen talouden suunnitelman kattavan ajanjakson vuosina alle kahden prosentin (1,2 % v.2024, 1,8 % v.2025, 1,7 % v.2026 ja 1,6 % v.2027).

Seuraava kuvio bkt:n volyymin ja työllisyyden vuotuisista muutoksista osoittaa yhteyden bkt:n kasvun ja työllisyyden muutosten välillä.



Kaikkiaan työttömyysturvan muutosten työllisyysvaikutuksiin liittyy suurta epävarmuutta. Sen sijaan vaikutukset työttömien toimeentuloon ja hyvinvointiin ovat varmempia. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan heikennykset heikentävät työttömyysturvan vakuutusominaisuutta. Muutokset iskevät voimakkaasti niihin, joiden mahdollisuudet reagoida muutoksiin kannustimissa ja työllistyä ovat muita huonommat.

Muun sosiaaliturvan kokonaisuus sisältää kansaneläke- ja kuluttajahintaindeksiin sidottujen etuuksien (pl. toimeentulotuki, eläkkeet ja rintamalisät) jäädyttämisen vuoden 2023 tasolle vuosina 2024–2027. Myös tälle muutokselle on pystytty laskemaan työllisyysvaikutus, joka on kesästä täsmentyneen uuden laskelman mukaan 18,600 työllistä, kun huomioidaan ristikkäisvaikutukset (VM 2023). Tämä on merkittävin työllisyysvaikutus yksittäisistä toimista. Arvio perustuu SISU-mikrosimulointimallilla tehtyihin simuloituihin muutoksiin henkilöiden työllistymisveroasteissa yhdistettynä akateemisesta tutkimuksesta (Jäntti ym. 2015) Suomea koskevaa työn tarjonnan joustoa 0,17. Jäntin ym. (2015) tutkimuksessa Suomea koskevan aineiston viimeinen vuosi on vuosi 2004 ja analyysi koskee 25–64-vuotiaita. Koska tutkimuskirjallisuudessa joustoarvioiden vaihteluväli on laaja, jousto-oletuksilla on suuri merkitys saataviin arvioihin. Lisäksi koska jäädytyksen vaikutus perustuu kuluttajahintojen ennustettuun muutokseen, sisältyy arvioihin myös ennusteita koskevaa epävarmuutta.

Hallitusohjelmassa on sovittu myös **tuloverotuksen keventämisestä**. Sen työllisyysvaikutuksiksi on arvioitu 8000 työllistä. Aiemman tutkimuskirjallisuuden mukaan tuloveroasteen laskeminen ei merkittävästi lisää työnteon määrää. Tutkimuskirjallisuudesta voidaan havaita, että osallistumiskannusteiden kohdentamaton

keventäminen laajalle joukolle on kallista, eikä saa aikaiseksi hintaansa suhteutettuna kovin suurta työvoiman tarjontareaktiota ainakaan lyhyellä aikavälillä. (Matikka ym. 2016).

Hallituksen ohjelmassa työllisyyttä halutaan parantaa myös joukolla **työmarkkinauudistuksia** kuten liittyen alle vuoden kestävien määräaikaisten työsuhteiden käytön ja henkilöperusteisen irtisanomisen helpottamiseen ja paikallisen sopimisen lisäämiseen. Jatkossa alle vuoden kestäviä määräaikaista työsuhteita voisi käyttää ilman erityistä perustetta. Henkilöperusteiseen irtisanomiseen riittäisi jatkossa asiallinen peruste nykyisen asiallisen ja painavan syyn sijaan. Millekään näistä ei ole vielä laskettu työllisyyttä lisääviä vaikutuksia ja niiden esittäminen voi olla vaikeaa tukeutuen aiempaan tutkimukseen.

Aiemman empiirisen tutkimuskirjallisuuden perusteella henkilöperusteisen irtisanomisen helpottaminen lisää rekrytointeja, mutta myös irtisanomisia, jolloin nettovaikutus työllisyyteen on nolla (Kauhanen ja Kauhanen 2018). Myöskään paikallisen sopimisen lisäämisellä ei tutkimuskirjallisuuden valossa ei voida osoittaa olevan välittömiä työllisyysvaikutuksia (TEM 2020). Sen sijaan uudistuksilla, jotka helpottavat määräaikaisten työsuhteiden käyttöä ja henkilöperusteista irtisanomista voi ennakoida lisäävän työntekijöiden turvattomuutta, jolla on merkitystä myös koettuun työhyvinvointiin.

Lisäksi työllisyyden parantamista tavoitellaan muilla työllisyyttä vahvistaviin uudistuksilla, jotka liittyvät mm. työvoimapalveluiden uudistamiseen, osatyökyisten työelämään osallistamisen vahvistamiseen ja työkyvystä huolehtimiseen ja työssä jaksamiseen. Näille ei myöskään ole laskettu toistaiseksi työllisyysvaikutuksia. Toimien työllisyysvaikutusten arviointi edellyttäisi tarkempaa tietoa toimien sisällöstä.

Työllisyyden parantamista hallituskauden aikana tavoitellaan 100 000 työllisellä rakenteellisten työllisyystoimien avulla. Kuten edellä on esitetty, osalle toimista on pystytty esittämään niiden työllisyyttä kasvattavia vaikutuksia, mutta arvioihin liittyy kuitenkin suurta epävarmuutta. Osalle toimista on taas vaikea laskea aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella työllisyyttä parantavia vaikutuksia. Suhdanne-tilanne vaikuttaa siihen, miten työvoiman kysyntä kehittyy. Yksistään työvoiman tarjonnan lisäämisellä ei saada ihmisiä työllistymään, jos kysyntää ei ole.

Helsingissä 24.10.2023

Merja Kauhanen

Lähteet:

Card, D., Chetty, R. ja Weber, A. (2007) The Spike at Benefit Exhaustion: Leaving the Unemployment System or Starting a New Job? *American Economic Review* 97(2): 113-118.

Chetty, R. (2008) Moral Hazard Versus Liquidity and Optimal Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy*, 116(2):173-234.

Dube, A. (2021) Aggregate Employment Effects of Unemployment Benefits During Deep Downturns: Evidence from the Expiration of the Federal Pandemic Unemployment Compensation. NBER Working Paper 28470.

Jäntti, M., Pirttilä, J., & Selin, H. (2015) Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates? *Journal of Public Economics* 127 (July): 87–99.

Kauhanen, M. & Kauhanen, A. (2018) Irtisanomissuojan taloudelliset vaikutukset. Työpoliittinen aikakauskirja 4/2018, 11-20.

Kekre, R. (2016) Unemployment Insurance in Macroeconomic Stabilization [Mimeo]. Saatavilla: https://scholar.harvard.edu/files/rkekere/files/jmp_rkekere_v051816.pdf.

Kolsrud J., Landais, C., Nilsson, P. & Spinnewijn, J. (2018) The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden. *American Economic Review* 108(4-5): 985-1033.

Kyyrä, T. (2022). The effects of unemployment assistance on unemployment exits. *International Tax and Public Finance*. <https://doi.org/10.1007/s10797-022-09765-7>.

Landais, C., Michaillat, P. & Saez, E. (2018). A Macroeconomic Approach to Optimal Unemployment Insurance: Applications. *American Economic Journal: Economic Policy* 10(2): 182–216.

Matikka, T., Harju, J. & Kosonen, T. (2016) Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016.

Schmieder, J. F. & Von Wachter, T. (2016) The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics* 8: 547-581.

TEM (2020) Paikallisen sopimisen tila ja edistämisen edellytykset. Paikallinen sopiminen –alatyöryhmän selvitys. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:8.

Uusitalo, R. & Verho, J. (2010). The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform. *Labour Economics*, 17(4):643-654.

VM (2023) Eräiden sosiaaliturvaetuuksien jäädyttäminen vuoden 2023 tasolle vuosina 2024–2027, 6.10.2023.