



Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle

Lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnalle hallituksen esityksestä 13/2024 vp. eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 13/2024 vp) annettiin eduskunnalle 29.2.2024. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia. Muutokset koskisivat ansiopäivärahan määrää, palkansaajan työssäoloehdon kertymistä sekä kuntien velvollisuutta järjestää kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuus eräille työttömille työnhakijoille.

Hallituksen esitykseen liittyvät työllisyysvaikutusarviot on valmisteltu valtiovarainministeriössä ja ne liittyvät hallitusohjelman sopimukseen kannustinloukkujen purkamisesta. Valtiovarainministeriö on hallitusohjelman liitteeseen D liittyvien vastuidensa mukaisesti arvioinut¹ näiden ehdotusten vaikutuksia rakenteelliseen työllisyyteen sekä julkiseen talouteen.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Ehdotetut muutokset vaikuttavat ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan oikeutettujen henkilöiden määrään ja ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien henkilöiden työttömyysetuuden tasoon. Tästä seuraa, että julkinen sektori säästää työttömyysturvan rahoittamiseen liittyvissä etuusmenoissa. Lisäksi ehdotetut muutokset vaikuttaisivat julkisin varoin rahoitettavan kuntien velvoitetyöllistämisen kustannuksiin. Ehdotettujen muutosten arvioidaan vahvistavan työllisyyttä ja siten edelleen vähentävän julkisen talouden rahoittamia etuusmenoja ja kasvattavan verotuloja.

Hallituksen esityksen muutoksilla sopeutetaan julkisen talouden menoja nettomääräisesti noin 276 miljoonalla eurolla. Esitetyt muutokset vahvistavat työllisyyttä valtiovarainministeriön arvion mukaan noin 18 700 henkilöllä, mistä seuraa julkisen talouden vahvistuminen noin 458 miljoonalla eurolla. Yhteensä julkisen talouden arvioidaan vahvistuvan noin 734 miljoonalla eurolla.

Etuusmenojen säästöt kohdistuvat työttömyysvakuutusmaksuilla rahoitettaviin etuuksiin. Nämä julkisen talouden säästöt eivät suoraan kanavoidu siten, että ne taittaisivat julkisen talouden velkaantumista. Valtiovarainministeriö asetti työryhmän selvittämään vaihtoehtoja vakuutusmaksuilla rahoitettavien etuuskien säästöinä saatavien varojen kanavoimista valtion budjettitaloutta vahvistavaksi. Työryhmän raportti on valmis ja julkaistu 1.3.2024.

¹ Arviointimuistioita on julkaistu osoitteessa <https://vm.fi/tyollisyystavoitteiden-seuranta>

Vaikutukset työllisyyteen

Hallituksen esityksessä ehdotetut keskeiset työllisyyteen vaikuttavat ehdotukset ovat ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastaminen työttömyyden keston mukaan, eräiden ansiopäivärahaan liittyvien ikäsidonnaisten poikkeusten poistaminen ja palkkatuetusta työstä kertyvän työssäoloehtoon tehtävät muutokset. Työllisyysvaikutusarviot on johdettu työnteon kannustinten muutoksesta etuuden tason muuttuessa.

Valtiovarainministeriö arvioi tason muutosten työllisyysvaikutusta kertomalla ansiopäivärahan saajien määrän etuuden tason odotetulla muutoksella ja tutkimusnäyttöön perustuvalla joustoestimaatilla, joka kuvaa työttömyyden keston muutosta suhteessa työttömyysturvan tason muutokseen. Sovellettava joustoestimaatti on 0,8 ja vastaa Uusitalon ja Verhon (2010) arvioimaa joustoa. Poikkeuksena sovelletaan 0,6 suuruista joustoa työssäoloehdon kertymistä palkkatuetusta työstä koskevassa ehdotuksessa².

Jouston soveltamiseen on päädytty sen perusteella, että tulos perustuu suomalaiseen tutkimukseen ja se vastaa kohtalaisen hyvin kansainvälisten kirjallisuuskatsausten keskimääristä joustoa³. Toinen ansioturvan tason joustoa koskeva tulos on Kyyrän ja Pesolan (2020a) tutkimuksesta, jossa arvioidaan ansiopäivärahan ansio-osan kulmakertoimen muutosta korkeammilla palkkatuloilla hyödyntäen joustoksi 1,5.

Edellä kuvatut tulokset ovat nk. ”mikrojoustoja” eli ne on arvioitu vertaamalla ryhmäkohtaisia eroja. Koko talouden tasolla tulosten yleistämiseen liittyy siten varauksia, jotka liittyvät ainakin seuraaviin seikkoihin.

- Muutoksen kohteena olevan ryhmän nopeampi työllistyminen voi tapahtua osittain verrokkiryhmän työllistymisen kustannuksella⁴.
- Etuuden tason ja työttömyysturvan tason joustot eivät huomio etuuden tason vaikutusta työllisestä työttömäksi siirtymisissä⁵.
- Teoreettisissa työn etsintämalleissa työn tarjonnan kasvu vaikuttaa palkkoja alentavasti, matalammat palkat tuottavat yrityksille korkeampia voittoja ja yritykset luovat uusia työpaikkoja⁶.

Empiiriset tulokset koko talouden (eli ns. makrojoustoista) ovat ristiriitaisia, osassa tutkimuksia makrojoustot on havaittu mikrojoustoja pienemmiksi (ks. Landais ym. 2018) ja toisaalta on vastakkaisen suuntaisia tuloksia. Esimerkiksi Fredriksson ja Söderström (2020) havaitsevat Ruotsissa makrojouston, joka on kaksinkertainen mikrojouston verrattuna.

Ansiopäivärahaan tehtävillä muutoksilla voi olla vaikutusta työttömyyttä seuraavien työsuhteiden laatuun, mutta vaikutuksen suunta on epävarma. Teoriassa korkeampi tai pitkäkestoisempi päiväraha mahdollistaa

² Sovellettava jousto on tällöin Uusitalon ja Verhon (2010) ansiopäivärahan saajia koskevan tuloksen 0,8 ja Kyyrän (2020) työmarkkinatuen saajia koskevan tuloksen välissä. Palkkatuella työllistyvät ovat useammin työmarkkinatuen kuin ansiopäivärahan saajia ennen työllistämistä.

³ Tatsiramosin ja Van Oursin (2014) kansainvälisessä tutkimuskatsauksessa havaitaan bruttokorvausteen joustojen vaihtelevan välillä 0,35–1,6 välillä (keskiarvo 0,82). Schmiederin ja Wachterin (2016) katsausartikkelissa Eurooppaan sijoittuvissa tutkimuksissa havaitaan joustoja 0,15 – 2 väliltä (keskiarvo 0,97)

⁴ Ilmiö on havaittu mm. työnhaun tukipalveluissa ks. Gautier ym. (2018).

⁵ Jessen ym. (2023) tutkivat päivärahakauden keston vaikutusta ja tulevat tulokseen, että mikro- ja makrotason joustot ovat yhtä suuret. Tutkimuksen mukaan puolet päivärahakauden enimmäiskeston muutoksen työllisyysvaikutuksesta liittyy siirtymiin työllisestä työttömäksi ja toinen puolet siirtymiin työttömistä työllisiksi.

⁶ ks. Pissarides (2000)

pitkäkestoisempaa työnhakua, mikä voi johtaa parempiin työsuhteisiin, mm. palkassa ja työsuhteen kestossa mitattuna. Toisaalta pitkittynyt työnhaku voi heikentää työnhakijan työelämätaitoja ja osaamista, ja vaikeuttaa uudelleen työllistymistä työttömyyteen liittyvien asenteiden vuoksi. Empiiriset tulokset tältä osin ovat ristiriitaisia. Kyyrä ja Pesola (2017) havaitsivat että pidempi enimmäisaika johtaa parempilaatuisiin työsuhteisiin. Päivärahan tasoa koskien Kyyrä ja Pesola (2020) päätyvät päinvastaiseen tulokseen päivärahan tasoa koskien, eli korkeampi päiväraha heikentää seuraavan työsuhteen laatua. Korpela (2023) ei havaitse vaikutusta työttömyyttä seuraavan työllistymisen laatuun vuoden 2017 ansiopäivärahan enimmäisajan lyhentämistä koskevassa arvioinnissa.

Ansiopäivärahan porrastus

Kvasi-kokeellisten tutkimusten avulla on saatu laajaa näyttöä työttömyysturvan tason ja keston vaikutuksista työttömyyden keston. Nämä tutkimukset osoittavat, että työttömyysturvan taso ja päivärahauden enimmäiskesto vaikuttavat työttömyyden keston. Ansiopäivärahan aikaprofiilin vaikutuksista on sen sijaan ristiriitaisia tuloksia.

DellaVigna ym. (2017) esittävät käyttäytymistieteellisen perustelun työttömyysetuuden porrastukselle. Heidän mukaansa työttömyysetuuden saajat tottuvat tiettyyn tulotasoon, minkä johdosta työnhaun intensiteetti laskee työttömyyden pitkittyessä ja tukitason pysyessä samana. Tässä tapauksessa porrastaminen lisäisi työnhaun aktiivisuutta jokaisen lähestyvän porrastuksen johdosta.

Kolsrud ym. (2018) tutkimuksen tulokset tukevat tasaisen työttömyysetuuden tasoa. Heidän tutkimuksensa mukaan työttömyysturvan optimaalinen aikaprofiili ei ole laskeva ja työttömyysturvan korvausaste on Ruotsissa liian korkea. Tutkimuksen mukaan kannustinten muutoksen vaikutus työttömyysjakson keston on suurimmillaan työttömyysjaksojen alussa. Lisäksi tutkimuksessa havaittiin, että työnhakijoilla on työttömyysjakson alussa keskimäärin enemmän säästöjä, jolloin työttömyysturvan tasoa olisi mahdollista madaltaa vaikuttamatta niin suuresti työnhakijoiden kulutusmahdollisuuksiin.

Työttömyyden pitkittymiseen liittyy yksilön ja yhteiskunnan näkökulmasta haitallisia vaikutuksia. Negatiiviset signaalintivaikutukset⁷ sekä työelämätaitojen ja osaamisen rapautuminen heikentävät yksilön työllistymismahdollisuuksia. Schmieder ym. (2016) empiiristen tulosten perusteella yksi työttömyyskuukausi alensi keski-ikäisten työntekijöiden työllistymispalkkoja 0,8 prosentilla ja heikentää uudelleen työllistymisen todennäköisyyttä. Tutkimuksen johtopäätöksissä todetaan, että pitkäaikaistyöttömyyden ehkäisemiseksi tulisi toimia etupainotteisesti.

Hallituksen esitysluonnosta koskeissa lausunnoissa on huomautettu, että ensimmäinen porrastus tulee hyvin varhaisessa vaiheessa työttömyyskautta. Kolsrudin ym. (2018) ja Schmiederin ym. (2016) tutkimukset antavat kuitenkin tukea sille, että ensimmäinen porrastus voi olla perusteltu jo piakkoin työttömyyden alkamisen jälkeen. Työssä ollessa kerätyt säästöt keskimäärin vähentäisivät päivärahan tason madaltamisen haitallisia vaikutuksia ja nopeampi työllistyminen pienentää pitkäaikaistyöttömyyden riskiä.

Työllisyysvaikutusarviossa korvausasteen muutos on laskettu koko päivärahauden odotetusta korvausasteen muutoksesta. Arviossa oletetaan siten, että työnhakijat ovat eteenpäin katsovia ja huomioivat korvausasteen tulevaa laskua ennakoivasti. Kotimaisessa tutkimuksessa Korpela (2023) havaitsee että

⁷ Negatiivisella signaalintivaikutuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että työnantajat palkkaavat todennäköisemmin henkilöitä joilla on lyhyempiä katkoja ansioluettelossa tai jotka siirtyvät työsuhteesta toiseen.

päivärahan enimmäiskeston lyhennys 500 päivästä 400 päivään vaikutti työllistymisen todennäköisyyteen eniten ensimmäisen 10 työttömyysviikon aikana, vaikka etuuden tason lasku olisi realisoitunut vasta työttömyyden keston ylittäessä 80 viikkoa.

Porrastusta voi hahmottaa myös enimmäisajan keston lyhennyksenä. Jatkossa ansiopäivärahan voi hahmottaa koostuvan kolmesta eri tasoisesta ansiopäivärahakaudesta, joilla on eri mittaiset enimmäisajat (taulukko 1).

Taulukko 1 Ansiopäivärahan porrastus hahmoteltuna eri mittaisina enimmäisaikoina.

Taso suhteessa nykytilaan	Enimmäisaika päivinä, nykytila	Enimmäisaika päivinä, uudistus
100 %	400	40
80 %		130
75 %		230

Työllisyysvaikutusarvion johtamiseen päivärahan enimmäisajan muutoksesta liittyisi enemmän oletuksia ja laskelma olisi vähemmän suoraviivainen, kuin päivärahan tasoa soveltaessa. Schmiederin ja Wachterin (2016) katsauksessa Eurooppaan sijoittuvien tutkimusten mediaani jousto työttömyyden kestossa enimmäisajan keston suhteen on 0,4. Suomea koskien Kyyrä ja Pesola (2017) sekä Korpela (2023) arvioivat joustoksi 0,5⁸. Johtamalla arvio enimmäiskeston muutoksesta saataisiin arvio, joka olisi samaa mittaluokkaa tason joustosta johdetun arvion kanssa⁹.

Työttömyysturvan ikäsidonnaiset poikkeukset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan poistettavaksi osaa työttömyysturvaan liittyvistä ikäsidonnaisista poikkeuksista. Näitä poikkeuksia ovat

- 57 vuotta täyttäneitä ansiopäivärahan saajia, joiden ansiopäivärahan enimmäisaika on täyttymässä, koskeva oikeus saada kunnalta määräaikainen työsuhte, joka turvaa päivärahaoikeuden jatkon työllistämisen jälkeen.
- 60 vuotta täyttäneen ansiopäivärahan saajan, jonka ansiopäivärahan enimmäisaika on täyttämässä, oikeus täyttää työssäoloehto osallistumalla työllistymistä edistävään palveluun.
- Kuntien velvoitetyöllistettyjä ja 58 vuotta täyttäneitä ansiopäivärahan saajia koskeva poikkeus, jonka mukaan päivärahan tasoa ei uudelleen tarkisteta, mikäli päivärahan taso putoaisi tarkistuksen yhteydessä.

Kaksi ensin mainittua liittyvät työurien pidentämiseen siitä näkökulmasta, että subjektiivinen oikeus jatkaa työttömyysturvalla vanhuuseläkkeelle jäämiseen asti toimii joidenkin yksilöiden kohdalla tosiasiallisesti

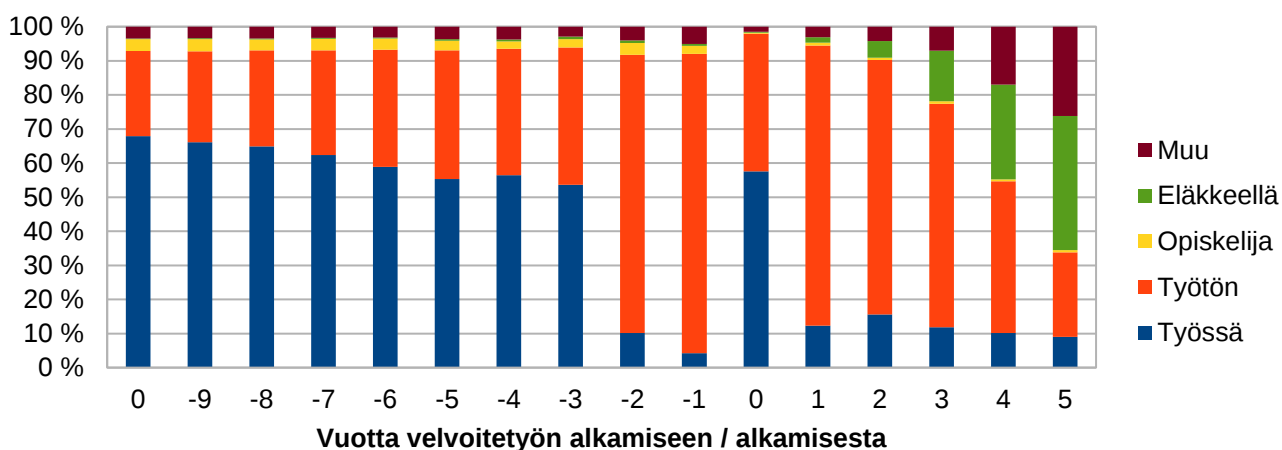
⁸ Korpelan (2023) tutkimuksessa havaitaan myös, että vuoden 2014 reformilla, jossa alle 3 vuoden työhistorian omaavien enimmäisaikaa lyhennettiin 100 päivällä, ei vaikuttanut työllisyyteen kohderyhmässä. Rajattua kohderyhmää koskeva, muusta kirjallisuudesta poikkeava tulos voi johtua kohderyhmän ominaisuuksista tai muista tekijöistä.

⁹ Enimmäiskestoa lyhennetään 400 päivästä 40 päivään, jolloin päivärahan taso laskee loppukauden osalta 23,1%. Työmarkkinatuella putoaminen vastaa noin 50% pudotusta päivärahan tasossa. Kertomalla keston muutos työmarkkinatuella putoamiseen suhteutetulla tason muutoksella saadaan $0.9 * (23.1/50) = 0,42$. Soveltamalla kv-kirjallisuuden keskimääräistä keston joustoa 0,4 saadaan arvioksi 12 900 työllistä.

eläkeratkaisuna. Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden poistuminen ja vanhuuseläkeiän alarajan nousu vaikuttavat tulevina vuosina siten, että näiden poikkeusten piirissä olevien henkilöiden lukumäärä ja etuuksien rahoitukseen liittyvät julkisen talouden kustannukset kasvavat.

Kokoaikaisesti työtön henkilö on oikeutettu velvoitteen perusteella järjestettävään työhön ja työssäoloehdon uudelleen täyttämiseen jäädessään työttömäksi noin 55,5 vuoden iässä. Tänä vuonna 55 vuotta täyttävän alin vanhuuseläkeikä on arviolta 65 vuotta ja 8 kuukautta¹⁰. Siten joidenkin yksilöiden kohdalla työllistämismuutos ja myöhemmin työssäoloehdon täyttäminen työllistymistä edistävässä palvelussa voivat toteutua hyvin pitkäkestoisena siltaratkaisuna työttömyyden kautta eläkkeelle.

Velvoitetyöhön osallistuneiden pääasiallista toimintaa vuoden viimeisellä viikolla -10 - +5 vuotta työllistämisen alkamisesta havainnollistetaan kuviossa 1. Työllistämismuutoksen perusteella työllistetyistä yli puolet on töissä 3 vuotta ennen velvoitetyöllistämisen alkua, työllistämismuutosta seuraavina vuosina työssä on noin 10 prosenttia työllistettyinä olleista. Kuviossa hetkellä 0 johtuva kasvu työllisyydessä liittyy velvoitetyön alkamiseen. Osa velvoitetyön alkamista seuraavien vuosien työllisyydestä on uusia velvoitetyöllistämiskausia.



Kuvio 1 Velvoitetyössä aloittaneiden pääasiallinen toiminta ennen- ja jälkeen työllistymisvuoden. Kuvion laskelman lähteinä Tilastokeskuksen FOLK-aineisto ja johon on yhdistetty työväilytilaston rekisteriaineiston tieto työllistämismuutoksen nojalla järjestetyn työn aloittamisesta.

Vaikka työllistämisen tulisi toimia viimesijaisena on työllistämistä edeltävä työllisyyspalveluihin osallistuminen ollut vähäistä, mikä nähdään, että vain noin 7% työllistämistä edeltävän vuoden maksupäivistä on työllistymistä edistävien palveluiden ajalta (ks. HE taulukko 9).

Työllistämismuutoksen voi katsoa olevan osa niin kutsuttua työttömyysputkea. Tätä ns. putkea on vuosien saatossa useita kertoja lyhennetty ikärajoja nostamalla, millä on tutkimusnäytön perusteella olevan työllisyyttä muutoksen kohderyhmässä vahvistava vaikutus (ks. Kyyrä ja Pesola 2020b). Hallituskaudella 2019-2023 työttömyysturvan lisäpäivät päätettiin lakkauttaa. Muutos koskee tällöin ”putken” loppupäätä tekemällä päivärahoituksesta mahdollisen työttömän velvoitteille osallistua työhön tai palveluun, joita tässä esityksessä ollaan poistamassa.

¹⁰ <https://www.tyoelake.fi/elakkeet-eri-elamantilanteissa/vanhuuselake-ikaluokilla-oma-elakeikansa/>

Velvoitetöyllistämisen kaltaisen siltaratkaisun osalta tutkimusnäyttö on niukempaa. Työllistämistyöhön ja palveluihin osallistumiseen liittyvin ehdollisuuden vuoksi näiden muutosten tekeminen ei todennäköisesti vahvistaisi työllisyyttä yhtä paljoa kuin työttömyysturvan lisäpäivien poisto. Koska palveluun tai työllistämistyöhön osallistuminen vaikuttavat työnhaun aktiivisuutta vähentävästi ja heikentävästi työllistymisen kannusteisiin, on poistolla todennäköisesti työllisyyttä vahvistava vaikutus. Esimerkiksi Sianesi (2008) tulee siihen tulokseen, että työllistämistä edistävät palvelut joiden tarkoituksena on ollut päivärahaoikeuden turvaaminen ovat heikentäneet näihin palveluihin osallistuneiden työllistymistä Ruotsissa.

Edellä todetun johdosta työllistämismallin ja palvelusta kertyvää työssäoloa koskevien muutosten osalta työllisyysvaikutusta arvioidaan laskemalla ensin, kuinka paljon työttömyysturvan taso keskimäärin muuttuu ansiopäivärahasta työmarkkinatuella siirryttäessä ja tähän sovelletaan työttömyysturvan tason ja työttömyyden keston välistä joustoa 0,8.

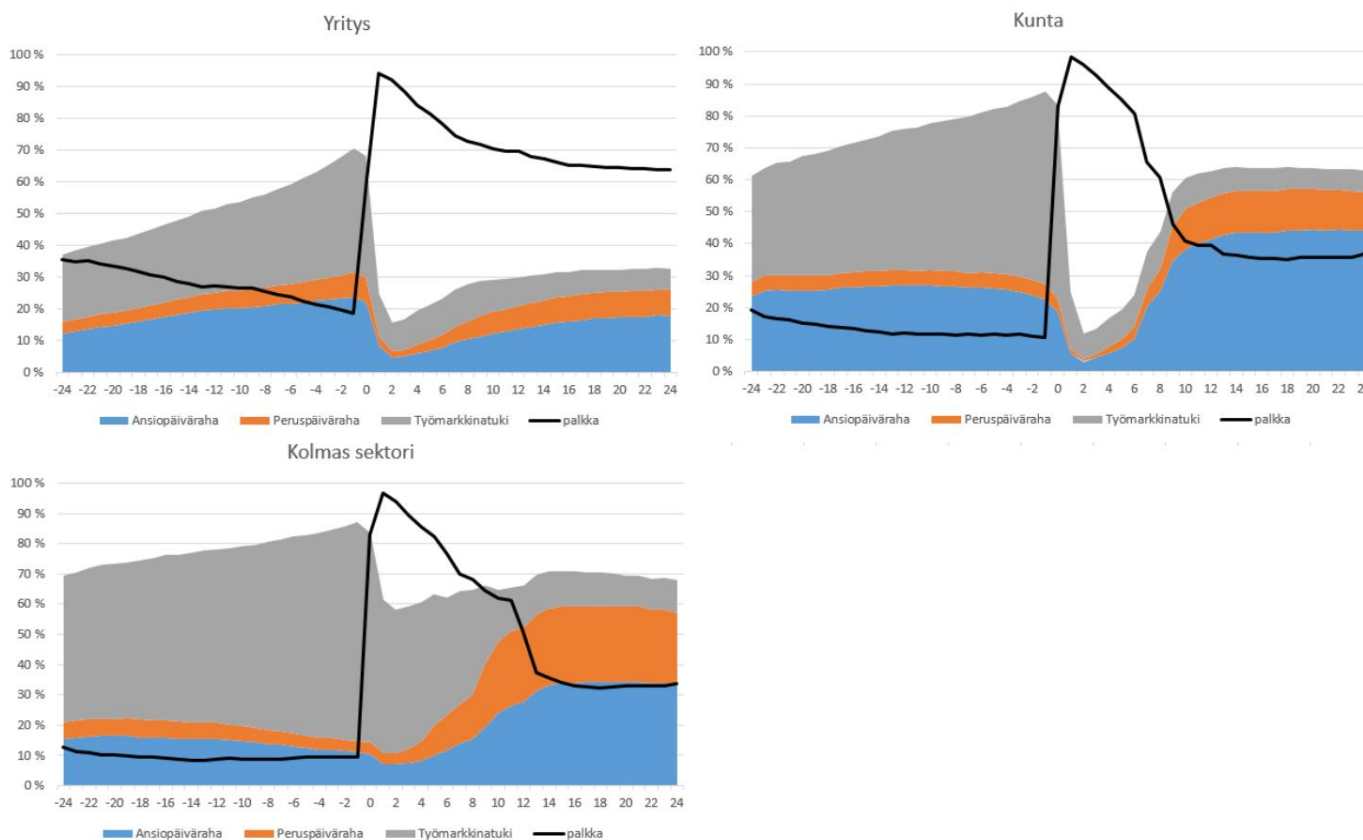
Päivärahan tasoa koskevalla suojasäännöllä estetään päivärahan tason pieneneminen, kun henkilö täyttää uudelleen työssäoloehdon. Rekisteritietojen perusteella on päätelty, että etuuden tasoa koskeva suojasääntö tuottaa arviolta 7% korkeamman ansiopäivärahan verrattuna tilanteeseen ilman suojasääntöä. Korkeampi päivärahan taso vaikuttaa kokoaikaisen työllistymisen kannusteisiin erityisesti sellaisilla työttömillä, jotka ovat jääneet työttömäksi korkeammin palkatusta työstä. Tästä seuraa tilanteita, joissa osa-aikainen työskentely on taloudellisesti kannattavampi ratkaisu kuin kokoaikainen työ.

Työssäoloehdon kertyminen palkkatuetusta työstä

Palkkatuella tuetun työn tarkoituksena on edistää työttömän työnhakijan työllistymistä avoimille työmarkkinoille parantamalla hänen ammatillista osaamistaan¹¹. Tästä näkökulmasta palkkatuki rinnastuu näiden tavoitteiden näkökulmasta työllistymistä edistävään palveluun. Palkkatuki eroaa työllistämistä edistävistä palveluista siten, että työhön osallistuvalla maksetaan palkkaa ja työskentely kerryttää ansiopäivärahan päivärahaoikeutta.

Kuviossa 2 on havainnollistettu työttömyysturvaetuuksia ja palkkatuloja saavien henkilöiden osuuksia palkkatuetussa työssä aloittaneista eri sektoreilla. Etuuksia saavien osuudet on kuvattu väritettyinä alueina ja palkkatuloja saavien osuus viivalla. Kuvion perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä palkkatuen vaikuttavuudesta, koska osa henkilöistä olisi työllistynyt myös ilman palkkatukea. Kuvion perusteella voidaan kuitenkin nähdä, että työmarkkinatukea saavien osuus supistuu palkkatuelle osallistumisen jälkeen ja suhteellinen osuus ansiopäivärahasta saavista kasvaa.

¹¹ Laki työvoimapalveluiden järjestämisestä 10L 81 § 1 mom. Huom. lisäksi palkkatuella edistetään myös alentuneesti työkykyisen sekä 60 vuotta täyttäneen pitkään työttömänä olleen mahdollisuuksia saada työtä ja osallistua työelämään.



Kuvio 2 Työttömyysturvaetuuksia ja palkkatuloja saavien osuudet ennen ja jälkeen palkkatuetussa työssä aloittamisen. Kuvion laskelma on tehty Kelan, Fivan, Tulorekisterin ja Työnvälitystilaston rekisteriaineistoja yhdistämällä vuosilta 2019-2022.

Palkkatuki yrityssectorille kohdennettuna on aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevissa arvioinneissa todettu vaikuttavimmaksi pysyväluonteista työllistymistä edistäväksi toimenpiteeksi¹². Palkkatuen käyttöä yrityksiin on julkisen talouden näkökulmasta järkevää tukea. Valtiovarainministeriön näkemyksenä kuitenkin on, että palkkatuen vaikuttavuutta ja kohdentumista voitaisiin edelleen parantaa tekemällä hallituksen esitykseen sisältyvät muutokset.

Hallituksen esityksen palkkatuesta kertyvän työssäoloehdon uudistamista voidaan perustella ainakin kolmesta näkökulmasta.

- 1) Työssäoloehdon kertyminen palkkatuetusta työstä lisää palkkatuen kustannuksia julkiselle taloudelle korkeampina etuusmenoina. Nämä varat voitaisiin käyttää todennäköisesti tarkoituksenmukaisemmin jossain toisessa käyttötarkoituksessa. Julkinen sektori pystyisi rahoittamaan esimerkiksi enemmän palkkatukea, jos se rahoittaisi vähemmän palkkatuen jälkeistä etuutta.
- 2) Edellä viitattuihin tuloksiin koskien työttömyyden pitkittymisen haittavaikutuksista on tavoiteltavaa, että avoimille työmarkkinoille työllistymistä pyritään edistämään jo työllistämiskauden aikana, ja että työttömyys katkeaisi aikaisessa vaiheessa. Parantuneet kannusteet todennäköisesti vahvistavat palkkatuen vaikuttavuutta.

¹² Alasalmi ym. (2019); Aho ym. (2018); Asplund ym. (2018)

- 3) Työssäoloehdon kertyminen liittyy myös työvoimapalveluiden järjestäjän kannusteisiin. Palkkatuen kesto on mitoitettu siten, että sillä täytetään työssäoloehto, jolloin kunta vapautuu etuuksien rahoitukseen liittyvistä vastuista. Koska vastaavaa ei tapahdu esimerkiksi koulutuksen osalta, voi tämä suosia tuettua työllistämistä silloinkin, kun työnhakijan työllistymisen esteet liittyvät ensisijaisesti esimerkiksi puutteelliseen koulutukseen.

Esitysluonnosta koskevissa lausunnoissa nostettiin esille, että työttömien työnhakijoiden kannusteet osallistua palkkatuettuun työhön heikkenisivät. Tämä on tärkeä huomio ja jossain määrin näin voi tapahtua. Tältä osin on todettu, että työllistämisen ajalta saatava palkka olisi kuitenkin suurempi kuin työttömyysetuus ja palkkatuki olisi tästä syystä edelleen houkuttava vaihtoehto esimerkiksi muihin työllistymistä edistäviin palveluihin verrattuna.

Osa lausunnon antajista huomauttaa, että kunnat saattavat jatkossa korvata palkkatukea yrityksille maksettavilla työllistämisseteleillä, jolloin työssäkäynti kerryttäisi työssäoloehto ja pienentäisi kuntien etuusmenoja rahoitusvastuun kevenemisen kautta. On vaikea arvioida etukäteen kuinka paljon tällaista kustannusten siirtoa tapahtuisi. Koska asia on nostettu lausunnoissa esille ja mahdollisuus on tiedossa, niin on todennäköistä, että ainakin osa kunnista tulee menettelemään näin.

Lisäksi nostetaan esille, että yleisesti palkkatuen käyttö voisi vähentyä koska kunnat eivät enää hyötyisi työssäoloehdon kertymisestä. On kuitenkin huomioitava, että palkkatuki yrityksissä on vaikuttava keino edistää avoimille työmarkkinoille työllistymistä ja siten kunnilla työvoimaviranomaisina on jatkossakin perusteet sen hyödyntämiseen.

Lähteet:

Aho, S., Tuomala, J., Hämäläinen, K., & Mäkiäho, A. (2018). Työvoimapalvelujen kohdistuminen ja niihin osallistuvien työllistyminen. Valtioneuvoston tutkimus ja selvitystoiminta.

Alasalmi, J., Alimov, N., Ansala, L., Busk, H., Huhtala, V. V., Kekäläinen, A., Vuori, L. (2019). Työttömyyden laajat kustannukset yhteiskunnalle. Valtioneuvoston tutkimus ja selvitystoiminta.

Asplund, R., Kauhanen, A., Päällysaho, M., & Vanhala, P. (2018). Palkkatuen vaikuttavuus palkkatukijärjestelmän ja sen uudistuksien arviointi. Valtioneuvoston tutkimus ja selvitystoiminta.

Gautier, P., Muller, P., van der Klaauw, B., Rosholm, M., & Svarer, M. (2018). Estimating equilibrium effects of job search assistance. *Journal of Labor Economics*, 36(4), 1073-1125.

Jessen, J., Jessen, R., Gałęcka-Burdziak, E., Góra, M., & Kluve, J. (2023). The Micro and Macro Effects of Changes in the Potential Benefit Duration. Institute of Labor Economics IZA DP No. 15978

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.

Korpela, H. (2023). Changing the unemployment insurance duration: heterogeneous effects and an unbudging exit spike. VATT Working Papers 158.

Kyyrä, T. (2020). Labor Market Subsidy and Unemployment Exits. Talouspolitiikan arviointineuvosto [65]

- Kyyrä, T., & Pesola, H. (2017). Estimating the effects of potential benefit duration without variation in the maximum duration of unemployment benefits. VATT Institute for Economic Research Working Papers, 87.
- Kyyrä, T., & Pesola, H. (2020). Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers. *Labour Economics*, 62, 101777.
- Kyyrä, T., & Pesola, H. (2020). The effects of UI benefits on unemployment and subsequent outcomes: Evidence from a kinked benefit rule. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 82(5), 1135-1160.
- Landais, C., Michailat, P., & Saez, E. (2018). A macroeconomic approach to optimal unemployment insurance: Applications. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(2), 182-216.
- Pissarides, C. A. (2000). *Equilibrium unemployment theory*. MIT press.
- Schmieder, J. F., von Wachter, T., & Bender, S. (2016). The effect of unemployment benefits and nonemployment durations on wages. *American Economic Review*, 106(3), 739-777.
- Schmieder, J. F., & Von Wachter, T. (2016). The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics*, 8, 547-581.
- Sianesi, B. (2008). Differential effects of active labour market programs for the unemployed. *Labour economics*, 15(3), 370-399.
- Tatsiramos, K., & Van Ours, J. C. (2014). Labor market effects of unemployment insurance design. *Journal of economic surveys*, 28(2), 284-311.
- 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.