

Työ- ja elinkeinoministeriö
Liisa Larja, erityisasiantuntija
p. 029 504 7036

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta
HE 13/2024 vp
valiokunnan kuuleminen 18.4.2024

Lausunto koskien hallituksen esitystä ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastamisesta

Hallituksen esityksessä [HE 13/2024 vp](#) esitetään ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastamista 8 viikon (40 maksupäivän ~2kk) kohdalla ja toisen kerran 34 viikon (170 maksupäivän ~8kk) kestojen kohdalla. Ensimmäinen porrastus laskisi ansiopäivärahaa 20 % ja toinen 25 % suhteessa alkuperäiseen päivärahaan.

Koska kyse on etuuden kestoja koskevasta muutoksesta, esityksen vaikutuksia tarkasteltaessa on hyvä huomioida virta ja varantotietojen erot työttömyystilastoissa. Jos tarkastellaan kaikkia työttömiä (ei vain ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavia), vuoden 2023 aikana oli työttömänä jossain kohtaa yhteensä 432 000 henkilöä työväkivälistilaston mukaan. Jos taas katsotaan poikkileikkaustilannetta, työttömiä oli vuoden 2023 lopussa 298 000. Vastaavasti ansiosidonnaista turvaa saavien osalta Finanssivalvonnan tilastojen mukaan ansiosidonnaista päivärahaa maksettiin vuoden aikana 2022 yhteensä 257 507 henkilölle. Vuoden 2022 lopussa saajia oli 107 723 henkilöä.

Suurin osa työttömistä on siis työttömänä vain osan vuotta. Poikkileikkaustiedoista jää heikosti havaittua erityisesti lyhyiden työttömyysjaksojen määrä, koska määritelmällisesti nämä kestävät lyhyen aikaa ja esim. vuoden lopun tilanteessa ei havaita suurinta osaa muutaman viikon tai kuukauden työttömyysjaksoista, koska nämä ovat jo ehtineet loppua ennen mittausajankohtaa. Esimerkiksi Finanssivalvonnan tietojen perusteella uudistuksen kannalta keskeinen ryhmä olisivat ne 102 000 henkilöä, jotka olivat saaneet ansiopäivärahaa alle 50 päivää vuoden 2022 aikana (Taulukko 1), koska ensimmäisen porrastuksen voi olettaa vaikuttavan näihin henkilöihin. Jos taas käytettäisiin vain vuoden lopun tilannetta, näyttäisi kohderyhmä merkittävästi pienemmältä (0–8 viikkoa ansiopäivärahaa saaneet, noin 39 000 henkilöä, Taulukko 2).

Työllisyysvaikutus syntyy alkavien jaksojen nopeammasta loppumisesta porrastuksen seurauksena, joten on olennaista, että nopeutumista tapahtuu työttömyyden alussa, jossa jaksojen määrä on vielä suuri ja siten työllisyyskasvun potentiaalia on eniten.

Taulukko 1: Vuoden 2022 aikana maksetut ansiopäivärahat jakson keston mukaan

Finanssivalvonta – julkaistu 20.6.2023

Taulukko 29. Ansiopäivärahan saajat iän, sukupuolen ja 300/400/500 päivän enimmäisaikalaskuriin kertyneiden päivien mukaan 2023

Ikäryhmä	Enimmäisaikalaskuriin kertyneet päivät												Puuttuu	Yhteensä
	alle 50	51–100	101–200	201–299	300	301–399	400	401–499	500	501–750	751–1000	1001–		
Kaikki	102 714	36 313	34 178	24 111	2 440	18 961	17 445	5 181	1 433	6 793	4 313	2 396	1 229	257 507
%	39,9	14,1	13,3	9,4	0,9	7,4	6,8	2,0	0,6	2,6	1,7	0,9	0,5	100,0

Tässä taulukossa saajien lukumäärässä ovat mukana ne henkilöt, joille on vuoden 2022 aikana maksettu ansiopäivärahaa.

Enimmäisaikalaskuriin kertyneet päivät kuvaavat kunkin taulukon saajan laskurin lukemaa vuoden 2022 lopussa. Laskuria kerryttävät työttömyyskassojen maksamista etuuksista ansiopäivärahana maksetut päivät.

Enimmäisaikalaskurin lukemasta ei voi päätellä etuusmaksatuksen yhdenjaksoisuutta – laskuriin on voinut kertyä päiviä esimerkiksi kuluneen vuoden kesä- ja joulukuulta ja edellisen vuoden tammi- ja marraskuulta.

Enimmäisaikalaskuriin voi kertyä yli 500 maksettua etuuspäivää pääsääntöisesti silloin, kun henkilölle maksetaan etuutta lisäpäiviltä.

Taulukko 2: Vuoden 2022 lopussa maksetut ansiopäivärahat jakson keston mukaan

Finanssivalvonta – julkaistu 20.6.2023

Taulukko 28. Ansiopäivärahan saajat iän, sukupuolen ja työttömyyskauden keston mukaan vuoden 2022 lopussa

Ikäryhmä	Työttömyyskauden kesto									Yhteensä
	alle 2 vk	3–4 vk	5–8 vk	9–12 vk	13–26 vk	27–52 vk	53–78 vk	79–104 vk	yli 105 vk	
Kaikki	15 171	10 324	13 428	9 271	23 708	16 469	8 944	2 695	7 713	107 723
%	14,1	9,6	12,5	8,6	22,0	15,3	8,3	2,5	7,2	100,0

Tässä taulukossa saajien lukumäärässä ovat mukana ainoastaan ne henkilöt, joille on maksettu vuoden 2022 viimeiselle päivälle kohdistuva ansiopäivärahamaksu.

Työttömyyskauden kesto on laskettu kullekin taulukon saajalle vuoden 2022 viimeiselle päivälle kohdistuneesta maksusta taaksepäin. Esimerkiksi kohtaan "yli 105 vk" tilastoituvat ne henkilöt, jotka ovat saaneet ansiopäivärahaa vuoden lopussa yhdenjaksoisesti yli 105 viikkoa, eli enemmän kuin kahden vuoden ajan.

Jaksodynamiikkaa voi havainnollistaa myös työnvälitystilaston tietoihin perustuvalla virta-varanto-kaaviolla, joka kuvaa eri kestoisten työttömyysvarantojen tasoa, tulovirtaa työttömyyteen, jaksojen pitkittymistä seuraavaan kestoluokkaan sekä poistumavirtoja työttömyydestä kussakin kestoryhmässä. (Kuva 1). Kaavio kuvaa kaikkia työttömiä työnhakijoita, ei vain ansioturva saavia. Uudistuksen ensimmäinen rajapyykki kahden kuukauden kohdalla on perusteltu, koska yli kolmen kuukauden yli jatkuu vain 40 % työttömyysjaksoista. Suuri osa potentiaalisesti työllistymistään nopeuttavista on siis jo poistunut työttömyydestä ennen tätä, joten jos porrastus tehtäisiin vasta 3 kk jälkeen, olisi kohderyhmä huomattavasti pienempi.

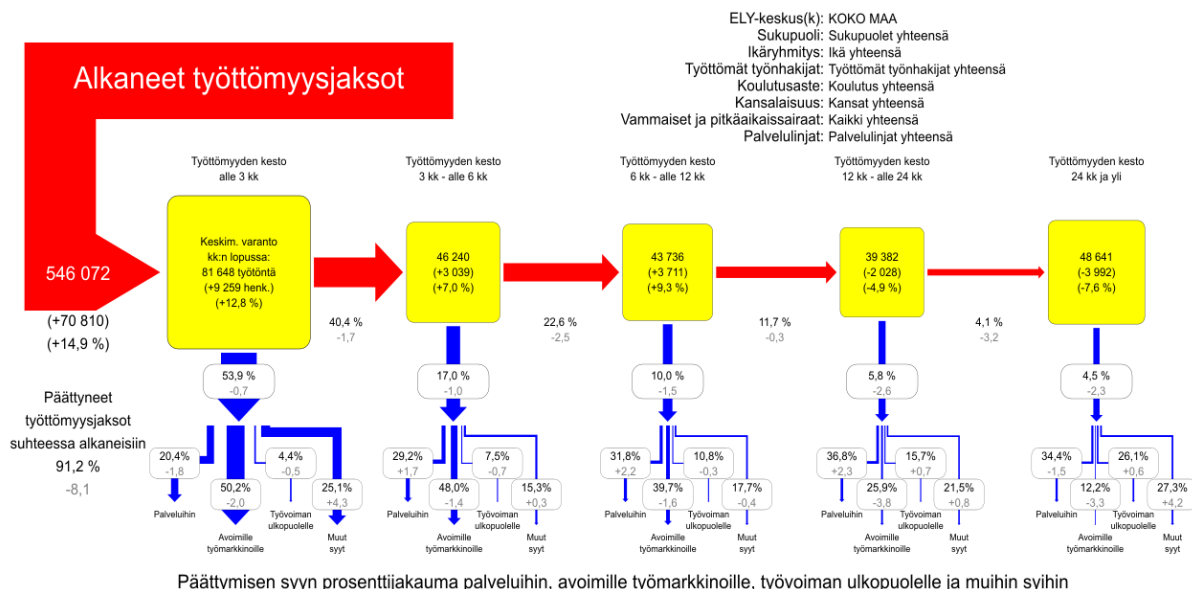
Yli kuuden kuukauden kohti seuraavaa porrasta (~8 kk) kestää enää 23 % alkaneista työttömyysjaksoista. Tässä kohtaa työttömyysvirta on jo merkittävästi supistunut alkuperäisestä, mutta ei vielä ole aivan pitkäaikaistyöttömyyteen valuvan virran tasolla. Tämä on myös otollinen kohta työnhakuinsentiivin tarjoamiselle, koska työllistyminen on edelleen varsin todennäköistä.

Pitkäaikaistyöttömyyden rajan (12kk+) ylittää 12 % alkaneista jaksoista. Tämän jälkeen työllistymistodennäköisyys on jo alentunut ja virrat sen verran suppeita, että kovin suurta määrällistä vaikutusta työnhakuaktiivisuuden kasvattamisella ei ole enää mahdollista saada aikaan.

Kuva 1: Virta-varanto-kaavio

Virrat eri kestoiseen työttömyyteen ja työttömyydestä ulos aikavälillä 01/2023 - 12/2023

Prosentit osoittavat virtojen suuruuden suhteessa alkamisvirtaan
Muutos edellisvuoteen prosenttiyksiköissä



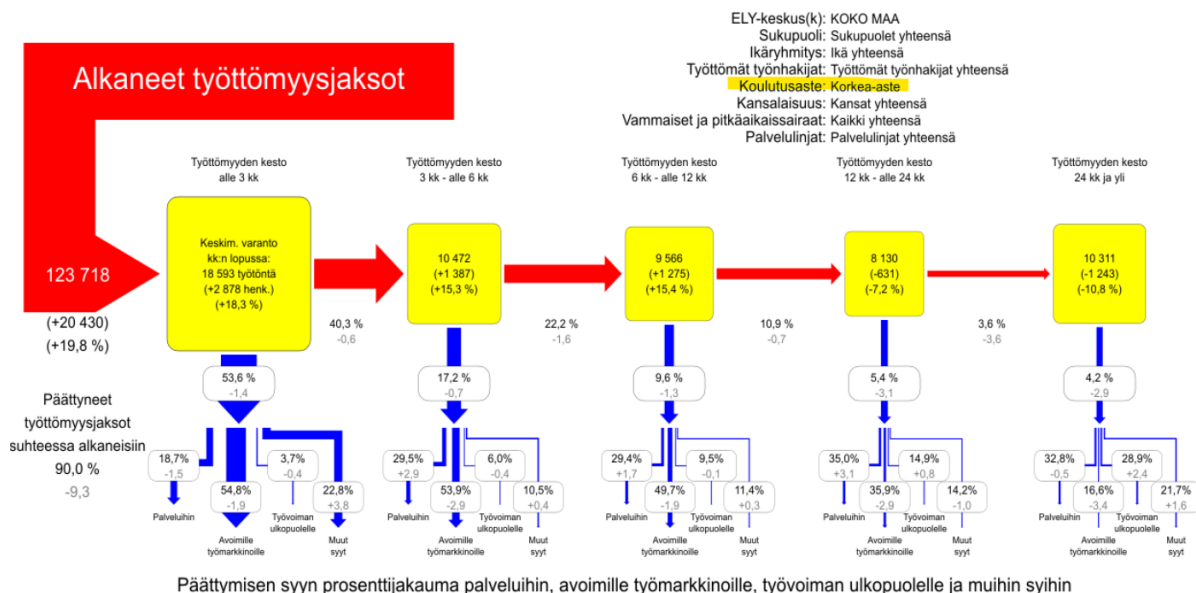
Virta-varanto –kaaviosta havaitaan, että paitsi poistumavirtojen vuolaus ylipäättään supistuu työttömyyden keston pidentyessä, myös avoimille työmarkkinoille työllistymisen osuus työttömyysjakson päättymissyynä laskee. On myös huomattava, ettei kaikki työllistyminen kirjaudu työnvälitystilaston tietokantaan, esimerkiksi työnhakijan ilmoittaessa etuuden maksajalle työllistymisestä, ei tieto aina kulje työvoimapalvelujen tietojärjestelmään. Näitä tapauksia kirjautuu esimerkiksi muu syy –luokkaan.

Virta-varanto kaavio sisältää ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien lisäksi myös muita työttömyysetuuksia saavat. Ansiosidonnaista päivärahaa saavat ovat yleensä keskimääräistä työtöntä paremmassa työmarkkina-asemassa. Tietojen yleistettävyyttä voi tutkia laskemalla virta-varanto-kaavion korkea-asteen koulutetuista (Kuvio 2). Tästä havaitaan, että korkeakoulutettujen virta kehittyä varsin samalla tavalla kuin kaikkien työttömien virta yhteensä: yli 3 kk kestää 40 % alkaneista jaksoista, mikä on sama kuin kaikkien työttömien osalta.

Kuvio 2: Virta-varanto-kaavio korkea-asteen tutkinnon suorittaneista.

Virrat eri kestoiseen työttömyyteen ja työttömyydestä ulos aikavälillä 01/2023 - 12/2023

Prosentit osoittavat virtojen suuruuden suhteessa alkamisvirtaan
Muutos edellisvuoteen prosenttiyksiköissä



Virtojen tulkinnassa on syytä ottaa huomioon, että työnvälitystilastossa työttömyysjakso katkeaa palveluihin osallistumiseen. Ensimmäisen kolmen kuukauden aikana virrasta poistuneista puolet poistuu avoimille työmarkkinoille, mutta viidennes palveluihin. Kun palvelu päättyy, henkilö saattaa työllistyä, mutta jos hän palaa työttömäksi, alkaa hänelle uusi työttömyysjakso ja työttömyyden keston lasku aloitetaan alusta. Laskenta toimii siis eri tavalla kuin ansiopäivärahan kestojen laskenta. Niin ikään työttömyysjaksojen kestoihin voi sisältyä odotusaikoja ja muita korvauksettomia määräaikoja.

Työttömyyden kestoja yleisesti voidaan tarkastella myös keskiarvojen avulla. Vuonna 2023 voimassa olevien työttömyysjaksojen kesto oli keskimäärin 63 viikkoa ja päätyneiden jaksojen keskimääräinen pituus 23 viikkoa. Vaikka keskiluvut kuvaavatkin koko jakauman alueen toimintaa heikosti, osoittaa päätyneiden ja voimassa olevien työttömyyksien keskimääräisten kestojen huomattava ero rakenteellisen työttömyyden vakaavuuden. Uudet työttömyydet päättyvät jotakuinkin kohtuullisessa ajassa, mutta niillä, joilla työttömyys pitkittyy, se pitkittyy huomattavasti. Ns. rakennetyöttömyyden määritelmän mukaisesti yli vuoden työttömänä tai palveluissa yhtäjaksoisesti oli vuonna 2023 keskimäärin 147 000 asiakasta.