

Asiantuntijalausunto Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Kauppätieteiden tohtori Merja Kauhanen

Asia: HE 13/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt asiantuntijalausuntoani hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Tämä lausunto keskittyy erityisesti esityksen työllisyysvaikutuksiin ja hyvinvointi- ja toimeentulovaikutuksiin. Hallituksen esityksessä on kaikkiaan arvioitu hyvin monipuolisesti ja huolellisesti esityksen erilaisia vaikutuksia.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia, työvoimapalveluiden järjestämisestä annettua lakia, julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia sekä työllisyysden edistämisen kuntakokeilusta annettua lakia.

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset koskevat:

- ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastusta
- palkkatukityön poistamista palkansaajan työssäoloehdon kerryttämisestä (tietyin poikkeuksin)
- luopumista eräistä ikäsidonnaisista poikkeuksista: 58 vuotta täyttäneiden ansiopäivärahan uudelleen laskennan poikkeussääntö, oikeus velvoitetyöhön ja työssäoloehdon kertyminen työllistymistä edistävästä palvelusta ja tähän liittyvä ansiopäivärahan tason suojasääntö.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastuksen osalta uudistuksessa ansiopäivärahan määrä alenisi 20 % 40 päivän jälkeen ja edelleen 5 % 170 päivän jälkeen.

Esityksen tavoitteena on pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman osion 4.3, Työhön kannustava sosiaaliturva, linjausten mukaisesti yksinkertaistaa työttömyysturvajärjestelmää ja lisätä työllisyyttä parantamalla työllistymiseen liittyviä kannustimia. Hallituksen esityksen mukaan *esityksessä ehdotetuilla muutoksilla tavoitellaan nettomääräisesti noin 276 miljoonan euron menosopeutusta sekä noin 18 700 henkilön työllisyyskasvua*. Työllisyyden kasvun arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 458 miljoonalla eurolla. Yhteensä julkisen talouden arvioidaan vahvistuvan noin 734 miljoonalla eurolla.

Arvio työllisyysvaikutuksista

Hallituksen esitykseen sisältyy arvio eri reformien työllisyysvaikutuksista, joka on valtiovarainministeriön tekemä. Kaikille esitykseen sisältyville uudistuksille on arvioitu työllisyyttä lisääviä vaikutuksia, joista selvästi suurimmat liittyvät ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastamiseen:

- Ansiopäivärahan tason porrastus +12 800
- Velvoitetyön lakkauttaminen +3500
- Työssäoloehdon kertymisen lakkauttaminen palveluista +600
- 58-vuotiaiden suojasäännön kumoaminen + 960
- Työssäoloehdon kertymisen lakkaaminen palkkatuetusta työstä +900

Yhteensä hallituksen esityksessä muutosten arvioidaan lisäävän työllisyyttä noin 18 700 työllisellä (ristikkäisvaikutukset huomioiden).

Työllisyysvaikutusarvioiden tekemisessä on käytetty eri muutosten kohdalla samanlaista menetelmää ja niissä on hyödynnetty aiempien empiiristen tutkimusten tuloksia työttömyysturvan tason vaikutuksista työttömyyden keston.

Aiemman mittavan tutkimuskirjallisuuden perusteella tiedetään, että työttömyysturvan kestolla ja tasolla on merkitystä työttömyysjaksojen pituudelle (esim. Schmieder ja Wachter (2016) ja Tatsiramos ja Van Ours (2014) katsausartikkelit) siten, että parempi taso ja pidempi korvausjakso pidentävät työttömyysjaksoja. Ansiopäivärahan aikaprofiilin vaikutuksista on harvalukuisessa tutkimuksessa sen sijaan ristiriitaisia tuloksia - esim. Kolsrud ym. 2018 ja Lindner ja Reizer 2020.

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. Aiemmasta tutkimuksesta myös tiedämme, että työttömyysturvan muutosten vaikutus työttömyydestä poistumiseen ei kuitenkaan ole sama asia kuin sen vaikutus siirtymiseen työttömyydestä työllisyyteen.

HE 73/2023 vp tapaan esityksen työllisyysvaikutusarvioinneissa on tässäkin esityksessä hyödynnetty samojen Suomea koskevien tutkimusten tuloksia hyödyntäen korvaustason muutoksen vaikutuksia työttömyyden keston (Uusitalo ja Verho 2010; Kyyrä 2022). Porrastuksen työllisyysvaikutusten laskelmia koskevassa muistiossa (VM 2024, 2) todetaan: ”Ehdotettu muutos on tulkittavissa paitsi työttömyysturvan porrastukseksi, myös etuustason leikkaukseksi. Koska kotimaista tutkimusta työttömyysturvan joustovaikutuksista eri etuuskauden vaiheissa ei ole, ja kansainväliset tutkimustulokset ovat ristiriitaisia, hyödynnetään tässä kotimaista tutkimusta, joka lähinnä vastaa toimenpidettä”.

Mutta on syytä ottaa huomioon, että työllisyysvaikutuslaskelmiin liittyy suuria epävarmuustekijöitä. Tämä tuodaan esille mm. HE 13/2024 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 13/2024 vp, 82). Hallituksen esityksen työllisyysarviolaskelmissa pääasiassa käytetty työttömyyden keston jousto bruttokorvausasteen suhteen 0,8 (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.

Selkeästi suurin työllisyysvaikutus arvioitu työttömyysturvan alenevalle porrastukselle – millainen on työttömyysturvan optimaalinen aikaprofiili?

Teorian mukaan työttömyysturvan optimaalinen aikaprofiili voi olla vakio, nouseva tai laskeva ja siksi siitä tarvitaan empiiristä lisätietoa. Chetyn ja Finkelsteinin (2013) katsausartikkelin mukaan siihenastisen aikaprofiilia koskevan tutkimuksen merkittävimpänä puutteena oli se, ettei teoriaa ole kyetty kytkeä työttömien todellisiin tuloihin, kulutukseen ja varallisuuteen.

Ruotsin työttömyysturvan porrastusta tutkineet Kolsrud ym. (2018) on ensimmäinen tutkimus työttömyysvakuutusjärjestelmän osalta, joka yhdisti teorian dataan. Sen perusteella on mahdollista arvioida optimaalista porrastamista työttömyyden keston suhteen. Koska työttömyyden keston suhteen porrastettu työttömyyskorvausjärjestelmä heikentää sekä kannustimia työllistyä että myös vakuutusturvaa, Kolsrudin ym.

(2018) tutkimus ei anna empiiristä tukea työttömyyden keston suhteen alenevalle työttömyyskorvaukselle Ruotsissa vallitsevissa oloissa: "Both from the insurance and the incentives side, we find no evidence to support the introduction of a declining tilt in the profile". Tulos ei nojaa siihen, onko keskimääräinen korvaus liian suuri tai pieni (ks. myös Kauhanen ym. (2020) Kolsrudin ym. 2018 artikkelin menetelmästä).¹

Toisen suuntaisia tuloksia saa Dellavigna ym. (2017), jonka analyysi perustuu käyttäytymismalliin: työttömyysetuuden saajat tottuvat tiettyyn tulotasoon, minkä johdosta työnhaun intensiteetti laskee työttömyyden pitkittyessä ja tukitason pysyessä samana. Tällöin porrastus aktivoisi työnhakua ennen ja jälkeen porrastuksen. DellaVigna ym. (2017) saavat tällaisesta käyttäytymisestä näyttöä Unkaria koskien. Myös Lindnerin ja Reizerin (2020) Unkaria koskeva tutkimus havaitsi, että alenevalla aikaprofiililla oli työllisyyshyötyjä (työllistyivät kuitenkin heikommalla palkalla). Lindnerin ja Reizerin tutkimuksessa ei kuitenkaan pystytty arvioimaan työttömyysturvan vakuutushyötyä.

Jos palkkatukityö ei jatkossa kerrytä työssäoloehtoa, voi se vähentää kannustimia osallistua tukityöhön.

Yksi uudistuksista on myös se, että jatkossa palkkatukityö ei kerrytä työssäoloehtoa. Palkkatukityö edellyttää kuitenkin työsopimusta ja siitä maksetaan samalla tavalla verot ja sosiaaliturvamaksut. On tutkimusnäyttöä siitä, että palkkatukityö yrityksiin edistää pysyvämpää työllistymistä avoimille työmarkkinoille (Aho ym. 2018). Siksi on järkevää kannustaa työttömiä osallistumaan tällaiseen palkkatukityöhön. Jos palkkatukityö ei jatkossa kerrytä työssäoloehtoa, voi se vähentää kannustimia osallistua tukityöhön.

Ikääntyneiden pitkäaikaistyöttömien työllistyminen voi olla vaikeaa kannustimien lisäämisestä huolimatta

Työttömyysturvan porrastuksen jälkeen seuraavaksi suurin työllisyysvaikutus on saatu velvoitetyöllistämisen poistamiselle – 3500 työllistä. Velvoitetyöllistäminen tarkoittaa, että kotikunta tarjoaa palkkatukityöpaikan työttömälle työnhakijalle. Velvoitetyöllistämisen kohderyhmä ovat 57 vuotta täyttäneet työttömät, joiden työttömyyspäivärahan enimmäisaika täytyisi ennen 60 vuoden ikää. Ikääntyneiden työttömien työllistyminen avoimille työmarkkinoille on haasteellista mm. ikäsyynnän vuoksi ja eritoten voi ajatella, että ikääntyneillä pitkäaikaistyöttömillä se on erityisen vaikeaa kannustimien lisäämisestä huolimatta. Olisi tärkeää miettiä, millä tavoin ikääntyneiden työttömien työllistymismahdollisuuksia voitaisiin tukea enemmän.

Työllisyysvaikutuksia arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös työnetsinnän ulkoisvaikutukset sekä työ- ja hyödykemarkkinoiden kysyntävaikutukset

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.

¹ Ks. myös muita maista koskien D'Ambrosio ja Scrutinio (2022): "Our results question the optimality of strongly declining schedules for unemployment benefit levels".

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 kuten esimerkiksi ikääntyneillä työttömillä.

Arvio uudistusten vaikutuksista hyvinvointiin ja toimeentuloon

Työttömyysturvan voimakas porrastaminen heikentää voimakkaasti vakuutusturvaa

Työttömyysvakuutuskirjallisuudessa keskeisessä roolissa ovat kannustimien ohella myös vakuutusturva ja hyvinvointivaikutukset (optimaalinen työttömyysturva). Hallituksen esityksessä ansiosidonnaisessa päiväraha on iso pudotus (-20 %) jo työttömyyden lyhyen keston (40 päivää) jälkeen ja toinen pudotus (-5 %) 170 päivän jälkeen. Keskimääräinen ansiopäiväraha oli vuonna 2022 suuruudeltaan 65,93 euroa päivässä ja noin 1417 euroa kuukaudessa. Keskimääräinen täytenä maksettu ansiopäiväraha oli noin 77 euroa päivässä ja noin 1650 euroa kuukaudessa.

Työttömyysturvan voimakas porrastaminen heikentää voimakkaasti työttömyysturvan tarjoamaa vakuutusturvaa ja heikentää työttömien toimeentuloa ja hyvinvointia. Esimerkiksi matalapalkkaisten ansioturva käytännössä lähes häviää jo 40 päivän jälkeen (vrt. peruspäiväraha/työmarkkinatuki n. 800 €). Matalapalkkaiset ovat yliedustettuina ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajien joukossa. Jos ansioturva ei juuri poikkea perusturvan tasosta, tämä voi myös vähentää kannusteita kuulua työttömyyskassaan.

Työttömyyttä edeltänyt palkka	Täysi ansiopäiväraha	Päiväraha 20 %:n porrastuksen jälkeen	Päiväraha 25 %:n porrastuksen jälkeen
1 500 €	1 090 €	872 € (– 218 €)	818 € (– 272 €)
2 000 €	1 306 €	1045 € (– 261 €)	976 € (– 327 €)
2 500 €	1 523 €	1218 € (– 305 €)	1142 € (– 381 €)
3 000 €	1 739 €	1391 € (– 348 €)	1304 € (– 435 €)

lähde: TYJ.

Työttömyysturvan porrastus heikentää työttömyysturvan tasoa Suomessa. Seuraavassa taulukossa on verrattu ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasoa neljässä Pohjoismaassa (ennen Suomen reformeja).

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan taso

Tanska	Suomi	Norja	Ruotsi
90 % aiemmista tuloista; maksimi (koko aika) 2,649 €/kk	Peruspäivärahan suuruinen (37,21 €) perusosa + 45% päiväpalkan ja perusosan erotuksesta; jos kk-palkka > 95-kertainen perusosa, ansio-osa on tämän rajan ylittävältä osalta	62,4 % aiemmista tuloista; maksimi NOK 444,113 (€37,750)/vuosi; minimi NOK 74,019 (€6,292€) /vuosi. Jos huollettavia lapsia, lapsikorotus	80 % aiemmista tuloista ensimmäiset 200 päivää; sen jälkeen 70%; maksimi 103€/pv 100 päivän ajan ja sen jälkeen 86€/pv.

	20 %. Jos huollettavia lapsia, lapsikorotus		
--	---	--	--

Työttömyysturvauudistusten vaikutukset – lisääntyneet toimeentulovaikkeudet ja toimeentulotuen tarve, köyhyys

Hallituksen esityksessä tuodaan myös esille, että muutokset voivat tuoda toimeentulotuen piiriin uusia työttömyysetuutta saavia työnhakijoita ja kotitalouksia. Ensinnäkin ikäsidonnaisten poikkeusten kumoamiset voivat johtaa työmarkkinatuen saannin lisääntymiseen ja toimeentulotuen tarpeen lisääntyminen ikääntyneillä työttömillä. Toiseksi työttömyysturvan porrastus voi esityksen mukaan johtaa toimeentulotuen saamisen lisääntymiseen erityisesti matalapalkkaisesta työstä työttömäksi jääneiden joukossa. Lisääntynyt toimeentuloasiakkuus näiden muutosten sekä jo HE 73/2023 vp uudistusten seurauksena voi olla kannustimien kannalta huono kehityssuunta ja etäännyttää toimeentulotukiasiakkaita työmarkkinoilta.

Kaikkiaan on tärkeä ottaa huomioon, että työttömyysturvan eri uudistukset voivat kohdistua samoihin henkilöihin, joiden yhteisvaikutuksesta leikkaus henkilön toimeentuloon ja hyvinvointiin voimistuu suuremmaksi. Tärkeää toimeentulo- ja köyhyysvaikutusten arvioinnissa onkin huomioida eri uudistusten yhteisvaikutukset. Tällainen arviointi löytyy sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön viime vuonna julkaisemasta muistiosta STM (2023), jossa arvioidaan uudistusten yhteisvaikutusta mm. tulonjakoon ja pienituloisuuteen ja mihin ryhmiin uudistukset eniten kohdistuvat.

On tärkeää myös jatkossa tehdä vaikuttavuusarvioita uudistusten työllisyysvaikutuksista sekä arvioida niiden hyvinvointi- ja toimeentulovaikutuksia.

Helsingissä 17.4.2024

Merja Kauhanen

Lähteet:

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

Card, D., Chetty, R. and 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.

Chetty, R. ja Finkelstein, A. (2013) Social Insurance: Connecting Theory to Data, Handbook of Public Economics Vol. 5, North Holland, Amsterdam.

D'Ambrosio, A. and Scrutinio, V. (2022) A few Euro more: benefit generosity and the optimal path of unemployment benefits. CEP Discussion Papers (1835). London School of Economics and Political Science. Centre for Economic Performance, London, UK.

- DellaVigna, S., Lindner, A., Reizer, B. and Schmieder, J. F. (2017) Reference-Dependent Job Search: Evidence from Hungary. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(4), 1969–2018.
- 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.
- Fredriksson, P. and Holmlund, B. (2006) Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research. *Journal of Economic Surveys*, 20(3), 357–386.
- Kauhanen, M., Suoniemi, I. ja Tuomala, M. (2020). Työttömyyskorvauksen aikaprofilista: Kommentti Mauri Kotamäelle, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 2/2020, 355–359.
- 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. and Spinnewijn, J. (2018) The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden, *American Economic Review*, 108, 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., Michailat, P. and Saez, E. (2018) A Macroeconomic Approach to Optimal Unemployment Insurance: Applications. *American Economic Journal: Economic Policy* 10(2), 182–216.
- Lindner, A. and Reizer, B. (2020) Frontloading the Unemployment Benefit: An Empirical Assessment, *American Economic Journal: Applied Economics*, 12(3), 140–174.
- Schmieder, J. F. and Von Wachter, T. (2016) The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics* 8, 547–581.
- STM (2023). Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi. Muistio.
- Tatsiramos, K. and van Ours, J. C. (2014) Labor Market Effects Of Unemployment Insurance Design. *Journal of Economic Surveys*, 28(2), 284–311.
- Uusitalo, R. and 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 (2024) Ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastuksen työllisyysvaikutukset. 7.3.2024.