

HE 135/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 4 ja 8 §:n muuttamisesta

Asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä, jolla muun muassa luovuttaisiin työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavasta peruspäivärahan ja työmarkkinatuen korotusosasta ja ansiopäivärahan korotetusta ansio-osasta sekä pienennettäisiin osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärää siten, että se olisi 35 prosenttia siitä työmarkkinatuesta, jota vanhempiensa taloudessa asuvalle työnhakijalle muutoin työmarkkinatukena maksettaisiin. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on parantaa työnteon kannattavuutta, sujuvoittaa sosiaaliturvaa, yksinkertaistaa etuuksien määräytymistä sekä vahvistaa julkista taloutta. Lausunnossa keskitytään yllä mainittujen muutosten todennäköisiin työllisyysvaikutuksiin.

Työllistymistä edistävien palveluiden ajalta maksettavien korotusosien poistaminen

Aktiiviajalta maksettavien korotusosien poistaminen alentaa työttömyysetuuden tasoa ja heikentää kannustinta osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, työvoimaviranomaisen järjestämät palvelut ovat kuitenkin jatkossakin lähtökohtaisesti työttömyysetuuden saajaa velvoittavia ja palveluista kieltäytymisestä tai muusta palvelun laiminlyönnistä voi aiheutua etuusseuraamuksia. Korkeampien etuuksien maksaminen aktiiviajalta on ollut suomalainen erikoisuus. Muissa maissa vastaavat korotusosat ovat harvinaisia.

Aktiiviajalta maksettavien korotusosien vaikutuksia ei ole tutkittu, mutta korotusosien poistamisen todennäköisiä vaikutuksia voidaan arvioida yleisemmin työttömyysturvaan ja aktiivitoimiin liittyvän tutkimuskirjallisuuden pohjalta. Sekä suomalaisissa että kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että korkeammat työttömyysetuudet pidentävät työttömyysjaksoja (Uusitalo & Verho 2010, Tatsiramos & van Ours 2014, Schmieder & von Wachter 2016 ja Kyyrä & Pesola 2020). Perusturvan saajilla etuustason vaikutus on kuitenkin pienempi kuin ansioturvan saajilla (Kyyrä 2023). Vuonna 2023 ansioturvan päivistä 7 % ja perusturvan päivistä 25 % maksettiin palveluiden ajalta. Nämä suhteellisen alhaiset osuudet ja tutkimustulos, jonka mukaan palveluita enemmän käyttävät perusturvan saajat reagoivat suhteellisen heikosti etuustason muutoksiin, viittaavat siihen, ettei korotusosien poistaminen voi vaikuttaa työttömyysjaksojen kestoon kovin merkittävästi ainakaan etuustason laskun kautta. Tosin on syytä painottaa, että yllä mainitut tutkimustulokset koskevat etuustason yleisiä muutoksia, joten ei ole selvää, miten hyvin ne kuvaavat aktiiviajan etuusmuutosten vaikutuksia.

Aktiiviajalta maksettavien korotusosien poistaminen vaikuttaa myös kannustimiin hakeutua työllistymistä edistäviin palveluihin. Aktiivitoimiin osallistumisella voi kansainvälisten tutkimusten mukaan olla positiivinen vaikutus työllistymiseen (Card ym. 2018 ja Vooren ym. 2019). Palveluihin osallistumisella on havaittu olevan ns. lukkiutumisvaikutus, eli työllistyminen hidastuu palvelun aikana, kun aikaa työnhakuun on vähemmän. Hallituksen esityksessä todetaankin, että työnhakuvelvollisuus palveluiden aikana ei välttämättä vastaa työttömän työnhakuvelvoitetta. Mikäli palvelut kuitenkin parantavat osallistujien ammatillisia valmiuksia tai muuten edistävät työnhakua, työllistyminen voi nopeutua palvelujakson päättymisen jälkeen. Siksi palveluihin osallistumisella voi pidemmällä aikavälillä olla positiivinen nettovaikutus työllistymiseen lukkiutumisvaikutuksesta huolimatta (Card ym. 2018). Tulokset kuitenkin vaihtelevat maittain ja eri toimenpiteiden välillä. Valitettavasti Suomesta ei ole luotettavaa tutkimustietoa palveluiden vaikuttavuudessa toisin kuin monista muista maissa, joissa eri toimenpiteiden vaikuttavuutta on tutkittu erilaisten satunnaistettujen kokeiden avulla.

Korotusosien vaikutusta työllistymistä edistäviin palveluihin hakeutumiseen ei ole suoraan tutkittu, mutta aiemman tutkimuksen perusteella voidaan epäsuorasti päätellä, että korotusosat todennäköisesti lisäävät palveluihin osallistumista. Aktiivimallin arvioinnin yhteydessä havaittiin, että työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen lisääntyi aktiivimallin käyttöönoton jälkeen, kun osallistumalla vältti työttömyysetuuden leikkauksen (Kyyrä ym. 2019). Valitettavasti aktiivimallin arviointia vaikeutti uskottavan tutkimusasetelman puuttuminen.

VATT:ssa on meneillään tutkimus, jossa arvioidaan vuonna 2005 voimaantulleen työllistymisohjelman, joka oli osa muutosturvaa, vaikutuksia työttömien työllistymiseen (tutkimus valmistunee vuoden 2025 aikana). Uudistus lanseerasi aktiivitoimien ajalta maksettavan työttömyysturvan korotusosan, jonka nimi tuolloin oli työllistymisohjelmallisä. Korotusosaa saattoi saada työllistymissuunnitelmassa määriteltujen palveluiden ajalta. Alustavien tutkimustulosten mukaan työllistymisohjelma lisäsi palveluihin osallistumista merkittävästi, mutta sillä ei juurikaan ollut vaikutusta työttömyysjaksojen pituuteen eikä työllistymiseen. On syytä korostaa, että työllistymisohjelma sisälsi myös muita elementtejä kuin palveluiden ajalta maksettavan korotusosan. Osallistujat tapasivat työvoimatoimiston virkailijan, jonka kanssa he laativat työllistymissuunnitelman, heti työttömyyden alkaessa tai usein jo irtisanomisaikana. Lisäksi heille maksettiin korotettua työttömyysetuutta myös omatoimisen työnhaun ajalta 20 päivän ajan. Työllistymisohjelma oli alkuvaiheessa suunnattu lähinnä vähintään kolme vuotta töissä olleille, jotka irtisanottiin tuotannollisista tai taloudellisista syistä (näissä ehdoissa oli tiettyjä poikkeuksia). Nämä rajaukset mahdollistavat uskottavan tutkimusasetelman rakentamisen. Toisaalta rajoitusten vuoksi yllä mainitut alustavat tutkimustulokset pätevät vain suhteellisen valikoituneeseen joukkoon.

Yhteenvedon voidaan todeta, että korotusosien poistaminen todennäköisesti vähentää vapaaehtoista palveluihin hakeutumista. On kuitenkin edelleen huomattava, että työvoimaviranomaisen järjestämät palvelut ovat työttömyysetuuden saajia velvoittavia. Jos palveluihin osallistuminen nopeuttaa työllistymistä, korotusosien poistaminen voi palveluihin osallistumisen vähenemisen kautta

heikentää työllistymistä. Tosin ei ole selkeää suomalaista tutkimusnäyttöä siitä, että työllistymistä edistäviin palveluihin osallistuminen nopeuttaisi työllistymistä.

Osittaisen työmarkkinatuen alentaminen

Myös osittaisen työmarkkinatuen alentaminen vaikuttaa kannustimiin osallistua työllistymistä edistäviin palveluihin, mutta päinvastaisesti kuin korotusosan poisto, koska palvelun ajalta työmarkkinatuki maksetaan täysimääräisenä.

Osittainen työmarkkinatuen vähimmäismäärän alentaminen 50 %:sta 35 %:iin tuen hakijalle muutoin maksettavasta työttömyysetuudesta voi nopeuttaa työllistymistä etuuden alenemisen myötä niinä aikoina, kun työtön ei osallistu työllistymistä edistäviin palveluihin. Aktiivialta työmarkkinatuki maksetaan kuitenkin täysimääräisenä henkilöille, jotka muuten saisivat osittaista työmarkkinatukea, joten palveluihin osallistuminen nostaa tulotasoa selvästi. Tämä kannustin vahvistuu entisestään, jos osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärä leikataan. Muutos todennäköisesti kannustaa osallistumaan palveluihin aiempaa enemmän, mikä hidastanee työllistymistä lukkiutumisvaikutuksen kautta. Jos palveluihin osallistuminen kuitenkin edesauttaa työllistymistä, muutoksella voi olla positiivinen työllisyysvaikutus mahdollisen lukkiutumisvaikutuksen jälkeen. Osittaisen työmarkkinatuen saajat ovat varsin poikkeuksellinen ryhmä, jonka voisi odottaa hyötyvän palveluihin osallistumisesta tavallista enemmän.

Yhteenveto

Kokonaisuutena muutosten vaikutus työttömien työnhakijoiden työllistymiseen on todennäköisesti pieni. Tutkimustiedon mukaan työttömyysetuuden tason aleneminen voi edistää työllistymistä erityisesti ansiopäivärahaa saavien joukossa. Perusturvaa saavilla työttömyysetuuden tason muutoksen vaikutus on todennäköisesti pienempi. Jos hakeutuminen työllistymistä edistäviin palveluihin vähenee, tämä voi joidenkin kohdalla haitata työllistymistä, mutta työvoimaviranomaisen palveluiden velvoittavuuden vuoksi vaikutuksen ei pitäisi olla suuri. Vastaavasti osittaisen työmarkkinatuen vähimmäismäärän alentaminen voi kannustaa työllistymään, mutta myös osallistumaan aiempaa enemmän palveluihin, koska ero osittaisen ja aktiivialta maksettavan täysimääräisen työmarkkinatuen välillä kasvaa. Kokonaaisuudessaan vaikutus työllisyyteen on todennäköisesti vähäinen, kuten hallituksen esityksessä todetaan, mutta tarkkaa arviota ei täsmällisen tutkimustiedon uupuessa voi antaa.

Tulevan lainvalmistelun tueksi olisi tärkeää, että esitettyjen kaltaisten muutosten vaikutuksia pystyttäisiin arvioimaan. Hallituksen esityksessä korotusosat poistetaan kaikilta alkavilta jaksoilta yhtä aikaa. Tällöin muutosten vaikutuksia ei pystytä uskottavasti arvioimaan, koska ei ole verrokkiryhmää, johon muutokset eivät vaikuta. Jos muutokset tulisivat voimaan vaiheistettusti esimerkiksi eri työnhakijaryhmille tai

alueittain, korotusosien poistamisen vaikutuksia olisi mahdollista arvioida, jolloin ko. tietoa voisi jatkossa käyttää päätöksenteon pohjana.

Tomi Kyyrä
tutkimusprofessori

Tuulia Hakola-Uusitalo
vt. ylijohtaja

Hanna Pesola
johtava tutkija

Lähteet

Card, Kluge & Weber (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association* 16:894-931.

Kyyrä (2023). The effects of unemployment assistance on unemployment exits. *International Tax and Public Finance* 30:1457-1480.

Kyyrä, Naumanen, Pesola, Uusitalo & Ylikännö (2019). Aktiivimallin vaikutukset työttömiin ja TE-toimistojen toimintaan. *VATT tutkimukset* 189.

Kyyrä & Pesola (2020). The effects of UI benefits on unemployment and subsequent outcomes: Evidence from a kinked benefit rule. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 82:1136-1160.

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

Tatsiramos & van Ours (2014). Labor market effects of unemployment insurance design. *Journal of Economic Surveys* 28:284-311.

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

Vooren, Haelermans, Groot & van den Brink (2019). The effectiveness of active labor market policies: A meta-analysis. *Journal of Economic Surveys* 3:125-149.