



Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle

Lausunto työelämä ja tasa-arvovaliokunnalle 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. Jouston soveltamiseen on päädytty sen perusteella, että tulos perustuu suomalaiseen tutkimukseen ja se vastaa kohtalaisen hyvin kansainvälisten kirjallisuuskatsausten keskimääräistä joustoa². 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 kustannuksella³.
- Etuuden tason ja työttömyysturvan tason joustot eivät huomio etuuden tason vaikutusta työllisestä työttömäksi siirtymisissä⁴.
- Teoreettisissa työn etsintämalleissa työn tarjonnan kasvu vaikuttaa palkkoja alentavasti, matalammat palkat tuottavat yrityksille korkeampi voittoja ja yritykset luovat uusia työpaikkoja⁵.

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 mikrojoustoon verrattuna.

Ansiosidonnaisen porrastus

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

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

³ Ilmiö on havaittu mm. työnhaun tukipalveluissa ks. Gautier ym. (2018).

⁴ 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.

⁵ ks. Pissarides (2000)

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 kestoon 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 signaalointivaikutukset⁶ sekä työelämätaitojen ja osaamisen rapautuminen heikentävät yksilön työllistymismahdollisuuksia. Schmieder ym. (2016b) 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. (2016b) tutkimukset antavat kuitenkin tukea sille, että ensimmäinen porrastus on perusteltu jo piakkoin työttömyyden alkamisen jälkeen. Työssä ollessa kerätyt säästöt keskimäärin vähentäisivät päivärahan tason madaltamisen haitallisia vaikutuksia ja nopeampi työllistyminen pienentää pitkäaikaistyöttömyyden riskiä.

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 eläkeratkaisuna. Työttömyysturvan lisäpäiväoikeuden poistuminen ja vanhuuseläkeiän alarajan nousu

⁶ Negatiivisella signaalointivaikutuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että työnantajat palkkaavat todennäköisemmin henkilöitä joilla on lyhyempiä katkoja ansioluettelossa tai jotka siirtyvät työsuhteesta toiseen.

vaikuttavat tulevina vuosina siten, että näiden poikkeusten piirissä olevien henkilöiden lukumäärä ja etuuskien 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 kuukautta⁷. Siten joidenkin yksilöiden kohdalla työllistämismahdollisuus ja myöhemmin työssäoloehdon täyttäminen työllistymistä edistävässä palvelussa voivat toteutua hyvin pitkäkestoisena siltaratkaisuna työttömyyden kautta eläkkeelle. Työllistämistyön jälkeen palataan harvoin avoimille työmarkkinoille (ks. HE kuvio 9). 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).

Työllistämismahdollisuuden 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 päivärahaoikeudesta ehdollisen työttömän velvoitteille osallistua työhön tai palveluun, joita tässä esityksessä ollaan poistamassa.

Veloitetyöllistämisen kaltaisen siltaratkaisun osalta tutkimusnäyttö on niukempaa. Työllistämistyöhön ja palveluihin osallistumiseen liittyvin ehdollisuuden vuoksi näiden muutosten tekeminen ei todennäköisesti vahvistaisi työllisyyttä yhtä paljon 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 työllistämismahdollisuuden ja palvelusta kertyvää työssäoloehto koskevien muutosten osalta työllisyysvaikutusta arvioidaan laskemalla ensin, kuinka paljon työttömyysturvan taso keskimäärin muuttuu ansiopäivärahalta 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

⁷ <https://www.tyoelake.fi/elakkeet-eri-elamantilanteissa/vanhuuselake-ikaluokilla-oma-elakeikansa/>

Palkkatuella tuetun työn tarkoituksena on edistää työttömän työnhakijan työllistymistä avoimille työmarkkinoille parantamalla hänen ammatillista osaamistaan⁸. Tästä näkökulmasta palkkatuki rinnastuu näiden tavoitteiden näkökulmasta työllistymistä edistävään palveluun. Palkkatuki eroaa työllistämistä edistävästä palveluista siten, että työhön osallistuvalla maksetaan palkkaa ja työskentely kerryttää ansiopäivärahan päivärahoikeutta.

Palkkatuki yrityssectorille kohdennettuna on aktiivista työvoimapolitiikkaa koskevissa arvioinneissa todettu vaikuttavimmaksi pysyväluonteista työllistymistä edistäväksi toimenpiteeksi⁹. 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.
- 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.

⁸ 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.

⁹ Alasalmi ym. (2019); Aho ym. (2018); Asplund ym. (2018)

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.
- 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.
- 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.