Asia: HE 73/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta – erityisesti työllisyysvaikutusten & tasa-arvo ja yhdenvertaisuus näkökulmista

Merja Kauhanen

Eduskunnan työ- ja tasa-arvovaliokunnan kokous 8.11.2023

- Työttömyysturvalain osalta esitys pitää sisällään suuren joukon erilaisia uudistuksia: ansiosidonnaisen työttömyysturvan työssäoloehtoa pidennetään 12 kuukauteen, työssäoloehdon euroistaminen otetaan käyttöön, lomakorvausten jaksotus palautetaan ja omavastuupäivät palautetaan viidestä seitsemään. Lisäksi työttömyysturvan lapsikorotukset poistetaan sekä poistetaan työttömyysturvan suojaosat.
- 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 työttömyysetuusmenon tavoitellaan vähentyvän noin 500 miljoonalla eurolla, mikä vahvistaisi julkista taloutta nettomääräisesti noin 250 miljoonalla eurolla. Julkisen talouden tavoitellaan vahvistuvan myös ehdotettujen uudistusten työllisyysvaikutuksen kautta, joka on esityksen mukaan arvioitu noin 20 000 työlliseksi. Tämän arvioidaan esityksessä vahvistavan julkista taloutta noin 550 miljoonalla eurolla.

Työttömyysturvauudistusten arvioidut työllisyysvaikutukset ja kuinka luotettavia ne ovat?

- Kaikille esitykseen sisältyville uudistuksille on arvioitu työllisyyttä lisääviä vaikutuksia lukuun ottamatta suojaosan poistoa, jonka osalta todettiin, että vaikutus työllisyyteen on vähäinen. Suurimmat vaikutukset on arvioitu työttömyysturvan lapsikorotusten poistamiselle – yhteensä 10 000 työllistä, ja työssäoloehdon pidentämisellä 12 kuukauteen – yhteensä 5700 työllistä.
- Yhteensä hallituksen esityksessä muutosten arvioidaan lisäävän työllisyyttä 20 400 työllisellä.
- Työllisyysvaikutusarvioiden tekemisessä on hyödynnetty aiempien empiiristen tutkimusten tuloksia esim. työttömyysturvan tason vaikutuksista työttömyyden kestoon (eniten Uusitalo ja Verho 2010; Kyyrä 2022).
- Mutta on syytä ottaa huomioon, että työllisyysvaikutuslaskelmiin liittyy suuria epävarmuus-tekijöitä. Tämä tuodaan esille mm. HE 73/2023 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 73/2023 vp, 60).

Pari nostoa työllisyysvaikutusten arvioimisesta esityksessä

- *Työssäoloehdon pidentämisen työllisyysvaikutusten laskemisessa* on myös hyödynnetty Uusitalon ja Verhon (2010) tutkimuksesta saatua työttömyyden keston joustoa bruttokorvausasteen suhteen. Perusteluna tämän jouston käyttämiseen esitetään (VM muistio 6.10.2023 a), että ”koska työssäoloehdon vaikutuksesta työllisyyteen ei kuitenkaan ole selkeää tutkimuskirjallisuutta, hyödynnetään tässä työttömyysturvan tasoa koskevaa tutkimusta”.
- Suomea koskien on myös aiempaa tutkimuskirjallisuutta koskien työssäoloehdon vaikutuksin työttömyyden päättymiseen. Kauhanen ym. (2008) tutki vuoden 1997 työssäoloehdon kiristämisen vaikutuksia työttömien työllistymiseen. Suomessa reformi lisäsi vain nuorten ja korkeasti koulutettujen työllistymistä siinä ryhmässä, jotka eivät enää täyttäneet työssäoloehtoa. Kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta on havaittu yhteys työssäoloehdon täyttymisen ja kasvaneen työttömyysriskin välillä. Kyyrä ym. (2017) tulokset osoittavat, että Suomessa vuoden 2003 työssäoloehdon alentaminen 43 viikosta 34 viikkoon ei kuitenkaan muuttanut työttömäksi jääneiden työssäoloviikkojen jakaumaa.

Pari nostoa työllisyysvaikutusten arvioimisesta esityksessä…

- Myös *omavastuuajan pidentäminen* on tulkittu vaikutusarvioissa bruttokorvausasteen laskuksi ja sen perusteella on tehty vaikutusarviolaskelma. Suoranaisesti omavastuuajan työllisyysvaikutuksia koskevaa empiiristä tutkimuskirjallisuutta ei kuitenkaan ole. Fredriksson ja Holmlund (2006) mukaan omavastuuajalla pyritään vähentämään työttömyysjaksojen alkavuuksia, mutta tätä vaikutusmekanismia koskevia estimaatteja ei ole (VM muistio 6.10.2023 b).

Mitkä muut tekijät vaikuttavat työllisyystulemiin?

- 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.
- Muutokset työttömyysturvaan eivät tapahdu tyhjiössä. Muut makrotaloudelliset muutokset (suhdannetilanne) ja muut samanaikaisesti tehtävät muutokset lainsäädännössä voivat vaikuttaa muutoksiin.
- Julkisen talouden suunnitelmassa esitetyt valtiovarainministeriön ennustamat talouskasvuluvut jäävät kaikkina vuosina julkisen talouden suunnitelman kattavan ajanjakson vuosina alle kahden prosentin (1,2 % v.2024, 1,8 % v.2025, 1,7 % v.2026 ja 1,6 % v.2027).

- Aiemmasta tutkimuksesta myös tiedämme, että työttömyysturvan muutosten vaikutus työttömyydestä poistumiseen ei kuitenkaan ole sama asia kuin sen vaikutus siirtymiseen työttömyydestä työllisyyteen.
- Työttömyysvakuutuksen tavoitteena on sekä turvata työttömäksi joutuvan ansionmenetyksiä että ylläpitää kannustimia palata takaisin työhön.
- Kaikkiaan työttömyysturvan muutosten ennakoituihin työllisyysvaikutuksiin liittyy suurta epävarmuutta niiden suuruusluokasta. 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.

Työttömyysturvauudistusten vaikutukset – yhdenvertaisuus ja tasa-arvonäkökulma

- Tärkeä arvioida uudistusten vaikutuksia myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvonäkökulmasta, mitä hallituksen esityksessä on myös tehty.
- Tässä vaikutusarvioita sukupuolen mukaan, osatyökykyisiin, lapsiin ja nuoriin
- Näistä keskityn sukupuolen mukaisiin vaikutuksiin.
- Esityksen sukupuolivaikutusten arvioista käy ilmi, että monet uudistuksista vaikuttavat useammin naisiin kuin miehiin. Tällaisia uudistuksia ovat työttömyysturvan työssäoloehdon pidentäminen, työttömyysturvan suojaosan poistaminen soviteltua työttömyysetuutta saavilta sekä työttömyysturvan lapsikorotusten poistaminen.
- Taustalla vaikuttaa se, että Suomessa on sukupuolen mukaan hyvin eriytyneet työmarkkinat ei ainoastaan ammatin ja toimialan mukaan, vaan myös työsuhteiden tyypin mukaan. Naiset tekevät huomattavasti enemmän osa-aikatyötä ja myös määräaikaista työtä.

Työttömyysturvauudistusten vaikutukset – yhdenvertaisuus ja tasa-arvonäkökulma….

- Esimerkiksi sovitellun työttömyyspäivärahan käyttö on yleisintä matalapalkkaisilla naisvaltaisilla palvelualoilla, joissa tehdään paljon osa-aikatyötä tai keikka-luonteista työtä. Naisten osuus soviteltua päivärahaa saaneista olikin 64 prosenttia vuonna 2022 ja osuus KELAn sovitelluista työttömyysturvaetuuksista 61 prosenttia.
- Aloilla, joilla sovitellun työttömyyspäivärahan saanti on kaikkein yleisintä, osa-aikatyön vastentahtoisuus (ts. sitä tehdään kokoaikatyön puutteen vuoksi) on myös selvästi yleisempää kuin kaikilla aloilla keskimäärin (ks. esim. PAM taskutilastot). Jos kokoaikatyötä ei ole saatavilla, vaikka sitä haluttaisiin tehdä, suojaosan poisto näyttäytyy toimeentulon leikkauksena. Ja leikkaus kohdistuu enemmän naisiin.
- Kaikkiaan on tärkeä ottaa huomioon, että työttömyysturvan eri uudistukset voivat kohdistua samoihin henkilöihin, kuten esimerkiksi suojaosan poisto ja lapsi-korotusten poisto, joiden yhteisvaikutuksesta leikkaus henkilön toimeentuloon ja hyvinvointiin voimistuu suuremmaksi.

- Huomiota kiinnittää myös se, että lähes kaikki esitykseen sisältyvät työttömyysturvan uudistukset eivät koske ainoastaan ansiosidonnaista työttömyysturvaa, vaan myös peruspäivärahaa ja työmarkkinatukea. Tilastokeskuksen tulonjakotilaston mukaan jo nyt eri sosioekonomisista ryhmistä pienituloisuus on suurinta työttömillä (työttömien pienituloisuusaste n. 45 % v. 2019). Ja eritoten työttömien ryhmässä pienituloisia ovat työmarkkinatuen ja peruspäivärahan saajat. Työttömyysturvan uudistukset, jotka leikkaavat jo valmiiksi alhaista tukea, tulevat lisäämään toimeentulovaikeuksia ja köyhyyttä tässä ryhmässä ja turvaamista toimeentulotukeen.