Asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asia: HE 73/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä, jolla uudistettaisiin työttömyysturvaan monilta osin. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on purkaa kannustinloukkuja, lisätä työllisyyttä ja vahvistaa julkista taloutta.

Työssäoloehdon pidennys

Hallituksen esityksen mukaan ansio- ja peruspäivärahan työssäoloehto tuplattaisiin, 26 viikosta 12 kuukauteen. Esityksessä todetaan, että työssäoloehto on varsin lyhyt verrattuna ansio- ja peruspäivärahan enimmäiskestoon. Tämä pitää paikkansa ja siinä mielessä ehdotus on looginen tiukennus työttömyysturvan ehtoihin, kun tavoitteena on alentaa työttömyysturvamenoja. Työssäoloehdon pidennys olisi merkittävä kiristys niille työntekijöille, joilla on vaikeuksia kiinnittyä työmarkkinoille ja jotka pyörivät työttömyyden ja määräaikaisten työsuhteen välillä. Tässä joukossa paljon sekä nuoria että ikääntyneitä ja matalasti koulutettuja. Heistä entistä useampi jäisi uudistuksen myötä työmarkkinatuen varaan. Koska heidän tulotasonsa laskisi selvästi, heidän taloudelliset kannustimensa työllistyä kasvaisivat merkittävästi, mikä nopeuttaisi työllistymistä.

Koska työssäoloehdon tarkastelujakso jäisi hallituksen esityksen mukaan ennalleen 28 kuukauteen, edellyttäisi ansio- ja peruspäivärahalle pääseminen jatkossa sitä, että etuudenhakija olisi työskennellyt keskimäärin lähes joka toinen kuukausi edellisen 28 kuukauden tarkastelujakson aikana. Tähän henkilökohtaiseen 43 prosentin ”työllisyysasteeseen” pääseminen erityisesti heikossa suhdannetilanteessa olisi monelle haasteellista. Työmarkkinatuen saajien osuus kaikista työttömistä voisi kasvaa merkittävästi, kun talous ajautuu pidempiaikaisen taantumana. Tämä on suhdannepolitiikan näkökulmasta ikävää, sillä taantumassa kattavampi työttömyysturva tukisi kotimaista kulutuskysyntää ja helpottaisi työttömien ahdinkoa.

Työssäoloehdon pidentäminen ei pelkästään heikennä työttömien tilannetta, sillä tietyissä tilanteissa se voi myös parantaa soviteltua ansiosidonnaista päivärahaa saavien asemaa. Työttömyyden aikainen osa-aikainen työskentely, joka kerryttää työssäoloehtoa (nykyisin vähintään 18 työtuntia viikossa), johtaa ansiosidonnaisen päivärahan tason tarkistamiseen, kun työssäoloehto täyttyy uudelleen. Mikäli aiempi ansiopäivärahan perusteena oleva palkka perustui kokoaikaiseen työskentelyyn, uusi, osa-aikaiseen työskentelyyn perustuva palkka on todennäköisesti pienempi, mikä johtaa päivärahan alenemiseen. Tällaisissa tapauksissa pidempi työssäoloehto siirtää ansiosidonnaisen päivärahan pudotusta eteenpäin ja siten parantaa osittain työllistyneiden asemaa.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
PL 1279 (Economicum, Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki I kirjaamo@vatt.fi I Puh. +358 295 519 400 I www.vatt.fi I Y-tunnus 0809880-7

Työssäoloehdon euroistaminen

Hallituksen esityksen mukaan työssäolokuukausiksi laskettaisiin kalenterikuukaudet, joiden aikana maksettu palkkatulo olisi vähintään 930 euroa vuoden 2023 tasossa. Lisäksi työssäoloehto voisi kertyä myös puolikkaista työkuukausista. Nykyisin työssäoloehtoa kartuttavat työviikot, joiden työaika on vähintään 18 tuntia (ja palkka työehtosopimuksen mukainen). Ansiosidonnaisen päivärahan perusteena olevaa palkkaa määriteltäessä huomioidaan vain työssäoloehtoon lukeutuvat työviikot. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, nykysäännökset voivat johtaa tilanteisiin, joissa henkilöt, joiden työttömyyttä edeltäneet kuukausiansiot olivat samat, voivat saada erisuuruista ansiopäivärahaa sen mukaan, miten työaika kohdentui eri kalenteriviikoille. Hallituksen esittämä muutos poistaisi tämän epäkohdan ja olisi siinä mielessä parannus nykytilanteeseen.

Lisäksi työtunteihin sidottu ehto on ongelmallinen, koska tietoja työtunneista ei saada kerättyä hallinnollisista rekistereistä. Työssäoloehdon sitominen kuukausiansioihin mahdollistaa tulorekisterin aiempaa laajemman hyödyntämisen työttömyyskassoissa ja Kelassa. Työssäoloehdon määrittelyyn jäisi kuitenkin erinäisiä poikkeuksia, jotka edelleenkin edellyttäisivät lisätietojen toimittamista työttömyyskassaan tai Kelaan. Tavoitteena pitäisi olla tilanne, jossa etuuspäätökset voitaisiin lähtökohtaisesti tehdä pelkkien rekisteritietojen pohjalta. Tämä mahdollistaisi etuuspäätösten pitkälle menevän automatisoinnin ja vain erikoistapauksissa, joissa etuudenhakijan työ- tai ansiohistoriassa on epäsäännönmukaisuuksia, etuuspäätökset tehtäisiin manuaalisesti. Näin voitaisiin vähentää etuuksien maksuviiveitä ja vapauttaa henkilökuntaa erikoistapauksien käsittelyyn. Ehdotettu muutos on askel etuuspäätösten automatisoinnin mahdollistamisen suuntaan, mitä voi pitää toivottavana kehityksenä.

Työttömyysturvan suojaosan poisto

Hallitus esittää työttömyysturvan 300 euron suojaosan poistamista. Suojaosan poisto vähentää osa-aikaisen ja hyvin lyhytkestoisen kokoaikaisen (alle 2 viikon) työskentelyn kannustimia suhteessa sekä kokoaikaiseen työttömyyteen että kokoaikaiseen työllistymiseen. Siksi suojaosan poisto todennäköisesti vähentää työttömyyden aikaista työskentelyä. Teoreettisesti ei ole selvää, onko työttömyyden aikainen työskentely hyvä vai huono asia. Siksi ei myöskään ole selvää, kuinka paljon sellaista kannattaa tukea suojaosien ja soviteltujen etuuksien muodossa.

Tilanteessa, jossa säännöllistä kokoaikatyötä ei ole tarjolla, työtön voi hyötyä osa-aikatöistä ja lyhyistä työkeikoista muutenkin kuin rahallisesti. Sellainen työ voi auttaa ylläpitämään ja kehittämään ammattitaitoa, minkä lisäksi työskentelyn ohessa syntyy kontakteja työnantajiin ja muihin työntekijöihin. Siksi työttömyyden aikainen työskentely voi parantaa työttömän mahdollisuuksia työllistyä kokoaikaisesti myöhemmin. Jos näin on, työttömyyden aikaisen työskentelyn tukeminen suojaosien ja/tai soviteltujen työttömyysetuuksien muodossa voi olla varsin tehokasta politiikka. Toisaalta osa-aikaisen työskentelyn aikana etuudensaajalla on vähemmän aikaa etsiä kokoaikatöitä, mikä voi hidastaa poistumista työttömyysturvan piiristä (ns. lukitusvaikutus). Lisäksi jos työttömyyden aikainen työskentely on taloudellisesti kovin houkuttelevaa, riskinä on, että työttömät hakeutuvat mieluummin osa-aikaisiin työpaikkoihin sovitellun päivärahan turvin kuin etsivät kokoaikaista työtä, mikä pidentäisi etuusjaksoja ja mahdollisesti myös kasvattaisi työttömyysturvamenoja. Vaikka soviteltua päivärahaa saavat ovat periaatteessa vastentahtoisesti osa-aika- tai pätkätöissä ja heidän odotetaan aktiivisesti etsivän pidempiaikaista kokoaikatyötä, on tätä käytännössä vaikea valvoa. Liian anteliaat etuudet osa-aikaisille työttömille voivat siis pitkittää työttömyysjaksoja ja heikentää julkista taloutta.

Työttömyysturvan suojaosia ja soviteltuja työttömyysetuuksia on käytössä useissa muissa, ja niiden vaikutuksista on jonkin verran tutkimusta. Eurooppalaisissa tutkimuksissa on yleensä havaittu, ettei työttömyyden aikainen työskentely pidennä etuusjaksoja ja monissa tapauksissa työskentely parantaa työttömien mahdollisuuksia löytää kokoaikatyötä myöhemmin (Cahuc 2018). Tulokset kuitenkin vaihtelevat maittain ja työntekijäryhmittäin.

Aikaisemman suomalaisen tutkimuksen mukaan työskentely sovitellulla päivärahalla ei ainakaan lykännyt työllistymistä kokoaikaisesti ja pätkätyöt sovitellulla etuudella saattoivat jopa nopeuttaa sitä (Kyyrä 2010). Tutkimusaineistona oli vuosina 1999 ja 2000 työttömäksi tulleita, ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan oikeutettuja henkilöitä. Tulokset siis perustuvat aikaan ennen työttömyysturvan ja muiden sosiaalietuuksien suojaosia. Tuoreessa VATTin tutkimuksessa tarkastellaan työttömyyden aikaisen työssäkäynnin muutoksia 2000-luvun aikana, aina vuoteen 2021 asti (Kalin, Kyyrä & Matikka 2023). Tutkimus vahvistaa aiemmat havainnot siitä, että työttömyyden aikainen työssäkäynti alkoi yleistymään voimakkaasti työttömyysturvan suojaosan käyttöönoton jälkeen vuodesta 2014 alkaen. Kehitystä vauhditti edelleen asumistuen suojaosan käyttöönotto syyskuussa 2015, mikä edelleen paransi osa-aikaisen työskentelyn kannustimia niiden työttömien keskuudessa, joiden kotitaloudet saivat myös asumistukea. Tutkimuksessa voitiin arvioida luotettavasti ainoastaan asumistuen suojaosan vaikutuksia, koska sen vaikutus vaihteli eri kotitalouksien välillä. Sen sijaan työttömyysturvan suojaosa vaikutti kaikkiin työttömiin, minkä vuoksi vuoden 2014 uudistuksen vaikutukselle ei ole löydettävissä luontevaa verrokkiryhmää, johon uudistus ei olisi vaikuttanut. Asumistuen suojaosa vaikuttaa työttömien kannustimiin ottaa vastaan osa-aika- ja pätkätöitä samalla tavalla kuin työttömyysturvan suojaosakin, mutta kannustimien parannus kohdistuu vain niihin työttömiin, joiden kotitaloudet ovat riittävän pienituloisia ollakseen oikeutettuja myös asumistukeen. Tutkimuksen mukaan asumistuen suojaosa lisäsi työttömyyden aikaista työskentelyä selvästi: työttömien osuus, joka työskenteli osa-aikaisesti tai teki pätkätöitä kuukauden aikana, kasvoi kolme prosenttiyksikköä eli noin viidenneksen. Tutkimuksessa ei havaittu, että suojaosalla olisi ollut merkittävää vaikutusta kokoaikaiseen työllistymiseen. Kaiken kaikkiaan työttömyyden aikainen työssäkäynti näyttää reagoivan suhteellisen voimakkaasti osittaisen työllistymisen taloudellisiin kannustimiin.

Suomalaisen ja eurooppalaisen tutkimuksen valossa työttömyyden aikaisen työskentelyn tukeminen suojaosien ja/tai sovitellun työttömyyspäivärahan kautta on hyödyllistä. Vaikka työttömyyden aikainen työskentely ei nopeuttaisikaan kokoaikaista työllistymistä eikä siten lyhentäisi etuusjaksoja, sillä on kuitenkin positiivinen vaikutus julkiseen talouteen, koska sen aikana osittain työllistynyt maksaa enemmän veroja ja saa vähemmän sosiaalietuuksia (ellei tulot jää suojaosien alle). Vaikeampi kysymys on, kuinka avokätinen tuen pitäisi olla. Suomen järjestelmä on ollut poikkeuksellisen antelias verrattuna muihin maihin, koska suojaosan ylittävät ansiot ovat leikanneet työttömyysetuutta vain 50 prosentilla (monissa muissa maissa vähennys on 100 prosenttia) ja koska työttömyyden aikaiset kokonaistulot ovat voineet olla yhtä suuret kuin ansiosidonnaisen päivärahan perusteena oleva kuukausipalkka. Toisin sanoen osa-aikatyön ja sovittelun ansiopäivärahan turvin on voinut päästä samaan tulotasoon kuin kokoaikaisella työskentelyllä selvästi pienemällä työpanoksella. Sovitellun etuuden saaminen ei myöskään pienennä ansiosidonnaisten työttömyysetuuksien kokonaissummaa, johon työtön on oikeutettu, koska etuuden pieneminen pidentää jäljellä olevaa etuuskautta samassa suhteessa kuin etuus alenee. Siksi huoli siitä, että suojaosa ja soviteltu työttömyysetuus yhdessä tekevät osittaisesta työllistymisestä jo liian houkuttelevaa, on perusteltu, vaikka siitä ei suoraa evidenssiä olekaan. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla iso osa työttömyysetuuksista maksetaan soviteltuina, vaikka alalla pitäisi olla huutava työvoimapula.

Vaikka työttömyysturvan suojaosa poistettaisiin, taloudellinen kannustin vastaanottaa osa-aika- ja pätkätöitä säilyisi edelleen varsin hyvänä. Vaikka meillä ei ole suoraan suomalaista evidenssiä työttömyysturvan suojaosan vaikutuksista, voidaan aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella sanoa, että

suojaosan poisto vähentää työttömyyden aikaista työskentelyä, mutta sillä tuskin olisi merkittävää vaikutusta etuusjaksojen keskimääräiseen pituuteen tai kokoaikaiseen työllistymiseen. Lisäksi vaikutus vaihtelee aloittain, sillä työttömyyden aikainen työskentely on erityisen yleistä naisvaltaisilla palvelualoilla sekä terveys- ja sosiaalialalla, kun taas se on suhteellisen vähäistä miesvaltaisilla aloilla kuten rakentamisessa ja teollisuudessa.

Lisäksi on syytä korostaa, että kyselytutkimusten perusteella työttömät usein empivät osa-aikaisten ja pätkätöiden vastaanottamista työttömyysetuuksien maksuviiveiden pelossa tai siksi, etteivät he ole varmoja, miten työtulot vaikuttavat heidän sosiaalietuuksiinsa (Kauhanen ym. 2022). Siksi on erityisen tärkeää, että soviteltujen etuuksien määräytyminen olisi mahdollisimman selkeää ja että etuuspäätökset pystyttäisiin tekemään viiveettä. Kädestä suuhun elävälle työttömälle voi olla mahdotonta vastaanottaa osa-aikatyötä, jos hän ei tiedä, milloin soviteltu etuus maksetaan, vaikka osa-aikainen työllistyminen olisi muutoin taloudellisesti kannattavaa. Epävarmuus soviteltujen etuuksien maksujen ajoituksesta työtulojen muuttuessa voi hyvinkin olla suurempi este osittaiselle työllistymiselle kuin sovitellun etuuden taso. Siksi olisi hyödyllistä muuttaa säädöksiä siten, että oikeus soviteltuun etuuteen ja etuuden määrä voitaisiin määritellä tulorekisterin tietojen perusteella, mikä mahdollistaisi etuuspäätösten automatisoinnin ja maksuviiveiden eliminoinnin. Tämä voisi edellyttää osa-aikatyön työaikarajoituksen (työaika saa olla enintään 80 prosenttia kokoaikatyön ajasta) poistamista ja sen korvaamista kuukausituloon perustuvalla säännöllä samaan tapaan kuin nyt ollaan tekemässä työssäoloehdon kohdalla.

Sovitellun työttömyysetuuden muuttuminen ansaintaperusteisesta maksuperusteiseksi huhtikuussa 2019 oli oikeansuuntainen muutos, joka vähensi maksuviiveitä (Kauhanen ym. 2022). Uudistus ei kuitenkaan vielä poistanut soviteltuihin etuuksiin liittyvää byrokratiaa, koska hakijat joutuvat edelleen raportoimaan työtuntinsa työttömyyskassaan tai Kelaan. Maksuviiveiden eliminointi voisi parantaa osittaisen työllistymisen kannustimia ilman merkittäviä kustannuksia.

Muut ehdotukset

Omavastuuajan pidentäminen viidestä seitsemään päivään on varsin pieni heikennys työttömyysturvaan ja siten sen mahdollinen käyttäytymisvaikutuskin on pieni. Myös lomakorvauksen huomioiminen kokoaikaisen työsuhteen päättyessä on suhteellisen pieni muutos. Könttäkorvauksena maksettu lomakorvaus työttömyysetuusjakson alussa ei ole ollut ongelmallinen kannustinmielessä, koska sen saaminen ei riipu työllistymisestä. Ehdotettu muutos kuitenkin asettaisi kaikki työttömät samaan asemaan riippumatta siitä, oliko heidän työsuhteensa osa- vai kokoaikainen ja oliko kokoaikatyössä olleet henkilöt pitäneet vuosilomansa työsuhteensa aikana vai eivät, joten työttömien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta uudistus on mielekäs.

Työttömyysetuuksien lapsikorotusten poistaminen on puhdas lapsiperheisiin kohdistuva leikkaus. Työttömien, joilla on alle kouluikäisiä lapsia, taloudelliset kannustimet työllistyä voivat olla tavallista heikommat päivähoitomaksujen takia. Lisäksi alaikäiset lapset voivat lisätä kotonaolon arvoa suhteessa työntekoon. Siksi lapsiperheellisten työttömien kannustimet työllistyä voivat olla keskimääräistä heikommat, joita työttömyysturvan lapsikorotukset edelleen heikentävät. Nämä tekijät puoltaisivat lapsikorotusten poistamista. Toisaalta on selvää, että lapsista aiheutuu merkittäviä kuluja, jotka eivät ole sidoksissa vanhempien työllisyyteen. Siksi työttömät lapsiperheet ovat erityisen tuen tarpeessa ja riskinä on, että lasten hyvinvointi heikkenee suhteettomasti vanhempien työttömyyden takia.

Lopuksi

Hallituksen esittämät muutokset edistäisivät erilaisissa työsuhteissa olleiden työttömien tasapuolista kohtelua sekä parantaisivat tulorekisterin tietojen hyödynnettävyyttä etuuspäätöksiä tehtäessä. Nämä ovat kannatettavia tavoitteita ja positiivisia muutoksia. Ehdotetut muutokset helpottaisivat erityisesti kokoaikaisten työttömien etuuksien käsittelyä mutta eivät poistaisi soviteltuihin etuuksiin liittyviä raportointiongelmia.

Ehdotetut muutokset myös kiristäisivät merkittävästi työttömyysturvan ehtoja ja leikkaisivat etuuksia monissa tilanteissa. Jos lähtökohtana on työttömyysturvamenojen alentaminen ja julkisen talouden vahvistaminen, niin on hyvä, että leikkaukset kohdistuvat lähinnä ansiosidonnaisen työttömyysturvan saajiin eikä perusturvan saajiin. Ansioturvan saajien taloudellinen tilanne on keskimäärin parempi ja heistä valtaosa työllistyy avoimille työmarkkinoille kohtuullisen nopeasti, minkä lisäksi ansioturvan saajat reagoivat voimakkaammin työttömyysetuuksien tasoon kuin työmarkkinatuen saajat (Kyyrä 2023). Koska perusturvan varassa olevien työttömien työllistymisen esteenä on usein myös muita kuin taloudellisia tekijöitä, etuusleikkausten työllisyysvaikutukset heidän kohdallaan ovat usein vaatimattomia.

Uudistusten on arvioitu parantavan työllisyyttä yhteensä noin 20 000 hengellä. Arvio on karkea ja siihen liittyy ymmärrettävästi huomattavaa epävarmuutta. Hallituksen esityksessä on kuitenkin varsin seikkaperäisesti pyritty arvioimaan, miten muutokset kohdistuisivat eri työttömien ryhmiin ja miten muutokset vaikuttaisivat tulonjakoon. On tärkeää, että muutosten työllisyysvaikutuksia pystyttäisiin arvioimaan tarkemmin jälkikäteen, mikä helpottaisi tulevien työttömyysturvan uudistusten valmistelua. Ehdotettujen muutosten arviointi tulee olemaan vaikeaa, koska monet muutokset vaikuttavat kaikkiin työttömiin. Toisaalta on hyvä, että hallituksen esityksen mukaan muutokset tulisivat voimaan porrastetusti eri ajankohtina, mikä helpottaa eri muutosten vaikutusten erottelemista toisistaan.

Tomi Kyyrä

Tomi Kyyrä

Tutkimusprofessori, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Mikael Collan

Ylijohtaja, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Lähteet

Cahuc (2018), Wage insurance, part-time unemployment insurance and short-time work in the XXI century, IZA Discussion Paper Series No. 12045.

Kalin, Kyyrä & Matikka (2023), Combining part-time work and social benefits: Empirical evidence from Finland, VATT Working Papers 159.

Kauhanen, Ojala, Mäkinen, Kyyrä & Pesola (2022), Palvelujärjestelmän toiminta: osa-aikatyö, tilapäinen työ ja siirtymät kokoaikatyöhön. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:25.

Kyyrä (2010), Partial unemployment insurance benefits and the transition rate to regular employment, European Economic Review 54, 911—930.

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