Asiantuntijalausunto Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Kauppatieteiden tohtori, johtava tutkija Merja Kauhanen

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

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokuntaa on pyytänyt asiantuntijalausuntoni hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Tämä lausunto keskittyy erityisesti esityksen työllisyysvaikutuksiin ja vaikutuksiin tasa-arvoon.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annettua lakia, työttömyyskassalakia, työttömyyskassalain muuttamisesta annettua lakia ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia.

Työttömyysturvalain osalta esitys pitää sisällään suuren joukon erilaisia uudistuksia. Uudistuksissa 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. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024. Työttömyysturvalakiin ehdotettujen muutosten soveltaminen olisi porrastettu niin, että voimaantulosta alkaen sovellettaisiin omavastuuajan pidentämistä ja lomakorvauksen vaikutusta koskevia ehdotuksia, 1.4.2024 alkaen sovellettaisiin lapsikorotuksen poistamista ja sovittelun suojaosan poistamista koskevia ehdotuksia ja 2.9.2024 alkaen sovellettaisiin työssäoloehtoa koskevia ehdotuksia.

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.

Arvio työllisyysvaikutuksista

Hallituksen esitykseen sisältyy arvio eri työttömyysturvareformien työllisyysvaikutuksista, joka on valtiovarainministeriön tekemä. 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 käytetty eri muutosten kohdalla erilaisia menetelmiä ja niissä on hyödynnetty aiempien empiiristen tutkimusten tuloksia esim. työttömyysturvan tason vaikutuksista työttömyyden kestoon.

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. 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.

Suomea koskevissa vaikutusarvioinneissa on osin hyödynnetty aiempien Suomea koskevien tutkimusten tuloksia (mm. Uusitalo ja Verho 2010; Kyyrä 2022). Mutta on syytä ottaa huomioon, että työllisyysvaikutuslaskelmiin liittyy suuria epävarmuustekijöitä. 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). Esimerkiksi laajalti hallituksen esityksen työllisyysarviolaskelmissa käytetty työttömyyden keston jousto bruttokorvausasteen suhteen 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.

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.

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).

Yksittäisistä reformeista *työttömyysturvan suojaosan poiston* osalta työllisyysvaikutuksen arvioitiin olevan vähäinen. Tavoitteena uudistukselle on edistää työllistymistä kokoaikatyöhön osa-aikatyön sijaan. Kyyrä ym. (2018) ja tuoreen tutkimuksen Kalin ym. (2023) mukaan suojaosa on lisännyt kannustimia työttömyysturvan aikaiseen osittaiseen työskentelyyn. Jos se poistetaan, on mahdollista, että se vähentää kannustimia osittaiseen työskentelyyn. Kokoaikaista työtä haluaisi jo nytkin moni osa-aikatyötä tekevä, mutta ei ole sitä onnistunut saamaan. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan kokoaikatyön puutteen vuoksi osa-aikatyötä tekee reilu neljännes 15–64-vuotiaista (v.2022), mutta 25–59-vuotiaista liki 31 prosenttia (v.2022).

Suojaosan poistaminen ei yksistään tuo lisää kokoaikaisia työpaikkoja tarjolle. Lisäksi on hyvä ottaa huomioon, että sovitellun työttömyysetuuden ja osa-aikaisen tai tilapäisen pienimuotoisen työskentelyn yhdistäminen on myös nähty keinona, jolla pyritään nopeuttamaan kokoaikaista työllistymistä. Joskaan Kalin ym. (2023) mukaan lisääntynyt työttömyyden aikainen työskentely ei merkittävästi lisännyt kokoaikaisten työsuhteiden muodostumista. Toisaalta tutkimuksessa ei havaita, että lisääntynyt satunnainen ja osa-aikainen työskentely olisi vähentänyt siirtymiä kokoaikaisiin töihin.

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.

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.

Arvio uudistusten yhdenvertaisuus- ja tasa-arvovaikutuksista

Hallituksen esityksessä on myös arvioitu työttömyysturvauudistusten sukupuolen mukaisia vaikutuksia. 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.

SISU-mallilla tehdyn arvion mukaan työssäoloehtovaatimuksen pidentäminen kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen vaikuttaa kaikissa muissa ikäluokissa kuin 50 vuotta täyttäneissä useammin naisiin kuin miehiin siten, että heillä on jatkossa vaikeampi päästä ansiosidonnaisten työttömyysturvan piiriin. Työssäoloehtovaatimuksen pidentäminen vaikeuttaa ansioturvan piiriin pääsyä lyhytkestoisissa työsuhteissa työllistyville ja palkansaajille, jotka työskentelevät aloilla, joissa alle vuoden mittaiset määräaikaiset työsuhteet ovat tavanomaisia kuten opetusala. Suomessa työsuhteet eivät ole eriytyneet ainoastaan ammateittain ja toimialoittain, mutta myös työsuhteen tyypin mukaan siten, että määräaikaiset ja osa-aikaiset työsuhteet ovat naisilla selvästi yleisempiä kuin miehillä.

Hallituksen esityksen mukaan suojaosasta luopuminen vaikuttaa erityisesti henkilöihin, jotka työskentelevät aloilla, joissa työ on tyypillisesti osa-aikaista tai keikkaluonteista ja joissa toimeentuloa täydennetään sovitellulla työttömyysetuudella. Tällaisia aloja ovat terveydenhuolto ja matalapalkkaiset palvelualat, jotka ovat naisvaltaisia aloja. Naisten osuus soviteltua päivärahaa saaneista olikin 64 prosenttia vuonna 2022 ja osuus KELAn sovitelluista työttömyysturvaetuuksista 61 prosenttia. Yksityisillä palvelualoilla, joilla sovitellun työttömyyspäivärahan saanti on yleistä, 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.

Myös lapsikorotusten poistaminen vaikuttaa vaikutusarvion mukaan naisiin useammin kuin miehiin. Tämä johtuu siitä, että naiset, joilla on alle 18-vuotiaita lapsia ovat useammin työttömyysetuuden saajina kuin miehet, joilla on saman ikäisiä lapsia. Kaikkiaan on tärkeä ottaa huomioon, että työttömyysturvan eri uudistukset voivat kohdistua samoihin henkilöihin, kuten esimerkiksi suojaosan poisto ja lapsikorotusten poisto, joiden yhteisvaikutuksesta leikkaus henkilön toimeentuloon ja hyvinvointiin voimistuu suuremmaksi.

On hyvä, että hallituksen esityksen vaikutusarvioissa on arvioitu lapsikorotusten poistamisen vaikutuksia myös lapsiin ja nuoriin. Esityksen mukaan lasten pienituloisuusaste kasvaisi 2,6 prosenttiyksikköä (3 679 lasta). Korotusten poisto lisäisi lapsiperheiden turvaamista toimeentulotukeen. Toimeentulotukiriippuvuuden kasvu puolestaan heikentää osa-aikaisen työllistymisen kannusteita merkittävällä tavalla.

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. 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.

Helsingissä 20.11.2023

Merja Kauhanen

Lähteet:

Card, D., Chetty, R. ja 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.

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. ja Holmlund, B. (2006) Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research. Journal of Economic Surveys, 20(3), 357-386.

Kalin, S., Kyyrä, T. ja Matikka, T. (2023). Combining Part-time Work and Social Benefits: Empirical Evidence from Finland. VATT working papers 159.

Kauhanen, M., Bolvig, I., Hardoy, I., Lilja, R. ja Røed, M. (2008). The Incentive Effects of Tightened UIB Entitlement Rules - Empirical Evidence from Three Nordic Countries. Palkansaajien tutkimuslaitos työpapereita 242.

Kekre, R. (2016) Unemployment Insurance in Macroeconomic Stabilization [Mimeo]. Saatavilla: https://scholar. harvard.edu/files/rkekre/files/jmp_rkekre_v051816.pdf.

Kyyrä, T., Pesola, H. ja Rissanen, A. (2017) Unemployment Insurance in Finland: A Review of Recent Changes

and Empirical Evidence on Behavioral Responses. VATT Research Reports 184, Valtion taloudellinen tutkimus-keskus.

Kyyrä, T., Matikka., T. ja Pesola, H. (2018) Työttömyysturvan suojaosa ja työttömyyden aikainen työskentely. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 45/2018, Valtioneuvoston kanslia.

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., Michaillat, P. ja Saez, E. (2018) A Macroeconomic Approach to Optimal Unemployment Insurance: Applications. American Economic Journal: Economic Policy 10(2): 182–216.

PAM taskutilastot. Palvelualojen ammattiliitto PAM.

Schmieder, J. F. ja Von Wachter, T. (2016) The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. Annual Review of Economics 8: 547-581.

Tatsiramos, K. ja van Ours, J. C. (2014) Labor Market Effects Of Unemployment Insurance Design. Journal of Economic Surveys, 28(2):284-311.

Uusitalo, R. ja 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 (2023a) Työttömyysturvan työssäoloehdon muutosten vaikutukset, 6.10.2023.

VM (2023b) Omavastuuajan pidennyksen työllisyysvaikutus, 6.10.2023.