Lausunto: HE 73/2023 vp (12. lokakuuta 2023). ***Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta.*** https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+73/2023

Markus Jäntti
Kansantaloustieteen professori, Tukholman yliopisto
21. marraskuuta 2023

Eduskunnan Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Annan kutsuttuna asiantuntijana kunnioittavasti lausunnon hallituksen esityksestä työttömyysturvalain ja eräisen muiden lakien muuttamisesta (HE 73/2023 vp, 2023) Eduskunnan Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Hallituksen esityksen ytimessä ovat joukko työttömyysturvaan kohdistuvia toimia, jotka ovat lyhyesti:

1. työssäoloehdon muuttaminen tuloperusteiseksi nykyisestä kalenteriviikkokohtaisesta määräytymisperusteesta
2. työssäoloehdon pidentäminen n. kuudesta 12 kuukauteen
3. sovitellun työttömyysetuuden suojaosan poisto
4. työttömyyden omavastuuajan pidennys viidesta seitsämään päivään
5. työttömyysetuuksien lapsikorotusten poisto
6. työttömyysetuuden poisto lomakorvausten jaksotuksen ajalta

Esitykseen liittyy joukko muutoksia, jotka on tehtävä työttömyysturvalakiin ja muihin lakeihin näiden muutosten seurauksena. Käsillä oleva esitys on nähdäkseni valmisteltu huolellisesti. Vaikka alempana esitän useita kriittisiä huomioita, on valtaosa esityksen perusteista ja vaikutusarvioista huolellisesti ja ammattitaitoisesti laadittuja. Kommentoin alla kutakin esitystä tutkimuksen valossa. Sen lisäksi esitän alla laajemmin arviointimuistioita koskevia huomioita ja lopuksi kommentoin työllisyystavoitteita esitysten valossa.

Työttömyysturvaan ehdotettujen muutosten työllisyysvaikutukset Edellisen eduskuntakauden aikana johdin työllisyyden tutkijatyöryhmää, jonka toimeksiantona oli esittää tutkimuksen valossa toimia työllisyyden nostamiseksi (Busk et al., 2021). Tutkijatyöryhmän työtä edesauttoi, että Valtioneuvoston kanslian selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa oli vastikään ilmestynyt kattava katsaus työllisyysasteen ja politiikan (engl. merkityksessä ”policy”) yhteyksistä (Alasalmi et al., 2020).

Kustakin esityksessä olevasta toimenpiteestä voi yllä mainituista raporteista löytää tutkimustuloksia, jotka taas taas ovat peräisin siitä tutkimuskirjallisuudesta, joita niissä on tiivistetty. Usean esityksen kohdalla arvioita varten toimenpide pitää tulkita uudelleen siten, että olemassa olevaa tutkimustulosta työllisyysvaikutuksesta voi sen vaikutusarvioon soveltaa. Siitä, onko toimenpidettä kohtuullista tulkita niin kuin esitysten valmistelija on tehnyt, voi olla eri mieltä, ilman että kukaan on tulkinnassaan väärässä. Työllisyysvaikutusten osalta tukeudun hallituksen talousarvioesitystä varten laadittuihin arviointomuistioihin (Valtiovarainministeriö, 2023), joista voi arvioida työllisyysvaikutusten taustalla

olevia laskelmia. Kommentoin tässä lyhyesti pääosin sitä, missä määrin katson kunkin esityksen olevan linjassa tutkimustulosten kanssa.

1. työssäoloehdon muuttaminen tuloperusteiseksi nykyisestä kalenteriviikkokohtaisesta määräytymisperusteesta

   Työssäoloehdon muuttaminen tuloperusteiseksi oli yksi Busk et al. (2021) ehdotuksista. Ehdotuksen perusteluissa todettiin, että toimenpide vähentäisi käsittely- ja maksuviiveitä ja voisi edistää lyhytkestoisten tai osa-aikaisten töiden vastaanottamista, mikä puolestaan voisi parantaa kokoaikaista työllistymistä (s. 28). Esityksessä on jouduttu ratkomaan monia päätöksen soveltamiseen liittyviä yksityiskohtia, mutta nähdäkseni se on pääosin esityksemme mukainen. Sille ei ymmärtääkseni olla arvioitu työllisyysvaikutuksia, mikä olisikin haastavaa.

2. työssäoloehdon pidentäminen n. kuudesta 12 kuukauteen

   Työssäoloehdon pituuden vaikutusta on Suomessakin tutkittu Busk et al. (2021, ss 90-91). Vuonna 2003 työssäoloehtoa alennettiin 43 viikosta 34 viikkoon ilman että se muutti työttömäksi jääneiden työssäoloviikkojen jakaumaa. Työssäoloehdolla saattaa olla vaikutuksia myös työttömyyden jälkeiseen työllistymiseen. Tanskaa, Norjaa ja Suomea tutkittaessa vaikutukset työllistymiseen olivat vaatimattomia Norjassa ja Suomessa vaan ei Tanskassa. Tanskassa ja erityisesti Norjassa kiristys lisäsi siirtymiä työvoiman ulkopuolelle. Työssäoloehdon kiristäminen Suomessa 26 viikosta 43 viikkoon vuonna 1997 ei kuitenkaan merkittävästi vaikuttanut työttömyyden päättymiseen.

3. sovitellun työttömyysetuuden suojaosan poisto

   Sovitellun työttömyysetuudenja sen suojaosan vaikutuksia on Suomessa tutkittu Busk et al. (2021, ss 86-87). Ennen suojaosan käyttöönottoa tehty tutkimus osoitti lyhyiden työjaksojen edistävän kokoaikatyön löytämistä (vaikutus oli miehillä selvä, naisilla ei). Suojaosan käyttöönoton jälkeen (2014 eteenpäin) on näyttänyt siltä, että työttömyyden aikana työskentelevillä on korkeampi todennäköisyys työllistyä kokoaikaisesti kuin niillä, jotka eivät työskentele työttömyyden aikana. Tämä tosin voi johtua valikoitumisesta pikemmin kuin työttömänä työskentelyn kausaalivaikutuksesta. On huomattava, että suojaosan poistamista perustellaan sillä, että se kannustaisi kokoaikaiseen työhön. Tälle ei evidenssi anna tukea (Busk et al., 2021).

   Suojaosan poistamista on myös mahdollista lähestyä siitä tutkimuskirjallisuudesta käsin, missä tarkastellaan osallistumisveroasteen vaikutusta työllistymiseen (ks esim. Jäntti, Pirttilä ja Selin, 2015). Osallistumisveroaste mittaa sitä, miten paljon nettotulo muuttuu työllistymisen yhteydessä suhteessa bruttotulon muutokseen, ja on vakiintunut työnteon kannustimien mitta. Tutkimuksessa (ks esim. Jäntti, Pirttilä ja Selin, 2015) arvioituja vaikutuksia on sovellettu aika laajasti hallituksen talousarvioesityksessä (ks taulukko 1). Suojaosan poisto kasvattaa osallistumisveroastetta, koska työttömyysetuus vähenee enemmän palkkatulojen myötä kuin suojaosan ollessa käytössä. Tästä seuraisi, että suojaosan poistaminen vähentää työllisyyttä. Mutta laskelmia esittelevä muistio päätyy kuitenkin siihen, että eri vaikutuskanavia koskevan puutteellisen tutkimusnäytön ja laskennallisten vaikeuksien vuoksi ei tälle toimenpiteelle voi laskea työllisyysvaikutusta.

4. työttömyyden omavastuuajan pidennys viidesta seitsämään päivään

   Työttömyyden omavastuuajan muutoksien työllisyysvaikutuksista ei ole suoraa tietoa (Alasalmi et al., 2020; Busk et al., 2021). Omavastuuajan pidentäminen seitsämään päivään on mahdollista tulkita usealla tavalla; työttömyysturvan alentamisena (koska annetulla työttömyyden pituudella

korvaus on alhaisempi) ja/tai työttömyysturvan aikaprofiilin kallistamisella nousevaksi (työttömyyden alussa korvaus kun on matalampi kuin myöhemmin).

Työttömyysturvan tasolla on useiden Suomessa tehtyjen tutkimusten mukaan työttömyyttä vähentävä vaikutus. Työllisyyden tutkijatyöryhmä päätyi kuitenkin pitämään työttömyysturvan kestoa koskevaa evidenssiä sen tasoa koskevia arvioita luotettavampina, mistä syytä emme ehdottaneet tasoa koskevia muutoksia (Busk et al., 2021). Ei vähiten siksi, että työttömyysturvan taso Suomessa ei ole kovin korkea suhteessa muihin Pohjoismaihin. Mitä tulee työttömyysturvan aikaprofiiliin on tutkimustieto vaikutuksista ristiriitaista (Alasalmi et al., 2020, ss 59-60). Osassa Suomessa tehdyssä tutkimuksessa on tulkittu, että laskeva pikemmin kuin nouseva profiili olisi työllisyyden kannalta parempi.

5. työttömyysetuuksien lapsikorotusten poisto

   Lapsikorotusten poisto on osalle työttömistä suunnattu työttömyysturvan tason alennus. Arviointimuistiossa tätä on lähestytty osin bruttokorvausasteen vaikutuksen kautta, osin osallistumisveroasteen kautta. Kumpikin lähestymistapa tukee johtopäätöstä siitä, että lapsikorotusten poistaminen edistää työllisyyttä – bruttokorvaustason vaikutuksia koskevan tutkimuskirjallisuuden valossa koska työttömyyden kesto alenee, osallistumisveroastetta koskevan tutkimuskirjallisuuden valossa, koska osallistumisveroaste laskee.

6. työttömyysetuuden poisto lomakorvausten jaksotuksen ajalta

   Lomakorvausten jaksotuksen aikaisen työttömyysetuuden poistaminen vaikuttaisi saman kanavan kautta kuin omavastuuajan pidentäminen eli alentamalla bruttokorvausastetta. Päätösten perustelujen ja muun valmistelun näkökulmasta onkin konsistenttia, että toimenpiteen arvioidaan edistävän työllisyyttä. Toimenpiteen voi myös ajatella vaikuttavan työttömyysturvan aikaprofiilin kautta, eli se jyrkentää turvan profiilin kallistumista nousevaksi. Aikaprofiilin vaikutukset ovat osin ristiriitaisia ja myös siksi epävarmoja.

Hallituksen päätösten työllisyysvaikutuksia esittelevät muistiot Taulukossa 1 on listattu arviot hallituksen esitysten työllisyysvaikutuksista (Valtiovarainministeriö, 2023). Vaikutusten arviointi perustuu pääosin neljässä tutkimuksessa arvioituihin joustoihin. Työttömyysturvaa koskevien muutosten vaikutuksia arvioidaan ansiopäivärahaa saavien osalta tutkimuksen Uusitalo ja Verho (2010) joustoa käyttäen. Peruspäivärahan ja työmarkkinatuen osalta lähteenä käytetään joustoa tutkimuksesta Kyyrä (2020). Huuskonen (2016) on jouston lähde arvioitaessa työttömyysvakuutusmaksujen vaikutusta työn kysyntään. Työn tarjontajousto taas perustuu omaan ja kollegoitten työhön (Jäntti, Pirttilä ja Selin, 2015), joka on myös indeksijäädytysten, toimeentulotuen ja verolakien muutosten työllisyysvaikutusten arvioinnissa käytetyn jouston lähde.

Laskelmat kuitenkin herättävät jonkin verran kysymyksiä. Yksi ongelma on se, että varsinkin työttömyysturvaan kohdistuvista muutoksista useat kohdistuvat samaan kohdejoukkoon. Jokaisen esityksen osalta todennäköisesti työllistyvien määrä lasketaan saman jouston avulla, ikään kuin muita esityksiä ei olisikaan. Monet esitykset kuitenkin kohdistuvat samaan väestöön. Työllisyysvaikutuksia voisikin siksi arvioida samanaikaisesti, pikemmin kuin jokainen erikseen. Uskoakseni erikseen tarkastelu johtaa liian korkeisiin työllisyysarvioihin. STM:n muistiossa (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2023) työllisyysvaikutukset on arvioitu samanaikaisesti. Siinä toisaalta työllisyysvaikutukset on esitelty sen verran tiivistetysti, että laskelmiin on mahdoton ottaa kantaa.

Hallituksen talousarvioesityksessä suhtaudutaan suhdannenäkymiin optimistisesti. Työttömyyden ennustetaan kasvavan ensi vuonna vain hieman (0,1 prosenttiyksikköä) ja bruttokansantuotteen kasvu on

Taulukko 1 Esitysten työllisyysvaikutusten arviointimuistioita

Muistio	Työllisyysvaikutus	Huomioita
Työttömyysturvan työssäoloehdon muutosten vaikutukset	5.600	Uusitalo ja Verho (2010)
Lapsikorotusten vaikutus työttömyysturvassa	10.000	Kyyrä (2020) ja Uusitalo ja Verho (2010)
Lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen	2.700	Jäntti, Pirttilä ja Selin (2015), Kyyrä (2020) ja Uusitalo ja Verho (2010)
Omavastuuajan pidennyksen työllisyysvaikutus	1.200	Kyyrä (2020) ja Uusitalo ja Verho (2010)
Työttömyysturvan suojaosien työllisyysvaikutukset	~0	
Yleisen asumistuen muutosten työllisyysvaikutukset	~0	
Eräiden sosiaaliturvaetuuksien jäädyttäminen vuoden 2023 tasolle vuosina 2024–2027	20.000	Jäntti, Pirttilä ja Selin (2015)
Toimeentulotuen kohtuullisten asumismenojen normien lakisääteisyys	1.000	Jäntti, Pirttilä ja Selin (2015)
Työttömyysvakuutusmaksujen alentamisen työllisyysvaikutukset	1.250	Huuskonen (2016) ja Jäntti, Pirttilä ja Selin (2015)
Vuoden 2024 tuloverolakiesityksen työllisyysvaikutukset	5.300	Jäntti, Pirttilä ja Selin (2015)

Lähde: Valtiovarainministeriö (2023)

tämän vuoden nollakasvua nopeampaa, 1,2 prosenttia. Jos tämä osoittautuu ylioptimistiseksi, pitää kysyä miten heikompi suhdanne vaikuttaa arvioihin esitysten työllisyysvaikutuksista. Pidän todennäköisenä, että työllisyyden kasvu olisi heikommassa suhdannetilanteessa vähemmän suotuisaa kuin nyt arvioidaan. Toisin sanoen, vaikka pidemmällä tähtäimellä vaikutukset olisivat arvioidussa suuruusluokassa, niitten toteutuminen viivästyisi.

Yhteenvetona voi ehkä todeta, että esitysten arvioituihin vaikutuksiin työllisyyteen on suhtauduttava varsin varovaisesti. Kunkin esityksen osalta onkin syytä pohtia olisiko mahdollista jo toteuttamisvaiheeesa suunnitella työllisyysvaikutusten arviointia, jotta vaikutukset voisi jälkikäteen arvioida luotettavasti.

Työllisyystavoitteesta Suomen työllisyystavoite ilmaistaan työllisten määrän muutoksen ohella usein työllisyysasteena. Työllisyysaste ja implisiittisesti työllisyys määritellään 15-64-vuotiaassa väestössä. Sekä ala- että yläikärajaa tulisi sinänsä yhteiskunnan, varsinkin koulutusta ja ikääntyneiden työllisyyttä koskevien tavoitteitten valossa muuttaa (ks Busk et al., 2021, luku 1).

Tässä yhteydessä on kuitenkin toinenkin näkökohta, joka ansaitsee huomiota. Hallitusten esitysten, erityisesti sovitellun päivärahan suojaosan poiston valossa tulisi vakavasti pohtia, onko pelkkä työllisten määrään tai suhteelliseen osuuteen liittyvä tavoite riittävä tai . Tukholman yliopiston emeritusprofessori Lars Calmfors (2020) esitti, että työllisyystavoite asetettaisiin työllisyysasteen lisäksi myös keskimääräisissä vuosityötunneissa. Työllisyysasteessa asetetun tavoitteen yksi ongelma on, että työvoimatutkimuksessa työlliseksi lasketaan varsin pieni työpanos. Osaa tämän hallituksen työnteon kannustimia koskevia esityksiä, erityisesti suojaosan poistoa, on perusteltu sillä, että tämä kannustaisi kokopäiväiseen työhön. Otin aiemmin kantaa siihen, onko tuo vaikutus uskottava. Tässä on syytä huomauttaa, että koska hallituksella ilmeisesti on kokopäiväiseen pikemmin kuin vain työhön osallistumiseen liittyviä tavoitteita, olisi ne hyvä asettaa selkeästi.

Viitteet

Alasalmi, Juho et al. (kesäkuu 2020). *Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä*. fi. Raportti 2020:33. Valtioneuvoston kanslia. URL: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-951-6 (viitattu 10. 06. 2020).

Busk, Henna et al. (kesäkuu 2021). *Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti*. Finnish. Toim. Markus Jäntti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja (Työelämä) 2021:40. Työ- ja elinkeinoministeriö. URL: http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-868-4.

Calmfors, Lars (syyskuu 2020). *The case for numerical employment policy targets*. Column. URL: https://voxeu.org/article/case-numerical-employment-policy-targets.

HE 73/2023 vp (12. lokakuuta 2023). *Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta*. https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+73/2023.

Huuskonen, Jussi (16. joulukuuta 2016). *Considering Potential Bias in Macro-estimates of the Elasticity of Labour Demand*. Taustaraportti. Talouspolitiikan arviointineuvosto. URL: https://talouspo20167.test.cchosting.fi/wp-content/uploads/2017/01/considering-potential-bias-in-macro-estimates-of-the-elasticity-of-labour-demand.pdf.

Jäntti, Markus, Jukka Pirttilä ja Håkan Selin (heinäkuu 2015). "Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates?" *Journal of Public Economics* 127, s. 87–99. DOI: doi:10.1016/j.jpubeco.2014.12.006. URL: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272714002527.

Kyyrä, Tomi (28. tammikuuta 2020). *Labor Market Subsidy and Unemployment Exits*. Taustaraportti. Helsinki: Talouspolitiikan arviointineuvosto. URL: https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wp-content/uploads/2020/01/Kyyra2020.pdf (viitattu 24. 10. 2023).

Sosiaali- ja terveysministeriö (9. lokakuuta 2023). *Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi*. (Viitattu 23. 10. 2023).

Uusitalo, Roope ja Jouko Verho (2010). "The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform". *Labour Economics* 17.4, s. 643–654. ISSN: 0927-5371. DOI: https://doi.org/10.1016/j.labeco.2010.02.002. URL: http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0927537110000126.

Valtiovarainministeriö (6. lokakuuta 2023). *Hallitusohjelman rakennepoliittisten toimien työllisyystavoitteiden seuranta*. Budjettiosasto/Rakenneyksikkö muistiot (Jukka Mattila, Ulla Hämäläinen). URL: https://vm.fi/tyollisyystavoitteiden-seuranta (viitattu 23. 10. 2023).