Tapio Isolankila

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, kuuleminen 22.3.2024

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 13/2024 vp)

Hallituksen esityksen vaikutuksia kotitalouksiin on arvioitu Finanssivalvonnan maksuaineiston, URA-rekisterin, tulorekisterin tulo- ja etuustietojen sekä SISU-mikrosimulaatiomallin avulla.

Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Ansiopäivärahan maksaminen alennettuna

Hallituksen esityksen arvion mukaan ansiopäivärahan taso pienenisi 20 prosenttia noin 38 000 ja 25 prosenttia noin 28 000 henkilöllä vuoden 2022 lopun kaltaisessa työttömyystilanteessa. Vaikutuksen kohderyhmän kokoa vuoden 2022 tilanteeseen verrattuna pienentää lailla 1300/2023 vahvistettu palkansaajan työssäoloehdon pidentäminen, joka vähentää ansiopäivärahan saajien määrää. Porrastus vaikuttaisi jonkin verran enemmän miehiin kuin naisiin, sillä miehet ovat keskimäärin naisia pidempään ansiopäivärahalla kokonaan työttöminä. 20 prosentin porrastus pienentäisi keskimääräistä täyttä päivärahaa noin 14 euroa päivässä eli noin 300 euroa kuukaudessa, ja 25 prosentin porrastus pienentäisi keskimääräistä täyttä päivärahaa noin 15,5 euroa päivässä eli noin 330 euroa kuukaudessa. Yli 170 päivää ansiopäivärahaa saaneilla päiväraha on keskimäärin pienempi kuin 41–170 päivää saaneilla.

Arviolta reilulla kolmella prosentilla ansiopäivärahan saajista eli poikkileikkaustarkastelussa reilulla 3000 henkilöllä ansiopäivärahan taso tippuisi porrastuksen myötä peruspäivärahan suuruiseksi. Koska peruspäivärahan taso toimisi rajoitteena, näillä henkilöillä vaikutus olisi ansiopäivärahan mataluuden vuoksi sekä euromääräisesti että suhteellisesti pienempi kuin muilla ansiopäivärahan saajilla. Peruspäivärahan indeksitarkistukset on jäädytetty vuosina 2024–2027. Ilman indeksijäädytystä peruspäiväraha voisi olla kuukaudessa noin 90 euroa indeksijäädytettyä peruspäivärahaa suurempi vuonna 2027.

Ansiopäiväraha maksettaisiin alennettuna myös lisäpäivien aikana. Tason alennus kohdistuisi todennäköisesti erityisesti iäkkäisiin ansiopäivärahan saajiin. Kyseiseen kohderyhmään kuitenkin vaikuttavat myös erityisesti työttömyysturvan edellisellä hallituskaudella päätetty lisäpäivien poisto sekä tässä esityksessä ehdotettu kuntien työllistämisvelvoitteen lopettaminen. Nämä muutokset vähentävät merkittävästi yli 58-vuotiaiden ansiopäivärahan saajien määrää. Mahdollinen ansiopäivärahan porrastaminen lisäpäivien aikana voisi koskea henkilöitä vuosina 1961–1964 syntyneissä ikäluokissa.

Ansiopäivärahan porrastaminen kohdentuisi erityisesti kokonaan työttömiin ansiopäivärahan saajiin, ja vaikutukset lomautettuihin ja soviteltua etuutta saaviin olisivat suhteellisesti pienemmät. Soviteltua etuutta saavilla sekä lomautetuilla kertymät painottuvat jakauman alapäähän. Tämä johtunee toisaalta siitä, että lomautetuilla ja sovitellun saajilla on olemassa oleva työpaikka, ja toisaalta siitä, että

sovitellun työttömyyspäivärahan saajilla työssäoloehto voi täyttyä uudelleen ja enimmäisaikalaskuri nollaantua etuuden saannin aikana.

Muutos lisäisi yleisen asumistuen ja toimeentulotuen saantia pitkittyneesti ansiopäivärahaa saavilla. Vaikutuksen lukumääräistä muutosta on vaikea arvioida tarkasti. Suurin osa ansiopäivärahan saajista ei saa nykyisin täydentäviä etuuksia. Karkeana mittaluokka-arviona voidaan arvioida täydentävien etuuksien saannin lisääntyvän noin 10 prosenttia suhteessa työttömyysetuussäästöön. Tällöin täydentävien etuuksien saanti kasvaisi noin 24 miljoonaa euroa.

Muutos parantaisi työnteon kannustimia ja valtiovarainministeriön arvion mukaan työllisyys kasvaisi 12 700 henkilöllä.

Porrastuksen tarkastelu SISU-mikrosimulaatiomallilla

Ansiopäivärahan porrastuksen vaikutusta on arvioitu maksuaineiston lisäksi SISU-mikrosimulaatiomallilla. SISU-mikrosimulaatiomallilla tapahtuvassa tarkastelussa arvioinnin kohteena on ansiopäivärahan porrastuksen vaikutus etuuden saajan kotitalouden käytettävissä oleviin vuosituloihin. Tarkastelu ottaa huomioon ansiopäivärahan supistumisen seurauksena tapahtuvat muutokset maksetuissa veroissa sekä mahdollisten tulovähenteisten etuuksien (esim. yleinen asumistuki) kasvun, jos tulovähenteisen etuuden suuruuteen vaikuttava päiväraha supistuu. Nämä tekijät vähentävät porrastuksen vaikutusta kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin. SISU-mikrosimulaatiomallin tuloksia tulkittaessa on lisäksi huomattava kotitalouden vuositason tulojen tarkastelun ero kuukausitason tarkasteluun.

Tarkastelun asetelmassa verrattiin tilannetta, jossa vuodelle 2024 ehdotetut muut sosiaaliturvan muutokset toteutuisivat ilman porrastusta tilanteeseen, jossa ne toteutuisivat porrastuksen kanssa.

Arvion mukaan

- Ginikerroin kasvaisi 0,04 prosenttiyksikköä ja
- pienituloisuusaste (rajana 60 % mediaanitulosta) kasvaisi 0,05 prosenttiyksikköä.

Koska mikrosimulaatiomallilla tehty arviointi ei mahdollista velvoitetyön ja -palvelun lakkauttamista koskevan ehdotuksen ja ehdotuksen, jonka mukaan palkkatuettu työ ei kerryttäisi palkansaajan työssäoloehtoa huomioimista, näiden ehdotusten vaikutukset eivät tule täysin huomioiduksi yhteisvaikutusten arvioinnissa. Esitetyt vaikutukset ovat staattisia, eli ne eivät ota huomioon käyttäytymisvaikutuksia, esimerkiksi työllisyysvaikutuksia. Jos työllisyysvaikutukset otettaisiin huomioon, vaikutukset olisivat tässä esitettyjä pienempiä.

Näin tarkasteltuna pelkkä ansiopäivärahan porrastus aiheuttaisi harvoin kotitalouden käytettävissä olevissa tuloissa todella suuria yli 10 prosentin tulonmenetyksiä. Kaikkiaan tällaisiin kotitalouksiin kuuluisi noin 10 000 henkilöä. Puolet näistä henkilöistä olisi yksin asuvien 35–64-vuotiaiden muodostamia kotitalouksia. Hieman pienemmät 5–10 prosentin tulonmenetykset olisivat selvästi yleisimpiä. Tällaisiin kotitalouksiin kuuluisi vajaat 39 000 henkilöä. Pienempiä 1–5 prosentin tulonmenetyksiä kokeviin kotitalouksiin kuuluisi noin 153 000 henkilöä.

Porrastuksen käyttöönotto lisää mallitarkastelussa laskennallista toimeentulotukea saavien kotitalouksien määrää arviolta noin 3 000 taloudella. Näihin kotitalouksiin kuuluisi noin 5 000 henkilöä.

Palkkatuettu työ ja työssäoloehdon kertyminen

Sillä, että palkkatuettu työ ei pääsääntöisesti kerryttäisi työssäoloehtoa, on työnhakijoiden kannalta suoria, työttömyysetuusoikeuteen liittyviä vaikutuksia, jotka vaikuttavat myös kotitalouksiin. Käytännössä esitys merkitsee sitä, että palkkatuettuun työhön työllistyminen olisi jatkossakin pääsääntöisesti taloudellisesti kannattavaa, sillä pääsääntöisesti työjakson ajalta saatava palkkatulo olisi korkeampi kuin työttömyysetuus.

Palkkatuetun työn päätyttyä esityksen vaikutus työllistyneen tilanteeseen riippuisi kuitenkin siitä, johtaako palkkatuettu työ sille asetetun tavoitteen mukaisesti työllistymiseen vai ei. Jos palkkatuettu työ johtaisi työllistymiseen, henkilölle ei syntyisi tulonmenetystä ehdotetun muutoksen johdosta. Jos se ei kuitenkaan johtaisi työllistymiseen, ja henkilö palaisi takaisin työttömyyteen, muutoksen vaikutus on riippuvainen siitä, onko henkilöllä palkkatukijaksoa edeltävältä ajalta sellaista työssäoloehtoon luettavaa työtä, joka oikeuttaisi työttömyyspäivärahaan. Mikäli näin ei ole, henkilö siirtyisi tai palaisi työmarkkinatuelle. Näissä tilanteissa vaikutus työnhakijan työttömyysetuuteen olisi palkkatuetusta työstä nykyisin karttuvan ansiopäivärahan määrän ja työmarkkinatuen määrän välinen erotus, ja palkkatuetun työn jälkeen työttömäksi jääneiden työttömyysetuus olisi keskimäärin alhaisempi nykytilaan verrattuna. Tämä alentaisi työnhakijan käytettävissä olevia tuloja ja voi lisätä joissakin tilanteissa muiden etuuksien tarvetta.

Työnhakijan näkökulmasta hakeutuminen palkkatuettuun työhön voisikin olla nykyistä kannattamattomampaa työttömyysetuusoikeuden kannalta tarkasteltuna. Riski alhaisemmasta etuudesta palkkatukijakson jälkeen voi jossain määrin vähentää työttömien työnhakijoiden halukkuutta hakeutua palkkatuettuun työhön, mikä voi jossain määrin pitkittää työttömyyttä.

Vaikutus palkkatuettuun työhön hakeutumiseen riippuukin siitä, kuinka merkittävänä työnhakijat kokevat sen, että työssäoloehto ei kerry palkkatuetussa työssä.

YTK:lta saadun tiedon mukaan sen ansiopäivärahan saajista alle kahdella prosentilla työssäoloehtoon huomioitiin palkkatuettua työtä vuonna 2022. Jos YTK:n luvut yleistetään koskemaan kaikkia vuonna 2022 ansiopäivärahaa saaneita henkilöitä, tämä tarkoittaisi, että noin 4 600 työttömyysetuuden saajalla työssäoloehdossa olisi huomioitu palkkatuettua työtä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös, että nykytilanteesta poiketen palkkatuettu työ voitaisiin huomioida kokonaisuudessaan työttömälle asetetun työssäolovelvoitteen täyttämisessä, niin sanotussa nuorten seuraamuksen täyttämisessä sekä työmarkkinatuen odotusajassa. Työ- ja elinkeinotoimistojen asiakastietojärjestelmästä ilmenevien tietojen perustella vuosittain arviolta noin 500 työnhakijaa täyttää työssäolovelvoitteen tai koulutusta vailla olevia nuoria koskevan seuraamuksen palkkatuetulla työllä. Näistä työnhakijoista arviolta noin 75 prosenttia hakee työmarkkinatukea, arviolta noin 15 prosenttia

peruspäivärahaa ja arviolta noin 10 prosenttia ansiopäivärahaa. Muutos parantaisi työttömyysetuuden saajien taloudellista tilannetta nykytilaan verrattuna.

Eräistä ikäsidonnaisista poikkeussäännöksistä luopuminen

Velvoitetyöllistämisen jälkeen ja velvoitteiden perusteella järjestettyjä palveluiden päätyttyä huomattava osuus palaa työttömäksi. Näiden velvoitteiden tarkoitus ei kuitenkaan ole varsinaisesti edistää henkilön kykyä toimia työmarkkinoilla, vaan täyttää henkilön työssäoloehto tavalla, joka mahdollistaa työttömyysturvan tason säilymisen vanhuuseläkkeelle siirtymiseen asti. Säännösten kumoamisella olisikin todennäköisesti vain vähäisiä negatiivisia vaikutuksia henkilöiden pitkän aikavälin työllisyyteen. Ehdotuksella olisi kuitenkin vaikutusta henkilöiden toimeentuloon.

Ehdotuksella olisi vaikutusta 57 vuotta täyttäneiden toimeentuloon siltä osin kuin he siirtyisivät työmarkkinatuelle työttömyyspäivärahan enimmäisajan täytyttyä.

YTK työttömyyskassan tietojen perusteella 58 vuotta täyttäneiden ansiopäivärahan määrään vaikuttavan poikkeuksen kumoaminen koskisi vuosittain karkeasti arvioiden noin 9 500 henkilöä.

Kotitalouksiin kohdistuvien yhteisvaikutusten arviointi

Tähän hallituksen esitykseen sisältyvien muutosten lisäksi hallitus esitti vuonna 2023 työttömyysturvaan ja muuhun sosiaaliturvaan useita muita muutoksia. Näiden vahvistettujen muutosten ja eräiden tähän hallituksen esitykseen sisältyvien muutosehdotusten yhteisvaikutuksia kotitalouksien tulonmuodostukseen arvioitiin sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön yhteistyönä valmistellussa Sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusarvioinnin yhteenveto -muistiossa.

Tässä hallituksen esityksessä ehdotetuista muutoksista ansiopäivärahan tason porrastusta koskeva ehdotus on huomioitu kyseisessä yhteisvaikutusten arvioinnissa. Koska mikrosimulaatiomallilla tehty arviointi ei mahdollista velvoitetyön ja -palvelun lakkauttamista koskevan ehdotuksen ja ehdotuksen, jonka mukaan palkkatuettu työ ei kerryttäisi palkansaajan työssäoloehtoa huomioimista, näiden ehdotusten vaikutukset eivät tule täysin huomioiduksi kyseisessä yhteisvaikutusten arvioinnissa.

Edellä ansiopäivärahan porrastuksen vaikutusten yhteydessä kuvattua suuremmat tulonmenetykset ovat ansioturvan porrastuksen kokevilla selvästi yleisempiä, jos tarkastelussa otetaan huomioon myös muut hallituksen syksyllä esittämät muutokset. Porrastuksen kokevien henkilöiden kotitalouksiin, joiden käytettävissä olevat tulot supistuisivat yli 10 prosenttia kuuluisi yhteisvaikutustarkastelussa noin 27 000 henkilöä. 5–10 prosentin tulonmenetyksiä kokeviin kotitalouksiin kuuluisi noin vajaat 55 000 henkilöä ja pienempiin 1–5 prosentin tulonmenetyksiä kokeviin kotitalouksiin noin 112 000 henkilöä.

Yhteisvaikutustarkastelussa osalla ansiopäivärahan porrastuksen kokevien henkilöiden kotitalouksista tulot myös kasvavat. Kotitalouksiin, joiden tulot kasvat yli yksi prosenttia, kuuluisi noin 43 000 henkilöä. Taustalla voi esimerkiksi olla verotuksen ja sosiaaliturvamaksujen muutokset tai monilapsisten perheiden lapsilisiin ja alle 3-vuotiaasta lapsesta maksettavaan lapsilisään tulevat korotukset. Samalla ansiopäivärahojen porrastus voi näissä tapauksissa koskea suhteellisen lyhyttä

jaksoa kalenterivuoden aikana. Toimeentulotuen tarve lisääntyisi odotetusti enemmän kuin pelkästään porrastuksen vaikutusta koskevassa arviossa.

Ehdotettujen muutosten seurauksena laskennallista toimeentulotukea saavien määrää lisääntyisi yhteensä noin 8 000 sellaisella kotitaloudella, joihin kuuluisi ainakin yksi jäsen, johon ansiopäivärahan porrastus kohdentuisi. Näihin kotitalouksiin kuuluisi yhteensä noin 14 000 henkilöä.

Yhteisvaikutusten arviointia koskevasta muistiosta on syytä huomioida, että siinä esitetyt arviot vaikutuksista kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin ovat staattisia, eli niissä ei ole huomioitu käyttäytymisvaikutuksia, kuten esimerkiksi työllistymistä. Ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan kuitenkin myös noin 19 000 henkilön työllisyyttä lisäävä vaikutus, minkä vuoksi staattiset arviot yliarvioivat merkittävästi vaikutuksia kohderyhmien toimeentuloon.