Tomi Kyyrä
Tutkimusprofessori
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
11.4.2024

Asiantuntijalausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Asia: HE 13/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä, jolla porrastettaisiin ansiopäivärahan suuruutta sekä muutettaisiin palkansaajan työssäoloehdon kertymistä ja kuntien velvollisuutta järjestää kuntoutus-, koulutus- tai työntekomahdollisuuksia tietyille työttömien erityisryhmille. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on purkaa kannustinloukkuja, lisätä työllisyyttä ja vahvistaa julkista taloutta. Lausunnossa keskitytään esitettyjen muutosten työllisyysvaikutuksiin.

Yleistä uskottavasta vaikutusarvioinnista

Moderni empiirinen taloustiede keskittyy laajalti selvittämään, miten talouden toimijat muuttavat käyttäytymistään toimintaympäristön sääntöjen muuttuessa. Yhteyden uskottava selvittäminen vaatii muutoksen kohtaavaa koeryhmää keskimääräisiltä ominaisuuksiltaan täsmälleen vastaava verrokkiryhmää, jota muutos ei koske. Valtaosa lakimuutoksista ei kuitenkaan tarjoa mahdollisuutta muodostaa luotettavia kvasikokeellisia tutkimusasetelmia.

Uskottaviin tutkimusasetelmiin perustuvat tutkimukset ovat todentaneet vero- ja etuussääntöjen muutosten omaavan käyttäytymisvaikutuksia, jotka on syytä huomioida lakimuutoksia tehtäessä. Hallituksen esityksessä on ensisijaisesti hyödynnetty kotimaisia tutkimustuloksia, joissa työttömyyden ja työllistymisen keston muutoksia on arvioitu työttömyysturvaetuuden tason muutoksen suhteen. Kotimaisten tutkimusten hyödyntäminen on lähtökohtaisesti oikea lähestymistapa, sillä työttömyysturvan muutoksen vaikutukset käytettävissä oleviin tuloihin eroavat maittain vero- ja etuusjärjestelmien eroavaisuuksien takia. Äärimmäisessä tapauksessa työttömyyskorvauksen lasku voitaisiin jossakin maassa kompensoida täysimääräisesti toisella etuudella, mikä poistaisi työllistymisen rahallisen kannustinmuutoksen.

Ansiopäivärahan porrastuksen työllisyysvaikutus

Hallituksen esityksen mukaan ansiopäivärahaa alennettaisiin 20 prosenttia 40 työttömyyspäivän jälkeen ja 25 prosenttia 170 työttömyyspäivän jälkeen suhteessa työttömyyskauden alun päivärahan tasoon. Porrastus kohdistuisi myös aktiiviajalta maksettavaan korotusosaan ja soviteltuun ansiopäivärahaan, joten se ei vaikuttaisi kannustimiin hakeutua työllistymistä edistäviin palveluihin tai työttömyyden aikaiseen osa-aikatyöhön.

Talousteoria ei tarjoa yksiselitteistä vastausta siitä, miten työttömyysetuuden suuruuden tulisi vaihdella työttömyyden keston mukaan. Kannustinvaikutusten näkökulmasta työttömyyden keston mukaan aleneva työttömyysetuus on perusteltu, koska työtön voi välttyä etuusleikkauksilta työllistymillä mahdollisimman nopeasti. Etuuden portaittaisella alenemisella voi olla myös työllistymistä edistävä psykologinen vaikutus euromääräisen vaikutuksen ohella. Toisaalta työttömyysturvan vakuutushyöty on suurimmillaan silloin, kun etuudet kohdentuvat taloudellisesti kaikkein vaikeimmassa asemassa oleville, kuten pitkäaikaistyöttömille. Vakuutushyödyn näkökulmasta päivärahan tason tulisi siis ennemmin nousta kuin laskea työttömyyden pitkittyessä, mutta tällaisella nousevalla etuusprofiililla olisi puolestaan käänteinen kannustinvaikutus, koska korkeammalla etuudelle pääseminen edellyttäisi työttömänä pysymistä pidempään. Näiden vastakkaisten vaikutusten vuoksi talousteoria ei suoraan kerro, onko porrastukset hyvä vai huono idea. Koska erityisesti vakuutushyödyn mittaaminen on perin hankalaa, myöskään empiiriset tutkimukset eivät ole tuoneet kysymykseen lopullista vastausta. Useimmat taloustieteilijät lienevät kuitenkin sitä mieltä, ettei korkeita ansiosidonnaisia työttömyysetuuksia tule maksaa mahdottoman pitkiä aikoja.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan enimmäiskestoa lyhennettiin 100 päivällä vuosina 2014 ja 2017, joten siinä mielessä työttömyyskassojen jäsenten työttömyysturvan (ansioturva + sen jälkeinen työmarkkinatuki) laskevaa etuusprofiilia on jo aiemmilla päätöksillä jyrkennetty yli 58-vuotiaita lukuun ottamatta, joiden ansioturvan enimmäiskausi on pysynyt 500 päivässä.

Hallituksen esityksen mukaan ensimmäinen ja selvästi isompi pudotus ansiopäivärahan tasoon tulisi varsin nopeasti, jo 40 työttömyyspäivän jälkeen, joten se kohdistuisi valtaosaan ansioturvan saajista. Siksi hallituksen ehdotuksen mukainen porrastusprofiili on hyvin lähellä yleistä ansiopäivärahan tason leikkausta. 20 prosentin leikkaus on myös varsin iso ja lapsiperheissä se tulee vielä aiemmin päätettyjen lapsikorotusten poistamisen lisäksi.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan tason vaikutuksista työttömyysjaksojen kestoon ja työllistymiseen on olemassa runsaasti taloustieteellistä tutkimusta, joskin Suomen aineistolla tehtyjä tutkimuksia on vain muutamia. Tutkimustulokset eri maista ovat hyvin

samansuuntaisia ja niiden perusteella päivärahan tason leikkaukset lyhentävät työttömyysjaksoja ja nopeuttavat työllistymistä merkittävästi. Toisaalta matalampi työttömyysturva voi johtaa siihen, että työttömät eivät ehdi etsiä osaamistaan hyvin vastaava työtä vaan työllistyvät työpaikkoihin, joissa heidän tuottavuutensa jää vaatimattomaksi. Heikon tuottavuuden vuoksi heille maksetaan huonompaa palkkaa ja tällaiset työsuhteet myös päättyvät suhteellisen nopeasti. Siksi työllistyminen heikompilaatuisiin työsuhteisiin voi syödä osan työttömyysjaksojen lyhentymisen tuomasta julkisen talouden hyödystä. On syytä korostaa, että tutkimustulokset työttömyysturvan tason vaikutuksista työttömyyden jälkeisten työsuhteiden kestoon ja palkkatasoon ovat huomattavasti epäselvempiä kuin tulokset vaikutuksista työttömyysjaksojen kestoon. Useimmissa tutkimuksissa työttömyysturvan tasolla ei ole havaittu merkittävää vaikutusta työsuhteiden laatuun tai vaikutukset ovat olleet suhteellisen pieniä. Tällaiset vaikutukset ovat kuitenkin mahdollisia, jos työttömyyspäivärahaa alennetaan reilusti, kuten hallituksen esityksessä kaavaillaan.

Hallituksen esityksen mukaan ansiopäivärahan porrastus kasvattaisi työllisyyttä 12 800 hengellä, kun huomioidaan myös muut muutokset, kuten työssäoloehdon pidentyminen 12 kuukauteen ja lisäpäiväoikeuden vaiheittain poistuminen. Laskelmissa on hyödynnetty Uusitalon ja Verhon (2010) joustoestimaattia 0,8 ansioturvan saajille ja Kyyrän (2022) joustoestimaattia 0,6 työmarkkinatuen saajille. Nämä lienevät parhaita arvioita perustuen suomalaiseen dataan. Ne ovat myös lähellä keskimääräisiä joustoestimaatteja muista maista. Käytännössä taloudellisten kannustimien purevuus voi vaihdella ajassa, mm. suhdannetilanteen ja työttömien joukon rakenteen mukaan. Lisäksi porrastuksen jälkeen työttömyysturvan korvausaste vaihtelee työttömyysjakson aikana, kun taas työttömyysjakson pituus itsessään riippuu sekä suhdannetilanteesta että etuusprofiilin käyttäytymisvaikutuksesta. Tällaisten tekijöiden takia uudistuksen työllisyysvaikutuksia on mahdotonta kovin tarkkaan ennakolta arvioida, joten työllisyysarvioon liittyy paljon epävarmuuksia, joita myös hallituksen esityksessä korostetaan.

Työllisyysarviossa ei myöskään ole voitu huomioida mahdollista syrjäyttämisvaikutusta: jos ansioturvan saajat laskevat palkkavaatimuksiaan ja tehostavat työnetsintää uudistuksen jälkeen, voi se vaikeuttaa työmarkkinatuella ja peruspäivärahalla olevien työllistymistä, mikä pienentäisi työllisyysvaikutusta koko talouden tasolla. Tällaisista syrjäyttämisvaikutuksista on kuitenkin vain vähän evidenssiä, joten niitä olisikin vaikea huomioida. Kaiken kaikkiaan hallituksen esityksen työllisyysarvio perustuu luonteviin joustoestimaatteihin ja huolelliseen analyysiin työttömyyden rakenteessa, joten arvion suuruusluokkaa ei ole syytä epäillä, vaikka siihen monia epävarmuuksia liittyykin.

Tomi Kyyrä
Tutkimusprofessori
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
11.4.2024

Palkkatuetun työn työssäoloehdon kerryttämisen poistamisen työllisyysvaikutus

Hallituksen esitys toteaa oikeutetusti muutoksen työllisyysvaikutukseen liittyvän huomattavaa epävarmuutta. Epävarmuuden pääasiallinen syy on työvoimapalveluiden siirtyminen kuntien vastuulle vuoden 2025 alussa, mikä saattaa muuttaa olennaisesti eri aktiivitoimien tarjontaa työnhakijoille ilman käsillä olevaa hallituksen esitystäkin. Nykytilanteeseen verrattuna ehdotuksen työllisyysvaikutus avoimilla työmarkkinoilla on esityksessä arvioitu varsin maltilliseksi hyödyntäen työllisyysjouston arvoa 0,6. Työllisyysvaikutus syntyy työttömyysturvan bruttokorvausasteen pienentyessä osan palkkatuella työskentelevistä siirtyessä ansiopäivärahalta työmarkkinatuelle. Hyödynnetty joustoarvo ei ole mitenkään poikkeuksellinen tutkimuskirjallisuudessa. Koska työttömyysturvan voimakas alentuminen saa hyvin oletettavasti osan työnhakijoista lisäämään työnhakuaan, voidaan arviota pitää oikeansuuntaisena.

Työssäoloehdon kerryttämisen poistaminen saattaa vaikuttaa avoimille työmarkkinoille työllistymiseen myös palkkatuetun työn haluttavuuden kautta. Toteutuakseen tämä vaatisi kahta asiaa: työnhakijat eivät enää kokisi palkkatuettua työtä hyödylliseksi ja palkkatuettu työ aidosti parantaisi osallistujien työllistymismahdollisuuksia. Hallituksen esityksessä on kattavasti kuvattu osallistujien tulonmuodostusta ennen, jälkeen ja palkkatuetun työn aikana. Lukujen perusteella on syytä olettaa, että esitetyn muutoksen vaikutus palkkatuetun työn haluttavuuteen jää vähäiseksi. Suurta epävarmuutta liittyy myös palkkatuen työllisyysvaikutuksiin. Eri toimijoiden (yritykset, kunnat, säätiöt) tarjoama palkkatuki kohdentuu hyvin erilaisille työnhakijaryhmille ja on hyvin epävarmaa, missä määrin tutkimuksissa on kyetty poistamaan erot työnhakijaryhmien työllistymismahdollisuuksissa itse palkkatuetun työn työllisyysvaikutuksesta. Huomattavasti uskottavampia kvasikokeellisia tutkimusasetelmia ei julkinen valta ole Suomessa vielä mahdollistanut.

Yhteenvetona työssäolon kerryttämisen poistamisen palkkatuetusta työstä voidaan olettaa kasvattavan maltillisesti avoimille työmarkkinoille tapahtuvia työllistymisiä. Samalla muutos asettaa palkkatuetun työn samalle viivalle muiden aktiivitoimien kanssa ja selventää eroa palkkatuetun työn ja avoimilla työmarkkinoilla tapahtuvan työn välillä. Samalla on selvää, että osalla heikommat työllisyysmahdollisuudet omaavista henkilöistä työttömyysturvan taso laskee voimakkaasti verrattuna nykytilanteeseen. Tältä osin syytä seurata muutoksen vaikutuksia ja tarvittaessa tehostaa kyseiselle ryhmälle tarjottavia työllisyyspalveluja.

Työllistämistä ja palvelujen järjestämistä koskevien velvoitteiden kumoaminen

Aiempien lisäpäiväoikeutta rajaavien uudistusten vaikutusta on pehmennetty ehdoilla, joilla kuntien on velvoitettu työllistävän tai tarjoavan työvoimapalveluita siten, että ikääntyneet työttömät ovat saaneet uusittua työssäoloehtonsa ja siten oikeutensa ansiosidonnaiseen päivärahaan. Lisäksi erityisen suojasäännön myötä ikääntyneiden ansiopäivärahan määrää ei ole laskettu uudestaan, mikäli se olisi johtanut päivärahan laskuun. Näiden säännösten myötä ikääntyneet työttömät ovat voineet jatkaa samalla ansiopäivärahalla eläkkeelle siirtymiseen asti, kunhan ovat välillä osallistuneet tukitöihin tai palveluihin. Hallitus esittää näiden velvoitteiden ja suojasäännösten lakkauttamista, joskin 60 vuotta täyttäneille pitkään työttömän olleilla tulisi mahdollisuus kerryttää työssäoloehtoa palkkatuetulla työllä tietyin ehdon. Esityksen tarkoituksena on kannustaa ikääntyneitä työttömiä työllistymään avoimille työmarkkinoille. Uudistusten arvioidaan parantava työllisyyttä yhteensä yli 4 000 hengellä. Laskelmissa nojataan samoihin joustoihin kuin porrastuksen työllisyysvaikutusarvioissa. Näihin laskelmiin liittyy ehkä vielä enemmän epävarmuuksia, koska päällekkäisiä muutoksia on useita ja ne kohdistuvat iäkkäisiin työttömiin, jotka ovat varsin valikoitunut joukko ja joiden mahdollisuudet työllistyä avoimille työmarkkinoille ovat poikkeuksellisen heikot.

Lopuksi

Ehdotetut muutokset alentaisivat merkittävästi ansioturvaa ja vaikeuttaisivat työssäoloehdon täyttämistä. Jos lähtökohtana on työttömyysturvamenojen alentaminen ja julkisen talouden vahvistaminen, niin on luontevaa, että kiristykset 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. Koska perusturvan varassa olevien työttömien työllistymisen esteenä on usein myös muita kuin taloudellisia tekijöitä, etuusleikkausten työllisyysvaikutukset heidän kohdallaan ovat usein vaatimattomia.

Mikael Collan, ylijohtaja

Kari Hämäläinen, johtava tutkija

Tomi Kyyrä, tutkimusprofessori

Tomi Kyyrä
Tutkimusprofessori
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
11.4.2024

Lähteet

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

Uusitalo ja Verho (2010), The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform. Labour Economics 17, 643-654.