



Budjettiosasto  
Rakenneyksikkö

## Työttömyysturvan työssäoloehdon muutosten vaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksessa työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (lausuntopyynnön diaarinumero VN/20721/2023 ehdotetaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan työssäoloehdon pidentämistä nykyisestä 6 kuukaudesta 12 kuukauteen.

- Muutoksen arvioidaan vahvistavan työllisyyttä noin 5 600 työllisellä. Merkittäviä ristikkäisvaikutuksia työssäoloehdon pidentämiseen ei liity, mutta työssäoloehdon pidentäminen vaikuttaa eräiden muiden hallituksen suunnittelemien toimenpiteiden vaikutukseen.
- Muutoksella ei arvioida olevan erityisiä vaikutuksia työllistymisen jälkeisiin työsuhteisiin.

## Työttömyysturvaa koskeva tutkimuskirjallisuus

Työttömyysturvan työssäoloehto on olennainen osa vakuutusjärjestelmää. Vaikka empiiristä tutkimusta työssäoloehdon muutoksista on vähemmän, on asian merkitys tiedostettu tutkimuskirjallisuudessa (ks. [Andersen ym. 2018](#))<sup>1</sup>. Yhtenä työssäoloehdon tarkoituksena voidaan nähdä vahvemman vakuutuksen tarjoamisen mahdollisuus keston ja tason näkökulmasta – mikäli vakuutuksen ehdot ovat hyvin kevyet suhteessa vakuutuksen turvaan, syntyy tästä ongelmallisia kannustimia. Koska työssäoloehdon vaikutuksesta työllisyyteen ei kuitenkaan ole selkeää tutkimuskirjallisuutta, hyödynnetään tässä työttömyysturvan tasoa koskevaa tutkimusta. Ajatus on tietysää määrin seuraava: mikäli työssäoloehto ei täytä, saa tasoltaan matalampaa työmarkkinatukea.

Työttömyysturvan tason ja työllisyyden yhteydestä taas vallitsee laaja konsensus, jonka mukaan korkeampi työttömyysturvan taso pitkittää työttömyysjaksoja (ks. esim. [Tatsiramos ja van Ours 2014](#)). Myös kotimainen tutkimus tukee tätä näkemystä (ks. [Uusitalo ja Verho 2010](#) sekä [Kyyrä ja Pesola 2017a](#)). Samoin työttömyysturvan keston lyhentämisen on katsottu vahvistavan työllisyyttä ([Kyyrä ja Pesola 2017b](#)). Sen sijaan tutkimustulokset siitä, miten työttömyysturva vaikuttaa sitä seuraaviin työsuhteisiin, ovat ristiriitaisia. Teoriassa vahvempi työttömyysturva mahdollistaa sopivampien työsuhteiden etsimisen. Toisaalta vahvempi työttömyysturva voi pitkittää työttömyyttä, ja työttömyyden pitkittyminen voi johtaa myös työmarkkina-aseman sekä taitojen rapautumiseen. Kotimaisessa tutkimuksessa saadaan molempia hypoteeseja tukevia tuloksia<sup>2</sup>.

Näiden seikkojen lisäksi keskusteluun liittyy kysymys suhdannetilanteista sekä ns. mikrotason ja kokonaistaloudellisten vaikutusten eroista. Teoriassa työttömyysturvan muutoksilla voi olla erilaisia vaikutuksia riippuen suhdannetilanteesta, ja myös empiiristä evidenssiä asiasta on jonkin verran. Tästä syystä

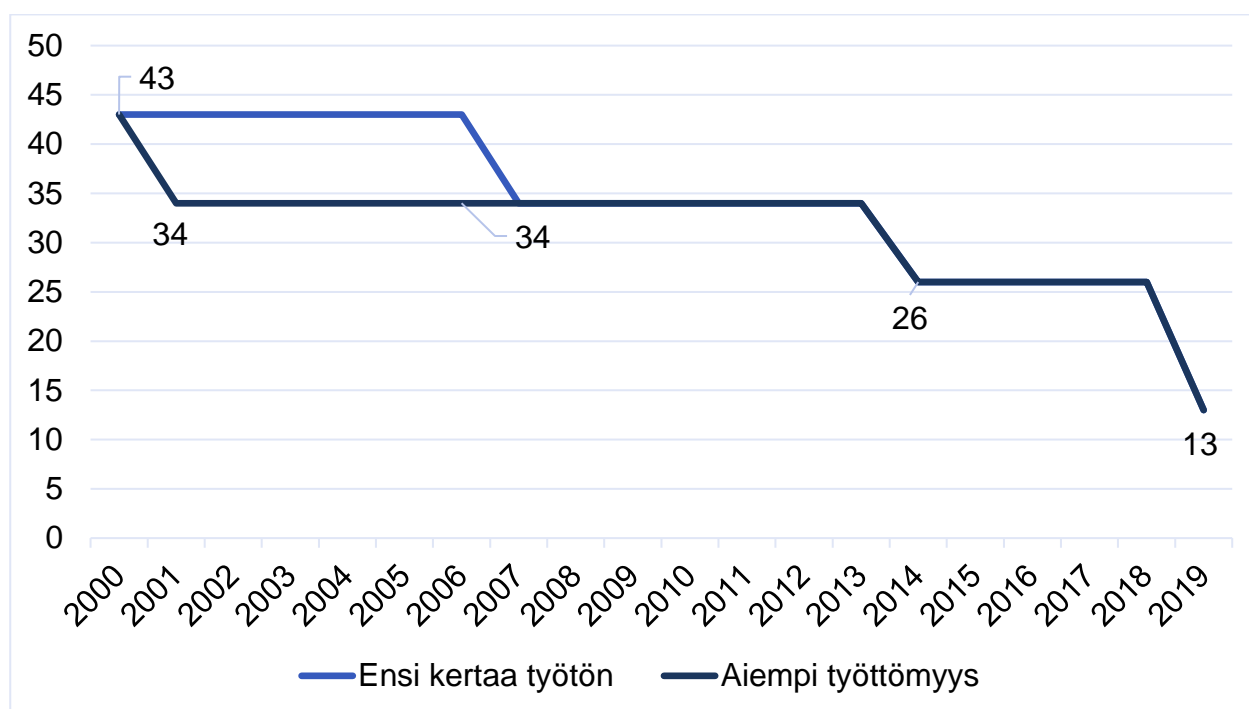
<sup>1</sup> Kotimaisessa tutkimuskirjallisuudessa [Kyyrä ja Pesola \(2017\)](#) ovat hyödyntäneet työssäoloehdon muutosten luomaa vaihtelua tutkiessaan työttömyysturvan keston vaikutuksia. [Kauhanen ym. \(2008\)](#) ovat tutkineet työssäoloehdon muutosten vaikutuksia pohjoismaissa, joskin Suomen osalta hankalassa suhdannetilanteessa.

<sup>2</sup> [Kyyrä ja Pesola 2017b](#) tutkivat työttömyysturvan keston vaikutusta seuraavaan työsuhteeseen ja havaitsivat, että pidempi kesto kasvattaa sekä seuraavan työsuhteen palkkaa, että seuraavan työsuhteen odotettua kestoa. [Kyyrä ja Pesola 2017a](#) taas tutkivat työttömyysturvan tason vaikutusta vastaavalla tavalla, ja havaitsivat, että korkeampi työttömyysturva heikentää työttömyysjaksoa seuraavan työsuhteen palkkatasoa.

ns. Jäntin työryhmä (ks. [Busk ym. 2021](#)) työttömyysturvan keston sitomista talouden suhdanteisiin. Pitkän aikavälin rakenteellisten uudistusten näkökulmasta kysymyksellä on kuitenkin vähemmän merkitystä, sillä esimerkiksi työttömyysturvan tason muutokset ovat pysyväisluonteisia, ja vaikuttavat suhdannetilanteesta riippumatta. Toisaalta kokonaistaloudelliset kytkennät voivat vaikuttaa lopputulemien suuruuteen. Esimerkiksi ruotsalaisen tutkimuksen mukaan (ks. [Fredriksson ja Söderström 2020](#)) työttömyysturvan muutosten vaikutus koko talouden tason työllisyyteen voisi olla jopa kaksinkertainen verrattuna ns. mikrotaloustieteellisessä tutkimuksessa havaittuihin, yksilötason vaihtelua hyödyntäviin tuloksiin. Suhdannetilanne voi vaikuttaa tähänkin (ks. [Hagedorn ym. 2013](#)), ja myös toisenlaisia tuloksia on havaittu (ks. [Chodorow-Reich ym. 2018](#)).

### Työssäoloehdon merkitys ja historia

Palkansaajan vakuutusperusteisen työttömyysturvan, eli työttömyyspäivärahojen (perus- ja ansiopäiväraha) lähtökohtainen enimmäiskesto on nykyinsäädännössä 400 päivää. Lyhyempi, 300 päivän enimmäiskesto on lyhyen työhistorian henkilöille, ja pidempi, 500 päivän enimmäiskesto on yli 58 vuotiaille. Kun yhdessä kuukaudessa on keskimäärin 21,5 etuuspäivää, tarkoittaa 400 päivän etuuskauden enimmäiskesto käytännössä noin lähes 19 kuukauden mittaista työttömyysturva-oikeutta. Huomioiden, että työssäoloehto täyttyy kuuden kuukauden työnteolla, näiden välillä vallitsee selvä epäsuhta: päivärahan edellyttämä vakuutusehto on yli kolme kertaa lyhyempi, kuin ehdon täyttymisestä seuraava päiväraha-kausi enimmäiskestoltaan.



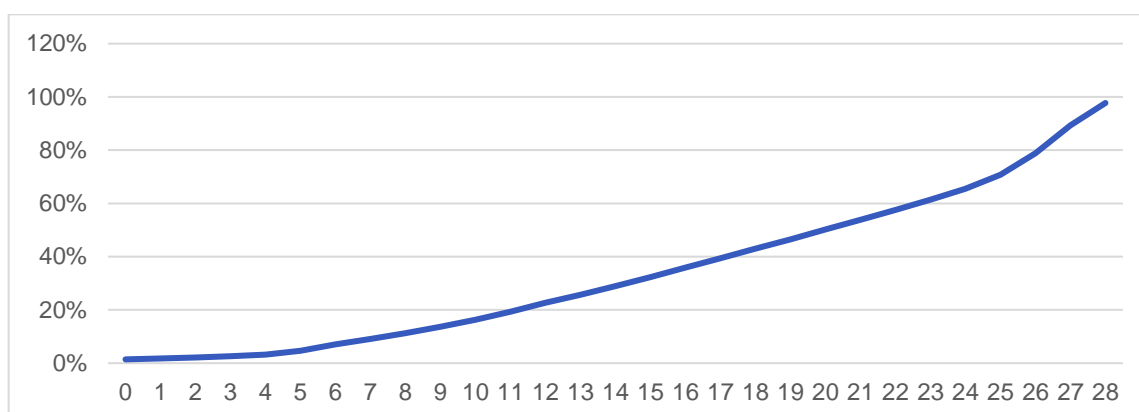
Kuva 1: Palkansaajan työssäoloehdon kehitys ajassa. VM.

Lähihistoriassa työssäoloehto on itse asiassa lyhentynyt huomattavasti. Vielä vuonna 2000 (kuva 1) työssäoloehdon edellyttämä työntekeä oli 43 kalenteriviikkoa. On huomioitava, että tämäkin on vielä lyhyempi aika, kuin työssäoloehdon täyttämisen suoma päiväraha-kausi. Vasta vuonna 2013 työssäoloehdon enimmäiskesto lyheni 26 viikkoon, ja koronapandemian aikana se oli väliaikaisesti jopa 13 kalenteriviikkoa, eli noin kolme kuukautta.

## Ehdotetun muutoksen arviointi

Ehdotettu muutos on suoraviivaiseksi etuustason leikkaukseksi. Koska selkeää tutkimusta työssäoloehdon muutosten vaikutuksista työllisyyteen ei ole, hyödynnetään tässä työttömyysturvan tasoa koskevaa tutkimusta. [Uusitalon ja Verhon \(2010\)](#) tutkimus käsittelee muutosta, jossa etuuden taso nousi työttömyyden alussa 15 %:a. Tutkimuksessa tästä saatiin korvausasteen ja työttömyyden keston välille jousto, jonka arvo oli 0,79<sup>3</sup>.

Tason leikkauksen vaikutus saadaan hyödyntämällä työ- ja elinkeinoministeriön URA-tietokannan työnhakutietoihin kuuluvia työttömyys- ja työvoimapolitiittisten lausuntojen tietoja sekä näihin yhdistettyjä Tilastokeskuksen työssäkäyntijaksotietoja. Tällä perusteella voidaan muodostaa kumulatiivinen jakauma työttömyysturvalain (1290/2002) palkansaajan työssäoloehdon 28 kuukauden tarkasteluikkunan aikana karttuneista työssäolokuukausista.



Kuva 2: Arvio palkansaajan työssäoloehdon tarkasteluikkunan aikana karttuneiden työkuukausien kumulatiivisesta jakaumasta. VM.

Jakaumassa ei ole huomioitu yli 58 vuotta täyttäneitä<sup>4</sup>. Jakaumasta havaitaan esimerkiksi, että noin 50 prosentilla työttömistä on tarkastelujakson aikana yli 20 kuukautta työssäoloa. Vastaavasti voidaan tarkastella, miten suuri osuus joukosta ei kykene täyttämään tiettyä määrää kuukausia, ja verrata tätä joukkoa siihen joukkoon, joka nykyisellään täyttää työssäoloehdon. Tällä perusteella voidaan arvioida, että noin 17 % niistä henkilöistä, jotka nykyisellään täyttävät 6 kuukauden työssäoloehdon, ei täyttäisi uutta, 12 kuukauden mukaista työssäoloehdotusta. Tällä perusteella voidaan taas arvioida työmarkkinatuen ja ansiopäivärahan tason eron avulla keskimääräistä muutosta päivärahan tasossa. Tästä saadaan keskimääräisen bruttokorvausasteen muutokseksi noin 6,7 prosenttia.

$6,7\% \cdot 0,79 \text{ (jousto)} \cdot 106\,400 \text{ (kohderyhmän koko)} = n. 5\,600 \text{ työllistä.}$

<sup>3</sup> Jousto ei ole arvoltaan erityisen poikkeuksellinen. Yksikötason aineistoja hyödyntävät mikrotutkimukset havaitsivat tyypillisesti tämän suuruusluokan joustoja; [Kyyrä ja Pesola \(2017a\)](#) havaitsivat jouston 0,5, [Kyyrä \(2020\)](#) jouston 0,6 tutkiessaan työmarkkinatukea. Ruotsalaisessa tutkimuksessa on havaittu jopa 1,4-1,5 tasoisia mikrojoustoja ja 3,0 tasoisia kokonaistaloudelliset vaikutukset huomioivia joustoja ([Fredriksen ja Söderström 2020](#)). Yleisesti ottaen 0,79 sijoittuu raportoitujen joustojen keskimäärään ([Tatsiramos ja van Ours 2014](#)).

<sup>4</sup> Vanhempien ikäluokkien huomioiminen aiheuttaisi kuuden kuukauden kohdalla kohtuuttomasti massaa ns. velvoitetyn johdosta (lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluista 916/2012). Nämä säännökset ovat kuitenkin hallitusohjelman mukaisesti tarkoitus kumota.

Näin työssäoloehdon muutosten työllisyysvaikutusten voidaan tällä perusteella arvioida olevan noin 5 600 henkilöllä työllisyyttä vahvistavia.