



Budjettiosasto
Rakenneyksikkö

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastuksen työllisyysvaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksessa (HE 13/2024 vp) ehdotetaan ansiosidonnaista työttömyysturvaa porrastettavaksi niin, että ensimmäisen 40 täyden maksupäivän osalta työttömyysturva olisi nykytasoinen, sitten 41-170 maksupäivien ajalta 80 prosenttia nykytasosta, ja 171 maksupäivästä alkaen 75 prosenttia nykytasosta, kuitenkin niin että etuus olisi aina vähintään peruspäivärahan suuruinen.

- Muutoksen arvioidaan vahvistavan työllisyyttä noin 12 800 työllisellä. Tässä luvussa on huomioitu eri hallitusohjelman ehdotusten ristikkäisvaikutukset. Ilman ristikkäisvaikutusten huomioimista arvio olisi noin 17 700 työllistä.
- Muutoksella ei arvioida olevan erityisiä vaikutuksia työllistymisen jälkeisiin työsuhteisiin.

Työttömyysturvaa koskeva tutkimuskirjallisuus

Ansioturvan porrastukseen liittyy tutkimuksellinen keskustelu siitä, mikä on työttömyysturvan optimaalinen aikaprofiili. Esimerkiksi [Kolsrud ym. \(2018\)](#) argumentoivat, että työttömyysturvan tulisi olla alusta matalampi, ja lopusta korkeampi. Toisaalta taas [Della Vigna ym. \(2017\)](#) katsovat ajassa laskevan profiilin tuottavan paremman lopputuloksen. Tutkimukset käsittelevät asiaa hieman eri näkökulmista, toinen perinteisemmästä taloustieteellisestä näkökulmasta ja toinen käyttäytymistaloustieteen näkökulmasta. Selvää näkemystä siitä, mikä aikaprofiili olisi paras, ei tutkimuksesta tällä hetkellä saada, ja molemmissa argumenteissa on heikkoutensa ja vahvuutensa.

Työttömyysturvan tason ja työllisyyden yhteydestä vallitsee kuitenkin 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 tuloksia¹.

Näiden seikkojen lisäksi keskusteluun liittyy kysymys ns. mikrotason ja kokonaistaloudellisten (makrotaso) vaikutusten eroista. Mikrotason tutkimusten perusteella oletetut vaikutukset voivat olla makrotason vaikutuksia suurempia, jos työttömyysturvan muutoksen kohteena olevien henkilöiden työllistymisessä tapahtuvat muutokset vaikuttavat muiden kuin muutoksen kohderyhmänä olevien työttömien työllistymiseen. Toisaalta mikrotason tutkimuksista johdetut vaikutukset voivat olla pienempiä, jos makrotasolla työmahdollisuuksien määrä kasvaa työn tarjonnan lisääntyessä. [Landais ym. \(2018\)](#) päätelevät soveltuvan

¹ [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.

mikrojouston olevan pienempi kuin makrotason jousto. [Fredriksson ja Söderström \(2020\)](#) puolestaan havaitsevat Ruotsalaisella aineistolla jopa kaksinkertaisen (noin 3) makrotason jouston mikrotason joustoon verrattuna (1,4 – 1.5).

Teoriassa työttömyysturvan muutoksilla on todennäköisesti erilaisia vaikutuksia riippuen suhdannetilanteesta, ja myös empiiristä tutkimusnäyttöä asiasta on jonkin verran. Tästä syystä ns. Jäntin työryhmä (ks. [Busk ym. 2021](#)) ehdotti työttömyysturvan keston sitomista talouden suhdanteisiin. Muutosten voimaantumisen ja keskipitkän aikavälin työllisyysvaikutusarvion näkökulmasta vallitsevalla suhdanteella on kuitenkin vähäinen merkitys, sillä esimerkiksi työttömyysturvan tason muutokset ovat pysyväisluonteisia, ja vaikuttavat suhdannetilanteesta riippumatta.

Ehdotetun muutoksen arviointi

Ehdotettu muutos on tulkittavissa paitsi työttömyysturvan porrastukseksi, myös etuustason leikkaukseksi. Koska kotimaista tutkimusta työttömyysturvan joustovaikutuksista eri etuuskauden vaiheissa ei ole, ja kansainväliset tutkimustulokset ovat ristiriitaisia, hyödynnetään tässä kotimaista tutkimusta joka lähinnä vastaa toimenpidettä. [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 0,79².

Tarvittava bruttokorvausasteen muutos lasketaan koko työttömyysjakson odotetun bruttokorvausasteen perusteella; tästä saadaan bruttokorvausasteen muutokseksi noin -21,1 %³. Soveltamalla tähän vuoden 2022 ansiopäivärahan saajien etuuspäivien summaa sekä joustoa 0,79 saadaan:

$$-0,211 * 0,79 * 27,455,211 / 258 \text{ [etuuspäivää vuodessa]} = n. 17\ 700 \text{ työllistä}$$

Tämän lisäksi muutoksessa on arvioitu muiden esitysten ristikkäisvaikutuksia. Ristikkäisvaikutukset porrastukseen syntyvät keskeisesti hallitusohjelmassa mainitusta ansiosidonnaisen työttömyysturvan työssäoloehdon muutoksesta sekä eräistä muista reformeista, jotka rajoittavat työssäoloehdon karttumista.

Vuoden 2019 rekisteriaineiston perusteella noin 13,2% päivärahaoikeus liittyy joko velvoitetyöllistämiseen tai työttömyysturvan lisäpäiviin. Kaksinkertaisen laskennan välttämiseksi tämä joukko rajataan arviosta pois, mistä saadaan:

$$17\ 700 * (1-0.132) = 15\ 400 \text{ työllistä.}$$

Lisäksi huomioidaan työssäoloehdon pidentäminen 6 kuukaudesta 12 kuukauteen, mikä vähentää ansiopäivärahan saajia arviolta 17%, jolloin arvioksi saadaan

$$(1-0.17) * 15\ 400 = 12\ 800 \text{ työllistä.}$$

² Yksikkötason aineistoja hyödyntävät mikrotutkimukset havaitsevat tyypillisesti tämän suuruusluokan joustoja; [Kyyrä ja Pesola \(2017a\)](#) havaitsevat jouston 1,5, [Kyyrä \(2020\)](#) jouston 0,4 tutkiessaan työmarkkinatukea. Ruotsalaisessa tutkimuksessa on havaittu jopa 1,4-1,5 taseisia mikrojoustoja ja 3,0 taseisia kokonaistaloudelliset vaikutukset huomioivia joustoja ([Fredriksen ja Söderström 2020](#)). Yleisesti ottaen 0,79 sijoittuu raportoitujen joustojen keskimaastoon ([Tatsiramos ja van Ours 2014](#)).

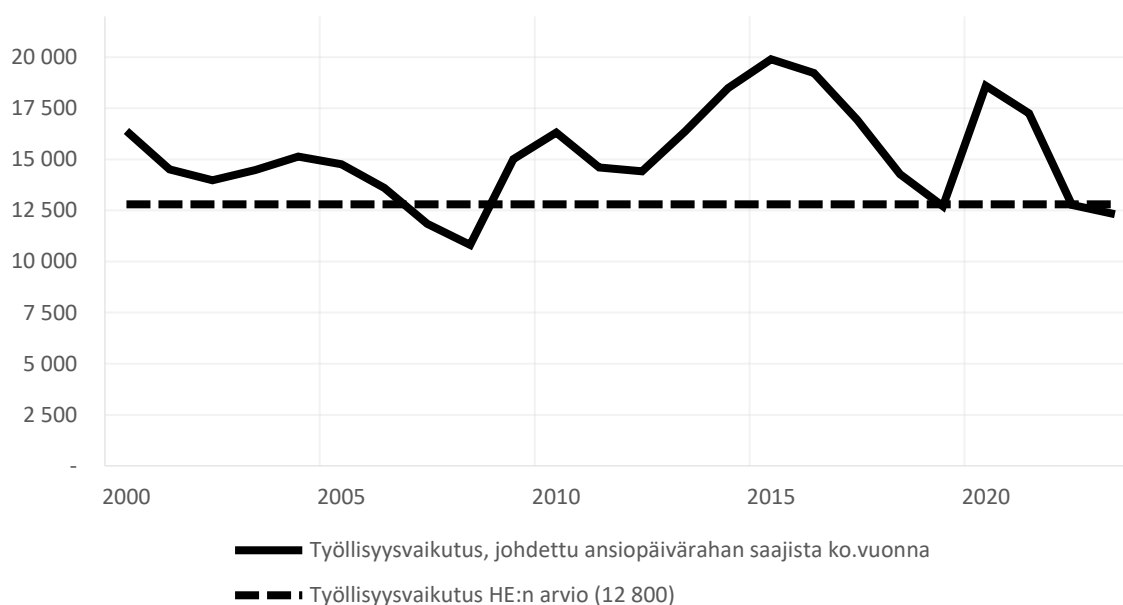
³ Ensimmäiset 8 viikkoa 100 %:lla muodostavat nykytilassa ja vaihtoehtoisessa tilassa saman etuusmenon; viikot 8-34 20 %-yksikköä vähemmän, ja loput 34+-viikot 25 %-yksikköä vähemmän. Luku 21,1 % saadaan skaalaamalla kukin luku sen osuudella kauden pituudesta.

Herkkyystarkasteluja

Herkkyystarkastelun tarkoituksena on havainnollistaa miten laskelmissa käytetyt oletukset vaikuttavat työllisyysvaikutusarvioon. Herkkyystarkastelu ei kuvasta työllisyysvaikutusarvioihin liittyvää epävarmuutta (ks. mikroestimaatit vrt. kokonaistaloudelliset vaikutukset edellä), vain laskelman herkkyyttä erilaisille valinnoille koskien oletusta ansiopäivärahan saajien määrästä ja sovellettavasta joustosta.

Oletus ansiopäivärahan saajien määrästä:

Kuviossa 1 on havainnollistettu, miten työllisyysvaikutusarvio olisi muuttunut, mikäli arvio olisi johdettu jonkin muun vuoden ansiopäivärahan maksupäivistä. Tässä muistiossa edellä kuvattu hallituksen esityksen arvio on esitetty kuviossa katkoviivalla ja sitä on verrattu eri vuosien ansiopäivärahan saajien maksupäivistä johdettuun arvioon samoilla oletuksilla muihin reformeihin liittyvistä yhteisvaikutuksista. Työllisyysvaikutus on eri oletuksilla noin 10 800 – 19 900 työllistä havaintopisteistä lasketun keskiarvon ollessa 15 200. Edellä kuvattua haarukkaa ei tule tulkita luottamusvälinä, vaan voidaan pitää todennäköisempänä, että vuoden 2022 havainto on kohtalaisen lähellä työttömyyden pidemmän aikavälin keskimääräistä tasoa.



Jouston valinta:

Tatsiramosin ja van Oursin (2014) katsauksen mukaan työttömyysturvan tason ja työttömyyden keston välinen jousto on useimmissa tapauksissa välillä 0,4 – 1. Suomalaisissa tutkimuksissa on havaittu ansiopäivärahalla työllistymisen joustoja 0,8⁴ ja 1,5⁵. Kyyrä (2020) havaitsee työmarkkinatuen saajia koskien jouston 0,4⁶ ja on perusteltua olettaa, että ansiopäivärahan saajia koskevassa arviossa sovellettava jousto on tätä suurempi.

⁴ [Uusitalon ja Verho \(2010\)](#)

⁵ [Kyyrä ja Pesola \(2017a\)](#)

⁶ [Kyyrä \(2020\)](#)

Kuviossa 2 on esitetty työllisyysvaikutusarvio käyttämällä laskennassa eri suuruisia joustoja.

