



Budjettiosasto
Rakenneyksikkö

Työttömyysturvan sanktioiden työllisyysvaikutukset

Tässä muistiossa arvioidaan työttömyysturvan sanktioita koskevien uudistusten vaikutuksia työllisyyteen. Hallituksen esityksessä (HE 108/2025 vp) työttömyysturvan sanktioita esitetään kiristettäväksi siten, että ensimmäisestä rikkeestä seuraisi 5 päivän karenssi ja seuraavasta rikkeestä asetettaisiin 6 viikon työssäolovelvoite.

- Uudistuksen arvioidaan vahvistavan työllisyyttä noin 700 henkilövuodella (skenaarioiden vaihteluväli [-600;2800]).

Tutkimusnäytön perusteella sanktioilla ja niiden uhalla on vaikutuksia työnhakijoiden käyttäytymiseen. Teoriassa sanktion saaminen tai sen uhan olemassaolo vähentää työttömyyden houkuttavuutta, mikä tekee työllistymisestä tai työmarkkinoiden ulkopuolelle siirtymisestä suhteellisesti parempia vaihtoehtoja. Työllisyysvaikutukset syntyvät siitä, että työnhakija joko tehostaa työnhakuaan tai madaltaa vastaanotettavan työn kriteerejä. Yritykset voivat reagoida saatavilla olevan työvoiman kasvuun tai matalampiin palkkavaatimuksiin kasvattamalla työvoiman kysyntää.

Tässä muistiossa noudatetaan sanktiointia koskevien vaikutusten ja vaikutuksia arvioiden tutkimusten osalta jakoa, jossa sanktioiden vaikutukset on jaettu suoriin vaikutuksiin ja epäsuoriin vaikutuksiin (nk. uhkavaikutus). Suorat vaikutukset liittyvät sanktioiden saamiseen eli siihen mitä vaikutuksia sanktion asettamisella on työllisyyteen. Sanktioiden epäsuorilla vaikutuksilla tarkoitetaan sanktiojärjestelmän vaikutusta niihin työnhakijoihin, jotka eivät saa sanktioita. Tutkimuskirjallisuudessa jälkimmäiseen voidaan viitata myös uhkavaikutuksena ja se liittyy keskeisesti myös siihen, miten työnhakua ja velvoitteiden noudattamista valvotaan.

Sanktioiden suorat vaikutukset

Empiirisen tutkimuskirjallisuuden perusteella vaikutukset työttömyydestä poistumisen nopeuteen on kattavasti tuloksia. Sanktiointi nopeuttaa siirtymistä sekä työhön että työmarkkinoiden ulkopuolelle. Useimpien tulosten mukaan sanktioiden aikainen työllistymisen todennäköisyys on 50 – 100 prosenttia korkeampi (Alasalmi ym. 2020). Tulosten tulkinnassa on kuitenkin huomioitava, että sanktiot ovat työttömyyden keskimääräiseen keston suhteutettuina lyhyitä. Esimerkiksi työttömyyden kestäessä keskimäärin vuoden verran yhden kuukauden mittainen sanktio 50 – 100 prosentin muutoksena työllistymisen todennäköisyydessä lyhentäisi uudelleen työllistymisen kestoja noin 10 – 20 työpäivällä¹.

Sanktiointia seuraavat työsuhteet ovat heikommin palkattuja ja lyhytkestoisempia (Arni ym. 2019). Tästä syystä sanktioiden suorat vaikutukset työllisyyteen ovat kokonaisuutena epävarmoja. Lisäksi on tutkimusnäyttöä, jonka mukaan sanktioiden asettaminen ei lisää sanktioita saaneiden työllisyyttä

¹ Tarkemmin 10,3 – 19,8 päivää, mikä johtuu siitä, että työttömyyden keston ja työllistymistodennäköisyyden välinen suhde ei ole lineaarinen.

perustasoista työttömyysturvaa / sosiaaliavustusta saavien työllisyyttä kumulatiivisesti arvioituna (Huuskonen 2023; Wolf 2024)².

Sanktioiden epäsuorat vaikutukset

Sanktioiden epäsuorat vaikutukset liittyvät siihen, että sanktiointia on mahdollista välttää noudattamalla työnhakijalle asetettavia velvoitteita. Velvoitteiden tarkoitus itsessään on saada työnhakija toteuttamaan sellaisia suoritteita, joilla on työllistymistä edistävä vaikutus (esimerkiksi: hakemaan työtä ja osallistumaan koulutukseen). Työnhakijalta voidaan edellyttää myös sellaisen työn hakemista tai työllistymistä edistävään koulutukseen osallistumista, joka ei vastaisi työnhakijan mieltymyksiä. Nämä velvoitteet voivat madaltaa työn vastaanottamiseen liittyvää kynnystä ja siten toimia tasapainottavana elementtinä sosiaaliturvaan liittyvien negatiivisten kannustinvaikutusten vastinparina.

Epäsuorat vaikutukset kohdistuvat kaikkiin työttömiin työnhakijoihin³ eli kohdejoukko on huomattavasti laajempi kuin sanktioita saavien kohdalla, ja vaikutukset ulottuvat koko työttömyysjakson ajalle. Vastaava logiikka on läsnä mm. liikenteen (liikenne turvallisuuden parantaminen) tai joukkoliikenteen lippujen valvonnassa (vapaamatkustamisen ehkäisy). Tarkoituksena ei ole rangaista ihmisiä vaan ohjata yksilöitä toimimaan yhteiskunnan kokonaisuuden kannalta parhaalla tavalla.

Empiirisen tutkimusnäytön perusteella sanktioinnin kokonaisvaikutukset johtuvat pääasiassa sanktioiden epäsuorista vaikutuksista. Kovemmat sanktiot tai suurempi todennäköisyys saada sanktioita nopeuttaa työllistymistä järjestelmän piirissä olevien työnhakijoiden joukossa. Hajottamalla sanktioreformin kokonaisvaikutus epäsuoraan ja suoraan vaikutukseen on mahdollista arvioida epäsuoran vaikutuksen osuutta. Jos kokonaisvaikutus ja suora vaikutus ovat tiedossa, voidaan epäsuora vaikutus johtaa suoraviivaisesti: *epäsuora vaikutus = kokonaisvaikutus – suora vaikutus*.

Tutkimuksissa havaitaan, että epäsuorat vaikutukset ovat mittaluokaltaan moninkertaiset suhteessa suoriin vaikutuksiin. Ruotsissa tehdyn uudistuksen yhteydessä sanktioiden ankaruutta kevennettiin samanaikaisesti työnhakuvelvoitteiden kiristämisen kanssa. Kokonaisuutena sanktiopäivät lisääntyivät uudistuksessa aikaisemmalta nollatasolta huomattavasti. Lombardi (2019) arvio uudistuksen kasvattaneen verrokiasetelmaryhmän työllistymistodennäköisyyttä 4,2 %. Kokonaisvaikutuksen hajottaminen suoraan- ja epäsuoraan vaikutukseen tuottaa arvion epäsuorasta vaikutuksesta, joka on 5,25 kertaisesti suoran vaikutuksen verran.

Walsh (2023) hyödyntää Iso-Britanniassa tehtyä sanktioreformia ja muodostaa verrokiasetelman ankarammin ja kevyemmin lakia toimeenpanevista alueista. Hän arvio epäsuoran vaikutuksen 4 kertaiseksi käyttämällä oletusta, että käynnissä oleva sanktio nostaisi suhteellista työllistymistodennäköisyyttä 100 %. Olettamalla suoraksi vaikutukseksi 100 % olisi Walshin mukainen arvio epäsuorasta vaikutuksesta nelinkertainen.

Weber (2024) tutkii Saksassa toimeenpantua sanktioinnin tilapäistä keskeyttämistä ja havaitsee että kohderyhmän työllistymistodennäköisyys laski 4 %. Olettamalla että sanktiot kasvattaisivat

² Tältä osin tutkimusten syyseuraus –suhteiden arvioinnissa sovellettu identifikaatio perustuu työnhakijoiden tilastolliseen kaltaistamiseen, mikä voi tuottaa harhaisia tuloksia, jos sanktioita saaneet eroavat havaitsemattomilta ominaisuuksiltaan verrokeistaan.

³ Teoriassa on mahdollista, että epäsuorat vaikutukset vaikuttavat myös työstä työttömyyteen siirtymiin.

työllistymistodennäköisyyttä 100 % pitäisi sanktioiden asettamisen näkyä koko populaatiossa keskimäärin 0,7 % vaikutuksena, jolloin epäsuora vaikutus 3,3 % olisi 4,7 kertaisesti suoran vaikutuksen verran.

Liite 1: Laskelma sanktioiden kiristämisen työllisyysvaikutuksista

Hallituksen esityksen työllisyysvaikutusarvio on tiivistetty oheiseen taulukkoon. Arvio on muodostettu eri skenaarioista arvioituna keskiarvona. Laskelma on johdettu skenaarioista sen vuoksi että laskelmassa sanktioiden vaikutus kasvaa lineaarisesti keston suhteessa koska käytetyt estimaatit mittaavat työttömyydestä poistumisen todennäköisyyttä sanktion voimassaoloaikana. Tutkimustietoa erittäin pitkistä karensseista, kuten työssäolovelvoitteista ei kuitenkaan ole. Sanktioiden suorien vaikutusten pidemmän aikavälin vaikutuksiin liittyvien tutkimustulosten takia sanktioiden suoria vaikutuksia ei ole huomioitu arvioissa, mutta niiden lyhyen aikavälin arviot ovat silti kuvattuna. Ankarammista sanktioista johtuvan sanktiouhan arvioidaan vahvistavan työllisyyttä noin 700 henkilövuodella.

Työllisyysvaikutukset	Esitys
Uhka + suora vaikutus	
alaraja 1*	-700
alaraja 2*	300
oletus*	1 200
yläraja*	3 200
Pelkkä uhkavaikutus	
alaraja 1*	-600
alaraja 2*	200
oletus*	800
yläraja*	2 400
Vaihteluvälin keskiarvo (pelkkä uhka)	700

* Laskentamallissa sanktioriskin kasvu on hyvin herkkä oletuksille työssäolovelvoitteen kestosta. Oletuksen tekeminen ei le yksiselitteistä, sillä lakisääteinen minimikesto on tällä hetkellä 12 viikkoa (joka laskisi 6 viikkoon), mutta todellisuudessa jaksot kestävät reilusti yli vuoden. Tutkimuskirjallisuus, johon arvio pohjautuu, on tehty lyhemmillä jaksoilla ja pitkiin jaksoihin yleistäminen ei ole ongelmaton. Tästä johtuen laskelmat esitetään eri oletuksilla työssäolovelvoitteen kestosta: 12 --> 6 viikkoa; 12 viikkoa; 21 viikkoa; ja 41 viikkoa.

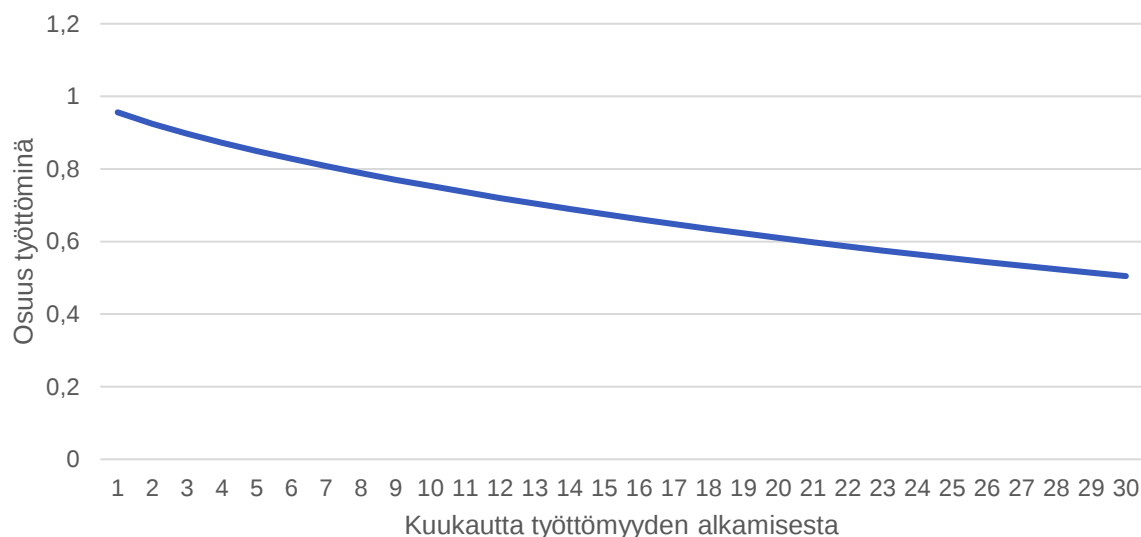
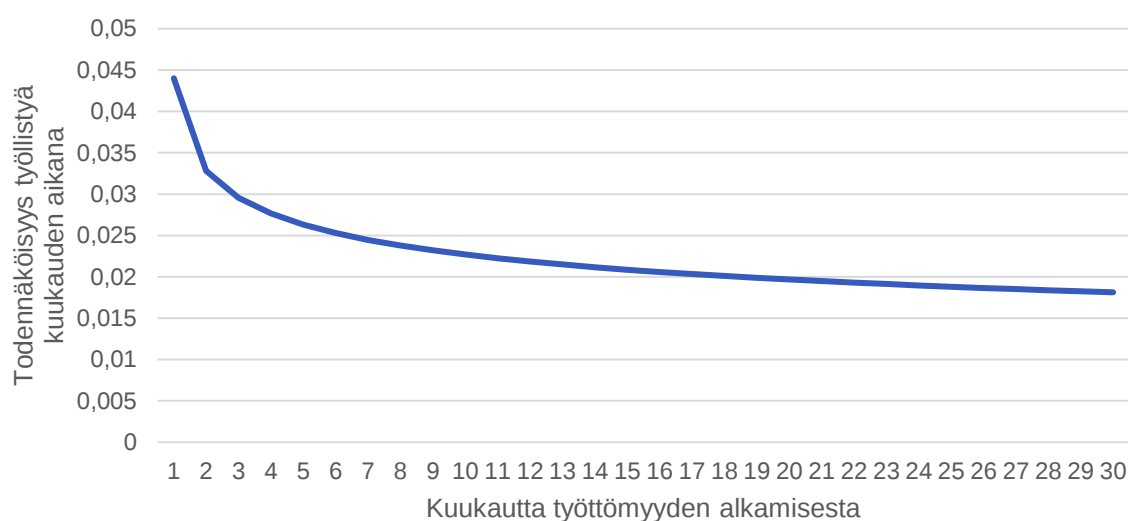
** Työssäolovelvoitteen kestoksi on nykytilan osalta oletettu 215 päivää, mikä vastaa keskimääräisiä velvoitteiden jälkeisiä maksupäiviä tällä hetkellä. Uusien kuuden viikon työssäolovelvoitteiden voimassaolon kestoksi on vastaavasti oletettu 200 päivää, koska velvoitteen suorittamisajan lyhentäminen näkyy olettavasti jossain määrin myös etuudettomien jaksojen lyhentymisenä. Julkisen talouden vahvistumista koskevissa vaikutusarvioissa on otettu huomioon verotulot, toimeentulotuki- ja asumistukimenot. Arviossa on käytetty pohjana peruspäivärahan ja keskimääräisen ansiopäivärahan määriä (2024).

Perustason työllistymistodennäköisyyden mallintaminen

Tutkimuskirjallisuudessa sanktioiden vaikutukset kuvataan pääasiallisesti työllistymistodennäköisyyden tai työttömyydestä poistumisen todennäköisyyden muutoksina. Koska kyse on suhteellisesta muutoksesta, tarvitaan työttömyyden keston lyhenemisen arvioimiseksi oletus työllistymistodennäköisyydestä ilman sanktioinnin tai reformin vaikutusta.

Työttömyysturvaa koskevan sanktioreformin osalta on sovellettu ratkaisua, jossa perustason työllistymistodennäköisyys muodostetaan simuloimalla se Weibull-jakauman tiheysfunktioista ($l = 0,45$; $k =$

0,8) (ks. kuviot)⁴. Työmarkkinatuen saajien heikomman perustason työllistymistodennäköisyyden vuoksi ja näiden etuuden saajien suuremman painon vuoksi jakauman oletukset perustason työllistymistodennäköisyydestä ovat varovaisia (uudelleen työllistymisen mediaani noin 30 kuukautta). Lisäksi huomioitava, että reformi vaikuttaa kaikkiin, ei vain uusiin työttömiin ja esimerkiksi työttömyyden keskimääräisellä kestolla ehdollistetut työllistymistodennäköisyydet olisivat selvästi matalampia. Toisaalta laskelman epävarmuus huomioiden tulokset eivät ole erityisen herkkiä jakauman parametrioletuksille.



Vaihtoehtoinen työllistymistodennäköisyys lasketaan kertomalla perustason työllistymistodennäköisyyttä Buskin (2016) tutkimuksen estimaatilla⁵. Vaikutus lasketaan erikseen sekä lyhyille että pitkille karensseille.

⁴ Jakauman parametrit on valittu silmämääräisesti painottamalla työmarkkinatuen ja ansiopäivärahan saavien osuuksia. Liitteessä 2 on esitetty vertailun vuoksi kuvakaappaus Buskin (2016) tutkimuksen vastaavista empiiristä selviytymisfunktioista.

⁵ Suoran vaikutuksen arvioimiseksi sovelletaan Buskin (2016) tuloksia pitkien ja lyhyiden karenssien vaikutuksista (lyhyt 68 % ja pitkä 107 %).

Tämän perusteella lyhyen karenssien saaneista 14 % on keskimäärin enemmän työllisinä per kuukausi. Vastaavasti pitkän karenssin saaneista on keskimäärin 21 % enemmän työllisenä per kuukausi. Työllisyysvaikutusarvio voidaan siten muodostaa suoraviivaisesti esimerkiksi muuttamalla pitkien ja lyhyiden karenssien arvioidut kasvut henkilövuosiksi ja kertomalla edellä kuvatuilla vaikutuksilla.

Suoran vaikutuksen arviointi:

Hallituksen esityksessä arviot on laadittu neljän eri työssäolovelvoitteesta johtuvan karenssin (12->6vko, 12vko, 21vko, 41vko) keskiarvona. Korkein skenaarioista vastaa työssäolovelvoitteen aineistosta arvioitua kestoa. Tämän oletuksen arvioidaan kuitenkin johtavan yliarvioihin vaikutusarviossa koska tutkimuskirjallisuudessa ei ole arvioitu näin pitkien karenssien vaikutuksia ja olisi todennäköisesti epärealistista olettaa, että karenssin vaikutus kasvaisi lineaarisesti sen keston mukana.

Yksinkertaisuuden vuoksi tässä muistiossa kuvataan vain yksi (21vko) esimerkki skenaario:

Oletetaan että työssäolovelvoitteen kesto vastaa 105 maksupäivän mittaista karenssia. Lyhyet karenssit vähenevät noin 900 henkilövuodella, josta seuraa työllisyyden heikentyminen $0,14 * 900 = n. 130$ henkilövuodella. Pitkät karenssit lisääntyvät 2500 henkilövuodella mistä seuraa työllisyyden vahvistuminen $0,21 * 2500 = n. 530$ henkilövuodella. Yhteensä työllisyys vahvistuisi $530 - 130 = 400$ henkilövuodella.

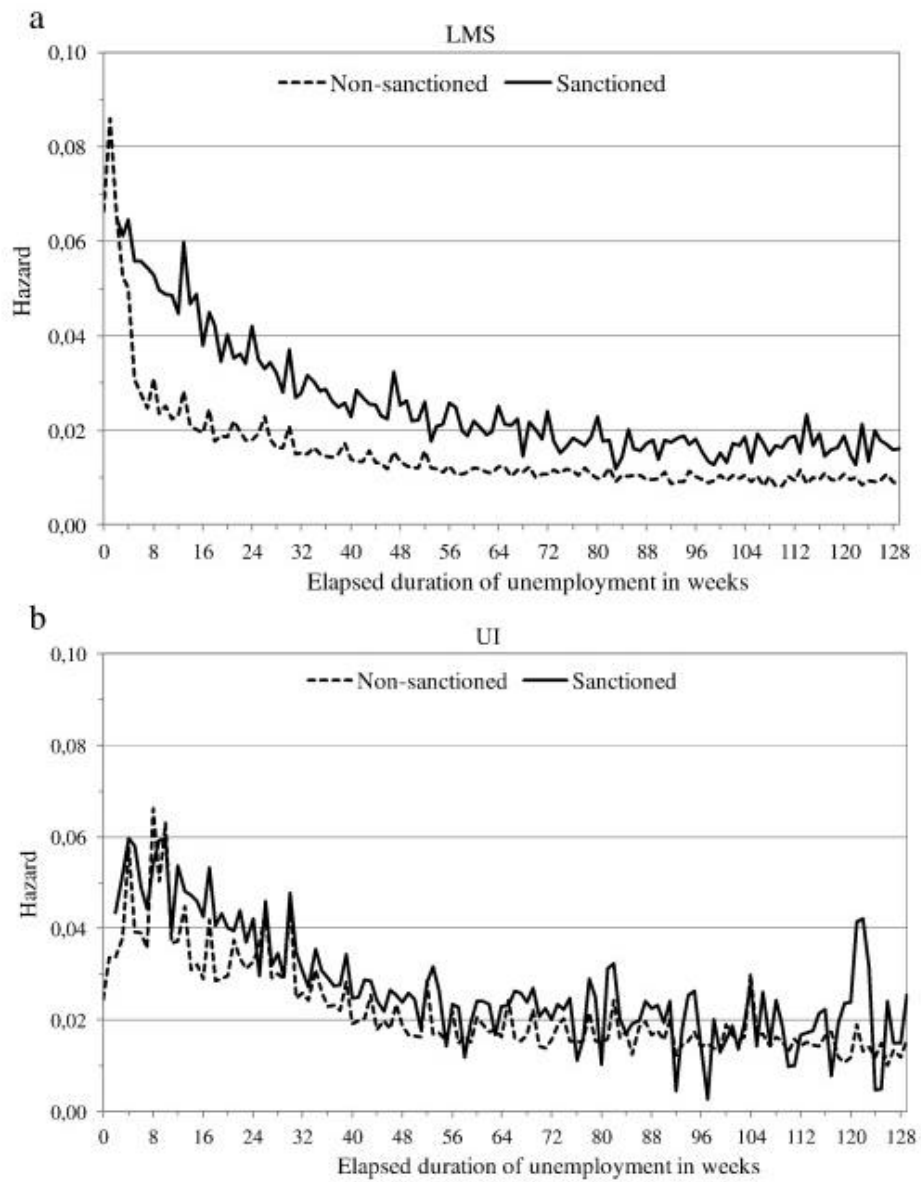
Uhkavaikutuksen arviointi:

Arvioinnissa sovelletaan Lombardin (2019) tutkimuksesta johdettua joustoa, minkä perusteella 1%-yks. lisäys keskimääräisissä sanktiopäivissä nostaa työllistymisen todennäköisyyttä 2,4%-yks.

Yksinkertaisuuden vuoksi tässä muistiossa kuvataan vain yksi (21vko) esimerkkiskenaario:

Sanktiopäivien osuuden arvioidaan kasvavan 1,7 %:sta noin 2 %:n jolloin vaikutus työllistymistodennäköisyyteen olisi arviolta $0,3 \text{ \%} \cdot 2,4 = 0,7 \text{ \%}$. Vastaava työllistymistodennäköisyyden kasvu vähentäisi työttömyyttä arviolta 0,3 % eli noin 800 työllistä vastaavasti.

Vaihtoehtoista sanktiouhan vaikutuksia voitaisiin arvioida olettamalla, että sanktioiden epäsuora vaikutus olisi noin nelinkertainen suhteessa suoraan vaikutukseen. Tällöin edellä kuvattu skenaario tuottaisi noin 2100 lisätyöllisen vaikutuksen.

Liite 2: Empiiriset selviytymisfunktiot Buskin (2016) tutkimuksessa

Lähteet:

- Alasalmi, J., Busk, H., Kauhanen, A., Leinonen, T., Solovieva, S., Valkonen, T., & Viikari-Juntura, E. (2020). *Työpolitiikka ja työllisyysaste: tutkimukseen perustuvia johtopäätöksiä* (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu 2020:33). Helsinki: Valtioneuvoston kanslia. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162271>
- Arni, Patrick P., Rafael Lalive & Jan C. van Ours. *How Effective are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit*. IZA Discussion Paper No. 4509, CentER Discussion Paper Series No. 2009-80. SSRN Abstract ID 1497715.
- Busk, H. (2016). *Sanctions and the exit from unemployment in two different benefit schemes*. Labour Economics, 42, 159–176. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2016.09.001>
- Huuskonen, J. (2023). *Back to Work: Sanctions or Vacancy Referrals for the Long-Term Unemployed?* (julkaisematon käsikirjoitus).
- Lombardi, S. (2019). *Threat effects of monitoring and unemployment insurance sanctions: evidence from two reforms* (IFAU Working Paper 2019:22). Uppsala: Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.
- Walsh, T. (2023). *Job Search and the Threat of Unemployment Benefit Sanctions*. Working paper. Saatavissa SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4478427
- Weber, E. (2024). *The Dovish Turnaround: Germany's Social Benefit Reform and Job Findings* (IAB Discussion Paper No. 2024-07). Nürnberg: Institute for Employment Research (IAB). <https://doi.org/10.48720/IAB.DP.2407>
- Wolf, M. A. (2024). *Persistent or temporary? Effects of social assistance benefit sanctions on employment quality*. *Socio-Economic Review*, 22(3), 1531-1553. <https://doi.org/10.1093/ser/mwad073>