



Budjettiosasto
Rakenneyksikkö

Työttömyysturvan työssäoloehdon euroistaminen

Tässä muistiossa esitellään valtiovarainministeriön budjettiosaston rakenneyksikön [työttömyysturvan kehittämisen työryhmälle](#) laatimia vaikutusarvioita tuloperusteista päivärahaehto (tai tuloperusteista työssäoloehto) eli ns. työssäoloehdon euroistamista koskien. Työryhmän käsittelemän ns. 844-puolikkaatmallin arvioidaan lisäävän työllisyyttä 1 500 henkilöllä, ja parantavan julkisen talouden tasapainoa 54 miljoonalla eurolla.

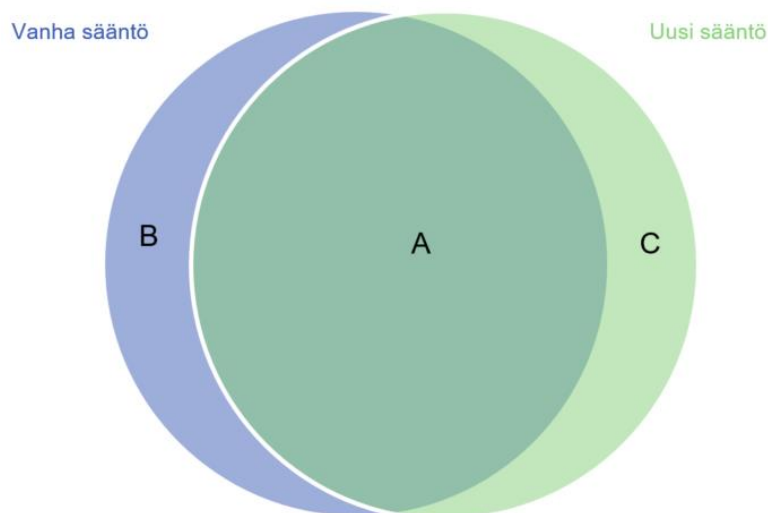
Muistio ei esittele lisäarvioita suhteessa työryhmän raportissa esitettyihin tuloksiin, vaan muistion tarkoitus on avata vaikutusarvioinnissa käytettyjä menetelmiä ja aineistoja.

Tuloperusteinen päivärahaehto

Tuloperusteisen päivärahaehdon vaikutusarviot on laadittu eri aineistoilla, pyrkien tunnistamaan eri ryhmät, joihin uudistus vaikuttaisi joko työssäoloehdon täyttymisen tai päivärahan tason perusteena olevan palkan muutosten osalta. Kun on arvioitu uudistuksen vaikutus henkilöiden työttömyysetuuden tasoon, voidaan arvioida vaikutus työllistymisen kannustimiin. Työllistymisen kannustinten muutoksen perusteella voidaan arvioida uudistuksen työllisyysvaikutuksia käyttäen aihetta käsittelevää laadukasta kotimaista tutkimustietoa.

Lähestymistapa vaikutusarviointiin ei ole tässä yhteydessä poikkeuksellinen, mutta aineistopohja asettaa arvioinnille tavanomaista suurempia haasteita. Yhtä aineistoa, jossa voisi kattavasti arvioida sekä nykyisen työssäoloehdon että vaihtoehdoisen, tuloperusteisen päivärahaehdon täyttymisen eri tilanteissa, ei ole. Tästä syystä vaikutusarviot on laadittu käyttämällä eri aineistolähteitä ja vertaamalla niiden tuloksia toisiinsa.

Tuloperusteiseen päivärahaehtoon siirtymisen vaikutuksia voi hahmottaa kolmen ryhmän kautta. Näitä ryhmiä on havainnollistettu kuviossa 1.



Kuvio 1. Havainnollistus tuloperusteiseen päivärahaehtoon siirtymisen kohderyhmistä

Joukot ovat siis seuraavat:

- A-joukko koostuu niistä työttömistä, jotka täyttävät työssäoloehdon niin vanhan kuin uuden säännön puitteissa. Tähän joukkoon voi kohdistua muutoksia päivärahan tasossa, lähinnä ryhmässä, jonka työssäoloehto koostuu useammasta kuin yhdestä työjaksosta.
- B-joukko koostuu niistä työttömistä, jotka täyttävät työssäoloehdon vanhan säännön puitteissa, mutta eivät täyttäisi sitä uuden säännön puitteissa. Tämä ryhmä siirtyisi siis uudistuksen myötä työmarkkinatuelle.¹
- C-joukko koostuu niistä työttömistä, jotka täyttävät työssäoloehdon uuden säännön puitteissa, mutta eivät täytä niitä vanhan säännön puitteissa. Tämä ryhmä pääsisi siis uudistuksen myötä työttömyyspäivärahalle.²

Joukkoja ja niiden koostumusta arvioidaan käytännössä kahdella aineistolla.

A- ja B-joukot

A- ja B-joukkoja arvioidaan Yleinen työttömyyskassa YTK:n henkilöaineistolla, joka käsittää vuonna 2018 kassasta ansiopäivärahaa saaneiden tiedot koskien maksettuja päivärahoja, täytyneitä työssäoloehtoja ja työssäoloehdon perusteena olevaa työhistoriaa. Tämä aineisto sisältää siis henkilöitä, jotka ovat täyttäneet nykymuotoisen työssäoloehdon.

¹ Siirtymä viittaa tässä yhteydessä vain siihen, että henkilön etuuslaji olisi eri tuloperusteisen päivärahaehdon puitteissa. Siirtymä ei siis viittaa siihen, että kukaan siirtyisi esimerkiksi ansiopäivärahalla työmarkkinatuelle kesken maksussa olevan ansiopäivärahakauden.

² Koska vaikutusarvioinnissa on arvioitu ensisijaisesti henkilö- ja työllisyysvaikutuksia, siirtymät työmarkkinatuelta peruspäivärahalle eivät ole vaikutusarvioiden kannalta relevantteja (koska henkilön etuustaso ja työllistymisen kannustimet eivät muutu). Peruspäivärahalle siirtyvät huomioidaan kuitenkin tarvittaessa, esimerkiksi siinä, että osa työttömyyspäivärahalle siirtävistä siirtyisi juurikin peruspäivärahalle, ei ansiopäivärahalle.

Työhistoriatietojen pohjalta arvioidaan, täyttäisikö henkilö nykyisen työssäoloehdon lisäksi erilaisia kuukausituloon perustuvia päivärahaehtoja. Aineiston potentiaalinen ongelma on, että monien henkilöiden kohdalla kassassa on työhistoriatietoja vain nykymuotoisen työssäoloehdon kannalta välttämättömältä ajalta. Näin ollen voi syntyä tilanteita, että vaikuttaa siltä, että henkilön tuloperusteinen päivärahaehto ei täytyisi, mutta tämä johtopäätös johtuu vain siitä, että havaittu tulohistoria on vaillinainen.

Tämä ongelma on kuitenkin odotettua lievempi kahdesta syystä. Ensimmäkin arvioinnissa kävi ilmi, että tuloperusteiset päivärahaehdot karttavat usein nopeammin kuin nykymuotoinen työssäoloehto. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli aineistossa havaitaan nykymuotoisen työssäoloehdon kannalta välttämätön työhistoria, tämä työhistoria riittää usein myös arvioimaan, että henkilö täyttäisi myös tuloperusteisen päivärahaehdon. Toiseksikin kassoihin kertyy erinäisistä syistä myös ”ylimääräistä” työhistoriaa, ja puutteellisia työhistorioita voidaan korjata käyttämällä osa-aineistoa, jonka henkilöillä havaitaan täysi 28 kuukauden työhistoria.

Niiden osalta, jotka eivät täytä tuloperusteista päivärahaehto, uusi työttömyysetuus on työmarkkinatuki ja työttömyysturvan tason (ja sitä kautta työllistymisen kannustimien ja työllisyyden muutoksen) voi arvioida vertaamalla työmarkkinatuen tasoa näiden henkilöiden ansiopäivärahan tasoon.

Niiden osalta, jotka täyttävät tuloperusteisen päivärahaehdon, voidaan laskea päivärahan perusteena oleva palkka havaitun työhistorian perusteella, ja verrata tätä henkilön nykyiseen päivärahan perusteena olevaan palkkaan ja näiden implikoimiin etuustasoihin. Kuten työryhmän raportissa on tuotu ilmi, päivärahan perusteena oleva palkka ja sitä kautta päivärahan taso muuttuu käytännössä lähinnä henkilöillä, joiden työssäoloehto kertyy useista eri työjaksoista. Mekanismia voi havainnollistaa hieman yksinkertaistaen seuraavalla tavalla. Henkilö on ansainnut 1500 € työskentelemällä kaksi viikkoa 1.2.–14.2. Nykymuotoisen työssäoloehdon puitteissa henkilön ”vakiintuneeksi työtuloksi” arvioidaan 1500 €/2 viikkoa eli noin 3000 €/kk. Euroistetun työssäoloehdon puitteissa vakiintuneeksi työtuloksi arvioidaan 1500 €/kk. Tätä kautta kuukausitulotarkasteluun siirtymisellä on taipumus alentaa keskimääräisiä päivärahoja, erityisesti henkilöillä joiden työssäoloehto on kertynyt työjaksoista, jotka eivät ole kestäneet kokonaisia kalenterikuukausia.³

C-joukko

C-joukko koostuu työttömistä, jotka eivät nykyisellään täytä työssäoloehto, joten tätä ryhmää ei määritelmällisesti havaita työttömyyskassan henkilöaineistossa. Tätä ryhmää – sen kokoa ja palkkatasoa – arvioidaan palkkarakenneaineiston avulla. Käytännössä palkkarakenneaineiston avulla arvioidaan, kuinka moni työtön on aiemmin tietyllä poikkileikkaushetkellä tehnyt työtä, jossa hänen viikkotuntinsa ovat alittaneet 18 tuntia ja hänen tulotasonsa on ollut sellainen, että se olisi kerryttänyt tuloperusteista päivärahaehto. Tästä luvusta saadaan erinäisten korjausten⁴ jälkeen arvio siitä, kuinka suuri osuus nykyisistä työmarkkinatuen

³ Työryhmän raportissa esitellyissä tuloksissa huomio voi kiinnittyä myös siihen, että ns. puolikkaiden kuukausien huomioiminen heikentää työttömyysturvan tasoa ja nostaa työllisyysvaikutusta. Tämä voi tuntua yllättävältä, koska puolikkaiden kuukausien laskeminen helpottaa ansiopäivärahalle pääsyä. Tällä on luonnollisesti työttömyysturvan tasoa parantava ja työllistymisen kannustimia heikentävä vaikutus, mutta vastakkaisena mekanismina puolikkaiden kuukausien huomiointi tarkoittaa myös sitä, että päivärahan perusteena olevaan palkkaan lasketaan pienempituloisia työjaksoja. Lisäksi tässä on oletettu työryhmän keskusteluiden pohjalta, että puolikkaat kuukaudet lasketaan kokonaisina päivärahan tasoa laskettaessa (ns. päivärahan tason määrittelyn jakajassa), mikä myös vaikuttaa päivärahan tasoa alentavasti puolikkaiden kuukausien malleissa.

⁴ Koskien mm. sitä, että palkkarakenneaineisto kuvaa säännöllisen työntekijän eli koko kuun ansiota, kun taas todelliset työhistoriat koostuvat osittain myös kesken jääneistä työkuukausista (työsuhde alkaa tai päättyy kesken kuukauden); sitä, että huomattava osa nykyisistä työmarkkinatuen saajista on saanut työmarkkinatukea jo

saajista saisi ansiopäivärahaa, jos ansiopäivärahan saamisen ehtona olisi ollut tuloperusteinen päivärahaehto nykyisen työssäoloehdon sijaan.

Työllisyysvaikutusten arvioinnista

Tuloperusteiseen päivärahaehtoon siirtymisen työllisyysvaikutuksia arvioidaan lähtökohtaisesti samalla tavalla kuin muidenkin politiikkamuutosten työllisyysvaikutuksia: tunnistamalla teoreettisesta kirjallisuudesta keskeiset vaikutusmekanismit ja hyödyntämällä kotimaista empiiristä kirjallisuutta eri mekanismien voimakkuudesta ja soveltamalla niitä tarkasteltavaan uudistukseen.

Muistion työllisyysvaikutusten arvioinnissa käytetään seuraavia kahta suomalaistutkimusta ja niiden tuloksia. Nämä käsittelevät ansiopäivärahan tason (bruttokorvausasteella mitattuna) vaikutusta työttömyyden keston.

Uusitalo & Verho (2010)⁵ tarkastelevat Suomen vuoden 2003 ansioturvaudistusta (HE 115/2002), jossa pitkän työhistorian omaavien työntekijöiden eroraha poistettiin ja ansioturvan tasoa nostettiin ensimmäisen 150 etuuspäivän osalta (enimmäiskeston ollessa 500 päivää). Ansioturvan bruttokorvausaste nousi kirjoittajien mukaan mediaanihenkilöllä 53 prosentista 61 prosenttiin, mikä vastaa 8 prosenttiyksikön ja 15 prosentin nousua. Kirjoittajat havaitsevat, että muutos nosti uudelleentyöllistymiseen kestäväää aikaa (työttömyyden kesto) noin 12 prosentilla. Näistä tuloksista voidaan johtaa työttömyyden keston jousto bruttokorvausasteen suhteen: $0,12/0,15 = 0,8$ ⁶. Tulos ei poikkeakaan kansainvälisen tutkimuksen yleiskuvasta. Schmieder & Wachterin (2016)⁷ tarkastelemissa eurooppalaistutkimuksissa (tutkimuksen taulukko 2, paneeli A) mediaanijousto on 0,95.

Kyyrä (2020)⁸ tarkastelee vuoden 2012 työmarkkinatuen korotuksen työllisyysvaikutuksia. Tutkimuksessa työttömyyden keston jouston bruttokorvausasteen suhteen arvioidaan olevan 0,4.

Tuloperusteiseen päivärahaehtoon siirtyminen vaikuttaa henkilöiden työttömyysetuuden tasoon. Arvioitaessa päivärahan tason muutosten työllisyysvaikutuksia käytetään joustoa 0,8. Arvioitaessa etuuslajin (työmarkkinatuki/ansiopäiväraha) vaihtumisen implikoiman työttömyysetuuden tason muutosten työllisyysvaikutuksia käytetään joustoa 0,6, joka on Uusitalo & Verhon (2010) ansiopäivärahaa saaneiden osalta estimoidun jouston (0,8) ja Kyyrän (2020) työmarkkinatukea saaneiden osalta estimoidun jouston (0,4) keskiarvo.

vähintään 400 päivää eikä siten olisi ansiopäivärahalla vaikka olisikin saanut ansiopäivärahaoikeuden työttömyyden alussa; ja sitä että osa tuloperusteisen päivärahaehdon täyttävistä ei täytä kassaehtoa ja siirtyisi näin ollen peruspäivärahalle.

⁵ Uusitalo, R., & Verho, J. (2010). The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform. *Labour Economics*, 17(4), 643-654.

⁶ Tätä lukua sovellettaessa ei pyritä korjaamaan sitä, että tutkimuksessa bruttokorvausaste nousi vain ansiopäivärahakauden alkuvaiheessa. Mikäli bruttokorvausastetta olisi nostettu koko ansiopäivärahakauden ajalta, jousto olisi oletettavasti jonkin verran suurempi.

⁷ Schmieder, J. F., & Von Wachter, T. (2016). The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics*, 8, 547-581.

⁸ Kyyrä, T. (2020). Labor market subsidy and unemployment exits. *Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportti*.