



Työttömyysturvan keston lineaarimalli suhteessa työssäoloeseen

Sisällys

Työttömyysturvan keston lineaarimalli suhteessa työssäoloeseen	1
1 Johdanto.....	2
2 Nykytilan kuvaus ja arviointi.....	4
2.1 Työssäoloehto.....	4
2.2 Työttömyyspäivärahan kesto.....	5
2.3 Ansiopäivärahan sovittelu	6
2.4 Nykytilan arviointi	7
3 Kansainvälinen vertailu.....	9
3.1 Pohjoismaat	10
3.2 Saksa.....	14
3.3 Sveitsi	15
4 Tutkimuskirjallisuus ja aiempi keston porrastamista koskeva selvitys	17
4.1 Tutkimuskirjallisuudesta	17
4.2 Aiempi ansiopäivärahan keston porrastusta koskeva selvitys.....	18
5 Toteuttamisvaihtoehdot ja niiden arviointi	20
5.1 Arvioitavat vaihtoehdot.....	20
5.2 Taloudelliset vaikutukset	21
5.3 Vaikutukset toimeenpanoon	26
6 Johtopäätökset	27



1 Johdanto

Pääministeri Orpon hallitusohjelman osiossa 4.3, Työhön kannustava sosiaaliturva, todetaan, että hallitus tekee puoliväliriiheen mennessä selvityksen työttömyysturvan keston lineaarimallista suhteessa työssäoloeseen.

Suomessa työttömyysturvaetuuksia ovat työmarkkinatuki sekä työttömyyspäiväraha, joka voidaan maksaa joko peruspäivärahana tai ansiopäivärahana. Työmarkkinatuen maksamiselle ei ole säädetty enimmäisaikaa. Työttömyyspäivärahan maksamiselle on työttömyysturvalaissa säädetty enimmäisaika, joka koskee sekä peruspäivärahaa että ansiopäivärahaa. Tässä selvityksessä arvioidaan palkansaajan ansiopäivärahan keston ja työssäoloehdon suhteen vahvistamista. Yrittäjillä on palkansaajista erillinen työssäoloehto. Tässä selvityksessä ei arvioida yrittäjien ansiopäivärahan keston ja työssäoloehdon suhteen vahvistamista.

Lineaarisuudella tarkoitetaan suoraa suhdetta kahden muuttajan välillä siten, että jos yksi muuttaja kasvaa tai pienenee, toinen muuttaja kasvaa tai pienenee samassa suhteessa. Työssäoloehto ja ansiopäivärahan enimmäiskesto voisivat olla lineaarisessa suhteessa, jos päivärahan kesto määräytyisi suoraan työssäolon perusteella esimerkiksi siten, että jokainen päivä työssä toisi tietyn määrän aikaa ansiopäivärahan enimmäiskeston ilman kynnysehtoa. Toimittaessa nykyisen kalenterikuukausipohjaisen työssäoloehdon puitteissa lineaarisuus voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että jokainen yksittäinen työssäoloetokuukausi tarkastelujakson sisällä toisi ennalta määritellyn määrän päiviä enimmäiskeston. Tämä tarkoittaisi sitä, että jos työssäoloetokuukausien lukumäärä kasvaa, myös ansiopäivärahan enimmäiskesto kasvaa samassa suhteessa. Jos työttömyyspäiväraha-oikeuden ansaitseminen edellyttää jonkin vähimmäistyössäoloehdon täyttämistä (esimerkiksi nykyinen 12 kuukautta), ei malli olisi enää puhtaasti lineaarinen.

Tässä selvityksessä lineaarisuus ymmärretään tavoitteena vahvistaa työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan keston suhdetta olemassa olevan järjestelmän puitteissa. Selvityksessä arvioiduissa malleissa ansioturvan kesto on eri tavoin riippuvainen työssäoloehdon tarkastelujaksolle ajoittuvien työssäoloetokuukausien lukumäärästä siten, että työssäoloetokuukausien määrän noustessa, pitenee myös ansioturvan kesto.

Useassa Euroopan maassa työttömyyspäivärahan enimmäiskesto riippuu henkilön työttömyyttä edeltäneestä työhistoriasta. Myös Suomen työttömyyspäivärahajärjestelmän poikkeukset 400 päivän enimmäiskestosta ovat eräänlainen työttömyyspäivärahan keston porrastus henkilön aiemman työhistorian perusteella.

Työttömyysvakuutus on vakuutus työttömyyden aiheuttaman tulojen menetyksen varalle. Työttömyysturva turvaa työttömän taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytykseen päästä tai palata työmarkkinoille. Työttömyysturva mahdollistaa toimeentulon työttömyysaikana sekä antaa mahdollisuuden etsiä pidempään uutta työtä, joka vastaa yksilön osaamista. Työttömyysetuudet kuitenkin myös heikentävät kannustimia työllistyä. Ne voivat vähentää innokkuutta etsiä uutta työtä tai johtaa siihen, että uuden työn vastaanottamisessa kestää kauemmin kuin jos kyseistä etuutta ei olisi olemassa.

Työttömyysturvajärjestelmän osalta haaste liittyy siihen, miten löydetään tasapaino riittävän turvan ja mahdollisista negatiivisista käyttäytymisvaikutuksista seuraavien kustannusten välillä. Järjestelmään liittyy monia elementtejä, joilla pyritään vaikuttamaan yksilön kannustimiin. Näitä ovat esimerkiksi etuuksien velvoittavuus ja velvoittavuuteen kytkeytyvä työttömyysturvan seuraamusjärjestelmä, omavastuu-aika, etuuksien korvausaste, työskentelyedellytys ja etuuden enimmäiskesto.



STM160:00/2024
VN/35513/2024

Päivärahan keston lineaarisuuden voidaan arvioida parantavan kannustimia tehdä töitä ansiopäivärahaoikeuden kerryttämiseksi. Lisäksi sen, että työttömyyttä edeltäneellä pidemmällä työskentelyllä ansaitsisi pidemmän etuusjakson, voidaan katsoa olevan vakuutusperiaatteen mukainen.

Muistion tavoitteena on tuottaa selvitys työttömyyspäivärahan keston lineaarimallista niin, että selvityksessä:

1. esitellään aiempia selvityksiä, arviointoja ja tutkimuksia työttömyyspäivärahan keston ja työttömyyttä edeltäneen työhistorian suhteesta;
2. esitetään, miten muissa verrokkimaissa työttömyyspäivärahan kesto on kytköksissä työskentelyn pituuteen ja kuinka Suomen järjestelmä vertautuu verrokkimaihin; ja
3. esitellään vaihtoehtoisia tapoja, jolla työttömyyttä edeltänyt työhistoria ja työttömyyspäivärahan kesto olisivat tiiviimmässä yhteydessä ja esitetään työllisyyttä ja julkista taloutta koskevat arviot eri vaihtoehdoista.

Tämä muistio on valmistelu virkатыönä sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmistelun aikana on kuultu valtiovarainministeriötä, joka on valmistellut arviot luvussa 4 arvioitujen toteutusvaihtoehtojen vaikutuksista julkiseen talouteen ja työllisyyteen. Keskeisillä työmarkkinakeskusjärjestöillä – Akava ry:llä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lla, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:lla, STTK ry:llä ja Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:llä sekä Suomen Yrittäjät ry:llä, Kansaneläkelaitoksella ja Työttömyyskassojen yhteisjärjestö ry:llä on ollut mahdollisuus kommentoida muistiota.



2 Nykytilan kuvaus ja arviointi

2.1 Työssäoloehto

Työttömyyspäivärahan saamisen edellytyksenä on työssäoloehdon täyttyminen. Työssäoloehdon tarkoituksena on osoittaa, että henkilö on ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla ja saanut ansiotyöstä toimeentulonsa.

Palkansaajan työssäoloehdon täyttäminen edellyttää, että henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden aikana (tarkastelujakso) kerryttänyt kaksitoista (12) työssäoloehtokuukautta. Työssäoloehtokuukaudeksi luetaan sellainen kalenterikuukausi, jona henkilölle on maksettu vakuutuksenalaista vakiintunutta palkkaa vähintään 930 euroa (vuoden 2025 tasossa). Työssäoloehtokuukaudet voivat kertyä myös puolikkaina kuukausina, jos palkkatulo kalenterikuukauden aikana on vähintään 465 euroa, mutta vähemmän kuin 930 euroa. Euromääriä tarkistetaan vuosittain kansaneläkeindeksillä.

Palkan on oltava työehtosopimuksen mukainen. Jos alalla ei ole työehtosopimusta, kokoaikatyön palkan on oltava vähintään 1 430 euroa kuukaudessa (vuoden 2025 tasossa).

Tarkastelujaksoa pidennetään ajalla, jonka henkilö on estynyt olemasta työmarkkinoilla, jos syynä tähän on:

- 1) sairaus, laitoshoido tai kuntoutus;
- 2) asevelvollisuus tai siviilipalvelus;
- 3) päätoimiset opinnot;
- 4) lapsen syntymä tai enintään 3-vuotiaan lapsen hoito;
- 5) apurahakuusi;
- 6) muu näihin verrattava hyväksyttävä syy.

Tarkastelujaksoa pidennetään myös ajalla, jota ei työttömyysturvalain 4 §:n 3 ja 4 momentin perusteella lueta työssäoloehtoon tai jona henkilö on työllistymistä edistävässä palvelussa. Lisäksi tarkastelujaksoa pidennetään ajalla, jona henkilö on hoitanut kansanedustajan tai ministerin tehtävää. Tarkastelujaksoa pidennetään enintään seitsemän vuotta.

Työssäoloehto lyhennettiin 43 viikosta 34 viikkoon vuonna 2003¹ työttömyyspäivärahaa aiemmin saaneiden kohdalla ja vuonna 2010² kaikkien työttömien kohdalla. Työssäoloehto lyhennettiin edelleen 26 viikkoon vuonna 2014³. Vuoden 2014 muutosta perusteltiin erityisesti ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien päivärahalle pääsyn helpottamisella ja heidän toimeentulonsa parantamisella.

Työssäoloehto pidennettiin 2.9.2024 alkaen sovellettavalla muutoksella 12 työssäoloehtokuukauteen⁴. Samalla työssäoloehdon kertymistä muutettiin siten, että pääsääntöisesti palkkatukityö ei kerrytä enää ollenkaan työssäoloehto. Työssäoloehdon pidentämisen tavoitteet liittyivät julkisen talouden ja työllisyyteen vahvistamiseen. Palkansaajan aiemmalla 26 kalenteriviikon työssäoloehdolla seurasi oikeus 300, 400 tai 500 päivän mittaiseen perus- tai ansiopäivärahan enimmäismaksuikaan.

Työskentelyedellytystä pidettiin lyhyenä suhteessa sen täyttymisestä seuraavaan etuusoikeyteen⁵.

¹ Laki 1290/2002 – HE 115/2002 vp

² Laki 1188/2009 – HE 179/2009 vp

³ Laki 1049/2013 - HE 90/2013 vp

⁴ Laki 1300/2023 – HE 73/2023 vp

⁵ HE 73/2023 vp



2.2 Työttömyyspäivärahan kesto

Työttömyyspäivärahan maksamiselle on työttömyysturvalaissa säädetty enimmäisaika, joka koskee sekä peruspäivärahaa että ansiopäivärahaa. Työmarkkinatuen maksamisella ei ole enimmäisaikaa.

Peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa maksetaan yhteensä enintään

- 1) 300 työttömyyspäivältä henkilölle, joka on ollut 17 vuotta täytettyään työssä yhteensä enintään kolme vuotta ennen työttömyyspäiväraha-oikeuden alkamista;
- 2) 400 työttömyyspäivältä henkilölle, joka on ollut 17 vuotta täytettyään työssä yhteensä yli kolme vuotta ennen työttömyyspäiväraha-oikeuden alkamista;
- 3) 500 työttömyyspäivältä henkilölle, jonka työssäoloehto on täytynyt hänen täytettyään 58 vuotta ja jolla on työssäoloehdon täytyessä työssäoloaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana.

Ansiopäivärahaa maksetaan 20 prosentilla alennettuna, kun henkilölle on maksettu ansiopäivärahaa 40 päivältä. 170 päivän jälkeen ansiopäivärahaa maksetaan 25 prosentilla alennettuna. Joillakin ansiopäivärahan saajilla ansiopäivärahan porrastus vaikuttaa siten, että henkilö ei käytännössä saa ansiopäivärahan ansio-osaa koko enimmäismaksuajalta. Hallituksen esityksessä arvioitiin, että reilulla kolmella prosentilla ansiopäivärahan saajista eli poikkileikkaustarkastelussa noin 3000 henkilöllä ansiopäivärahan taso tippuisi porrastuksen myötä peruspäivärahan suuruiseksi.

Työttömyysetuuden maksaja tutkii kolmen vuoden työssäoloedellytyksen täyttymisen enimmäisajan alkaessa. Työssäoloaika selvitetään ensisijaisesti työtodistuksilla tai muulla työnantajan laatimalla luotettavalla selvityksellä. Jos tällaista luotettavaa selvitystä ei ole saatavissa, työssäolo voidaan osoittaa muulla luotettavalla selvityksellä, kuten esimerkiksi verottajan tai eläkelaitoksen tiedolla työssäolosta tai eläketurvakeskuksen rekisteriotteella. Työssäoloedellytykseen voidaan lukea työssäoloa siitä alkaen, kun henkilö on täyttänyt 17 vuotta. Työssäoloedellytys voidaan täyttää saman tai eri työnantajan palveluksessa eikä työssäolon tarvitse olla yhdenjaksoista. Myöskään työsuhteen kestolle tai työajalle työsuhteen aikana ei ole asetettu mitään edellytystä. Työssäoloedellytykseen voidaan lukea myös sellaista työtä, joka ei välttämättä ole työssäoloehdon täyttävää. Työssäoloksi katsotaan myös aika, jona henkilöllä on ollut yrittäjän eläkelain tai maatalousyrittäjän eläkelain mukainen vakuutus.

Työssäoloajan pituuden laskeminen 58 vuotta täyttäneiden osalta tapahtuu eri tavalla. Työssäoloajan pituuden laskeminen perustuu 1.1.2007 lukien eläkevakuutettuihin ansiotuloihin. Työssäoloedellytykseen hyväksytään vain ansiot, jotka on ansaittu henkilön täytettyä 18 vuotta. Työssäoloedellytyksen täyttymisen laskeminen perustuu Eläketurvakeskuksen rekisteriotteeseen. Työssäoloaika lasketaan siten, että kunkin kalenterivuoden eläkevakuutetut ansiot jaetaan kyseisen vuoden jakajalla. Laissa oleva jakaja 510 on vuoden 2013 tasossa ja sitä korotetaan vuosittain palkkakertoimella. Kunkin kalenterivuoden kokonaisluku voi olla enintään 12. Henkilö saa lukea hyväkseen tämän kokonaisluvun osoittaman työssäolomäärän.

Enimmäisaika alkaa alusta, kun henkilö täyttää uudelleen työssäoloehdon. Enimmäisaika tarkoittaa maksettuja etuuspäiviä, ei kalenteripäiviä. Jokainen maksettu täysi päiväraha vähentää työttömyyspäivärahan enimmäisajasta yhden päivän. Päivärahaa maksetaan enintään viideltä päivältä kalenteriviikossa. Jos päiväraha maksetaan soviteltuna, soviteltu päiväraha muutetaan vastaamaan täyttä päivärahaa ennen kuin se vähennetään enimmäisajasta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että enimmäisaika kuluu tällöin hitaammin. Enimmäisaika kuluu samalla tavalla riippumatta työttömyyden perusteesta.

Perus- tai ansiopäivärahan 300, 400 tai 500 päivän enimmäisaikaan luetaan myös sellaiset työttömyyspäivät, joilta henkilölle on maksettu työttömyysetuutta sellaisessa valtiossa, jossa sovelletaan sosiaaliturva-asetusta tai perusasetusta, tai jonka kanssa Suomella on työttömyysturvaa koskeva sopimus.



STM160:00/2024
VN/35513/2024

Ikääntyviä työttömiä työnhakijoita koskee poikkeus, jonka perusteella enimmäisajan jälkeen palkansaajan työssäoloehtoon perustuvaa peruspäivärahaa ja ansiopäivärahaa voidaan maksaa niin kutsutuilta lisäpäiviltä. Tämä tarkoittaa palkansaajan peruspäivärahan tai ansiopäivärahan maksamista sen kalenterikuukauden loppuun saakka, jona työnhakija täyttää työttömyysturvallaissa säädetyn työttömyysetuuden myöntämisen enimmäisiän. Lisäpäiväoikeuden syntyminen edellyttää, että työnhakijalla on enimmäisajan täytyessä hyväksyttävää työssäoloaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana. Lisäpäiväoikeus koskee vain seuraavia ikäluokkia:

- 1) vuosina 1957–1960 syntynyt, jos henkilö on täyttänyt 61 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä⁶;
- 2) vuonna 1961 tai 1962 syntynyt, jos henkilö on täyttänyt 62 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä;
- 3) vuonna 1963 syntynyt, jos henkilö on täyttänyt 63 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä;
- 4) vuonna 1964 syntynyt, jos henkilö on täyttänyt 64 vuotta ennen enimmäisajan päättymistä.

Mahdollisuus työttömyysturvan lisäpäiviin poistettiin vuonna 1965 tai myöhemmin syntyneiltä vuoden 2023 alusta voimaan tulleella lakimuutoksella.⁷

Työttömyyspäivärahan enimmäiskesto lyhennettiin 500 päivästä 400 päivään vuoden 2017 alusta⁸. Tuolloin 500 päivän enimmäiskesto säilytettiin niillä työttömillä, jotka täyttivät työssäoloehdon täytettyään 58 vuotta ja joilla on työssäoloehdon täytyessä työssäoloaikaa vähintään viisi vuotta viimeisen 20 vuoden aikana. Alle kolmen vuoden työhistorian omaaville enimmäiskesto lyhennettiin edelleen 100 päivällä 300 päivään. Näiden henkilöiden osalta enimmäiskesto oli vuonna 2014 rajattu enintään 400 päivään.

Enimmäiskestojen lyhentämistä perusteltiin pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisella tavoitteella uudistaa työttömyysturvaa tavalla, joka ”kannustaisi työn nopeaan vastaanottamiseen, lyhentäisi työttömyysjaksoja, alentaisi rakenteellista työttömyyttä ja säästäisi julkisia voimavaroja”. Työttömyysturvaa koskevien tutkimusten mukaan työttömyysturvan korvaustasolla ja etuuden enimmäiskestolla on havaittu olevan vaikutusta työttömyyden keston ja uudelleen työllistymiseen.

2.3 Ansiopäivärahan sovittelu

Työttömyysetuus voidaan maksaa soviteltuna, jos henkilö saa tuloa esimerkiksi osa-aikatyöstä tai keikkatyöstä. Sovittelulla tarkoitetaan sitä, että työttömyysetuus ja soviteltava palkka tai muu tulo sovitetaan yhteen laissa säädettyjen säännösten mukaisesti.

Oikeudesta saada soviteltua työttömyysetuutta säädetään työttömyysturvalain 4 luvussa. Soviteltua työttömyysetuutta voidaan maksaa työnhakijalle:

- 1) joka saa tuloa osa-aikaisesta työstä, ei kuitenkaan, jos osa-aikaisuus perustuu työntekijän aloitteesta tapahtuneeseen työajan lyhentämiseen;
- 2) jonka päivittäistä työaikaa on lyhennetty lomautuksen tai lomautukseen rinnastettavan syyn johdosta tai jonka työnteko on estynyt sellaisen työtaistelutoimenpiteen takia, jolla ei ole riippuvuussuhdetta hänen työehtoihinsa tai työoloihinsa;
- 3) joka saa tuloa enintään kaksi viikkoa kestävästä kokoaikatyöstä; tai

⁶ Ennen vuotta 1960 syntyneet ovat jo ylittäneet työttömyysturvan myöntämisen yläikärajan. Ennen vuotta 1965 syntyneet voivat saada työttömyysetuutta 65-vuotiaaksi.

⁷ Laki 669/2022 – HE 62/2022 vp

⁸ Laki 1081/2016 – HE 113/2016 vp



STM160:00/2024
VN/35513/2024

4) jolla on tuloa yritystoiminnasta tai omasta työstä.

Pääsääntöisesti työttömyyspäivärahan enimmäisaikalaskuria kerryttää jokainen maksettu työttömyyspäiväraha yhdellä päivällä. Jos työttömyyspäiväraha on maksettu soviteltuna, enimmäisaikalaskuri kertyy siten, että soviteltu työttömyyspäiväraha muunnetaan määrän perusteella täysiksi työttömyyspäivärahapäiviksi. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että soviteltu työttömyyspäiväraha kuluttaa enimmäisaikaa hitaammin. Tämä koskee sekä peruspäivärahaa että ansiopäivärahaa. Jos soviteltu ansiopäiväraha on esimerkiksi puolet henkilön täydestä ansiopäivärahasta, kuluu enimmäisajasta yksi päivä vasta, kun soviteltua ansiopäivärahaa on maksettu kahdelta päivältä.

Edellä kuvattu sovitellun työttömyyspäivärahan ominaisuus tarkoittaa sitä, että etuuskauden aikana työllistyminen osa-aikaiseen tai keikkatyöhön tosiasiallisesti pidentää ansiopäivärahan enimmäiskestoja, koska enimmäisaika kuluu tällöin hitaammin. Tämä on yksi lisäkannuste osa-aikaiseen tai lyhytkestoiseen työllistymiseen. Jos henkilö työllistyy yli kaksi viikkoa kestävään kokoaikatyöhön, hän ei ole enää sovitellun piirissä. Tämän työllistymisen ajalta henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Tämä aika ei siis pidennä ansiopäivärahan enimmäisaikaa, mutta ei myöskään muutoinkaan vaikuta sen kulumiseen. Työssäoloehdon täyttäminen aloittaa uuden enimmäisajan.

2.4 Nykytilan arviointi

Suomen työttömyyspäivärahajärjestelmälle oli aiemmin leimallista, että melko lyhyellä vakuutetulla työskentelykaudella pystyi ansaitsemaan verrattain pitkän etuusajan kun 26 kalenteriviikon työssäololla saattoi ansaita 500 päivän (100 viikon) ansioihin sidotun etuuskauden. Enimmäiskestoja lyhennettiin 100 päivällä vuoden 2017 alusta lukien muilta kuin tietyt edellytykset täyttäviltä 58 vuotta täyttäneiltä työttömiltä. Talouspolitiikan arviointineuvosto arvioi 400 päivän enimmäiskeston olevan lyhennyksen jälkeenkin verrattain pitkä, sillä vertailussa vain muutamassa eurooppalaisessa valtiossa oli käytössä pidempi enimmäisaika⁹.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus uudistaa työttömyysturvaa työhön kannustavammaksi. Tässä tarkoituksessa työttömyysturvajärjestelmään on toteutettu vuoden 2024 aikana merkittäviä uudistuksia. Ansioiturvan porrastukseen linkittyvät muutokset liittyvät palkansaajan työssäoloehdon uudistamiseen ja ansiopäivärahan tason porrastamiseen.

Työttömyyspäivärahan myöntämisen edellytyksenä olevaa palkansaajan työssäoloehto muuttettiin 2.9.2024 lukien siten, että työssäoloehto määräytyy jatkossa palkkatyöstä saatujen vakuutuksenalaisten tulojen perusteella. Vakuutuksenalaisia tuloja koskevalla edellytyksellä korvattiin aiemmat kalenteriviikkokohtaista työaikaa koskevat edellytykset työssäoloehdon kerryttämisessä. Palkansaajan työssäoloehto pidennettiin samassa yhteydessä aiemmasta 26 kalenteriviikosta eli noin kuudesta kuukaudesta 12 kuukauteen. Samalla työssäoloehdon kertymistä koskevia säännöksiä muutettiin siten, että jatkossa palkkatuettua työtä ei pääsääntöisesti lueta työssäoloehdoton enää ollenkaan.

Samaan aikaan palkansaajan työssäoloehto koskevien muutosten kanssa alettiin soveltaa ansiopäivärahan määrän porrastamista työttömyyden pitkittyessä. Ansiopäivärahaa alennetaan ensimmäisen kerran, kun päivärahaa on maksettu 40 työttömyyspäivältä ja toisen kerran, kun sitä on maksettu 170 työttömyyspäivältä. Ensimmäisen portaan kohdalla ansiopäiväraha alenee 20 prosenttia ja toisen kohdalla 25 prosenttia suhteessa siihen ansiopäivärahaan, joka perustuu työssäoloehdon ajalta kertyneeseen ansiopäivärahan perusteena olevaan palkkaan.

⁹ Talouspolitiikan arviointineuvoston vuoden 2016 raportti, 24.1.2017. Saatavilla.
<https://talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/raportit/vuosiraportit/raportti-2016/>.



STM160:00/2024
VN/35513/2024

Enimmäiskeston lyhentyminen 100 päivällä (2017) ja työssäoloehdon kaksinkertaistaminen 12 kuukauteen (2024) ovat muuttaneet merkittävästi suhdetta työttömyyspäivärahan työskentelyedellytyksen ja työskentelyedellytyksen täyttämistä seuraavan etuuskauden välillä. Vaikka työttömyyspäivärahan enimmäiskesto on edelleen yksi pisimmistä Euroopassa, Suomessa on siirrytty yhdestä Euroopan lyhimmistä työskentelyedellytyksistä varsin yleiseen 12 kuukauden tai 52 viikon työskentelyedellytykseen.¹⁰

Suomen työttömyyspäivärahajärjestelmän poikkeukset 400 päivän enimmäiskestosta ovat eräänlainen työttömyyspäivärahan keston porrastus henkilön aiemman työhistorian perusteella. Porrastus on kuitenkin verrattain vähäinen siinä mielessä, että portaita on vain kolme ja valtaosalla saajista enimmäiskesto on 400 päivää. Nykyinen työhistoriaedellytys poikkeaa tässä muistiossa arvioituista lineaarimalleista työssäoloehdon suhteen siten, että 400 päivän enimmäiskeston oikeuttava kolmen vuoden työhistoria tulee ansaita vain kerran, eikä työn tarvitse olla työssäoloehtoä täyttävää.

Työttömyyspäivärahan sovittelu tuo järjestelmään elementin, jossa työttömyyspäivärahan enimmäiskeston alettua työn tekemisellä on vaikutusta ansiopäivärahan enimmäiskeston. Enimmäismaksuajan aikana työllistyminen osa-aikaiseen tai keikkatyöhön tosiasiallisesti pidentää ansiopäivärahan enimmäiskestoä, koska enimmäisaika kuluu tällöin hitaammin. Tämä kannustaa myös osaltaan ottamaan työtä vastaan työttömänä ollessa ja edistää samoja tavoitteita, joita lineaarimallilla voitaisiin saavuttaa.

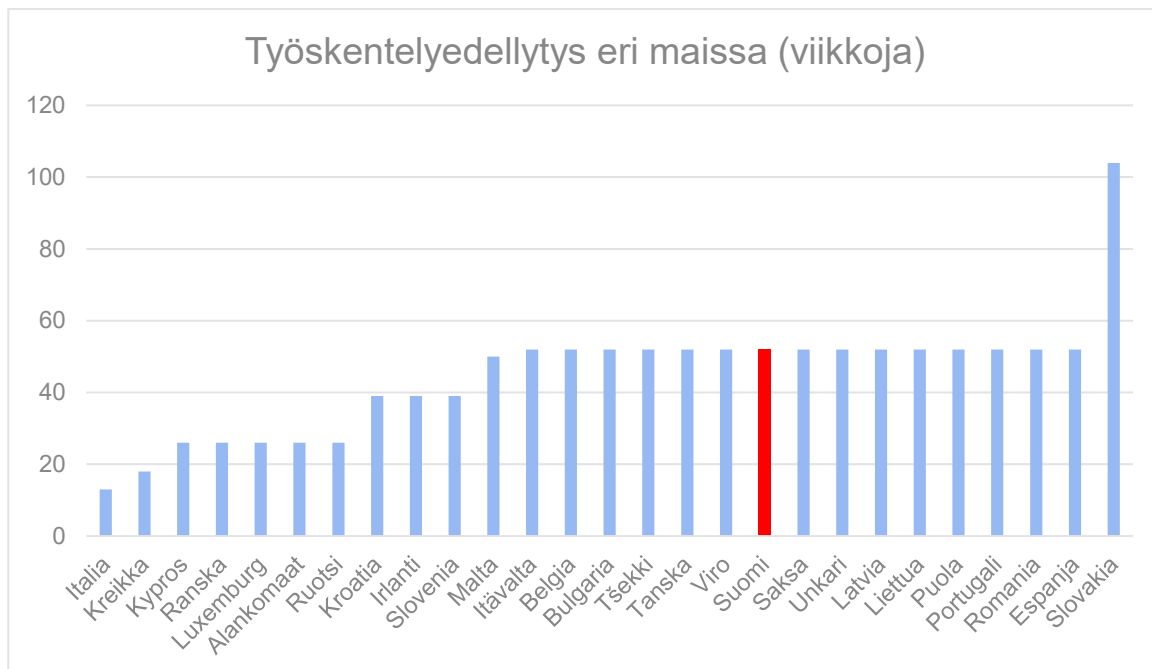
¹⁰ European Commission, Benchmarking Framework on Unemployment Benefits and ALMPs. Employment and Social Governance, Analysis. Labour Market and Wages, EUROFOUND, 2024.

3 Kansainvälinen vertailu

Tässä osiossa tehdään vertailua siitä, mille Suomen järjestelmä näyttyy suhteessa muihin eurooppalaisiin valtioihin ja erityisesti muihin pohjoismaihin.¹¹

Suomessa työttömyyspäivärahan saamisen edellytyksenä olevan työssäoloehdon täyttämiseksi vaaditaan 12 työssäoloehtokuukautta. Työssäoloehto kertyy maksuperusteisesti tulojen perusteella, joten työssäoloehto ei suoraan kuvaa työskentelyn pituutta, mutta sen voidaan tässä vertailussa edellyttävän kuitenkin noin 12 kuukauden eli 52 viikon työskentelyä. Tämä on yleinen työskentelyedellytys eurooppalaisissa valtioissa. Vain Slovakiassa on pidempi työskentelyedellytys. Lyhyempiä edellytyksiä on muun muassa Ruotsissa, Alankomaissa ja Ranskassa.

Kuvio 1. Työskentelyedellytys eri maissa viikkoina. Lähde: Missoc-tietokanta.



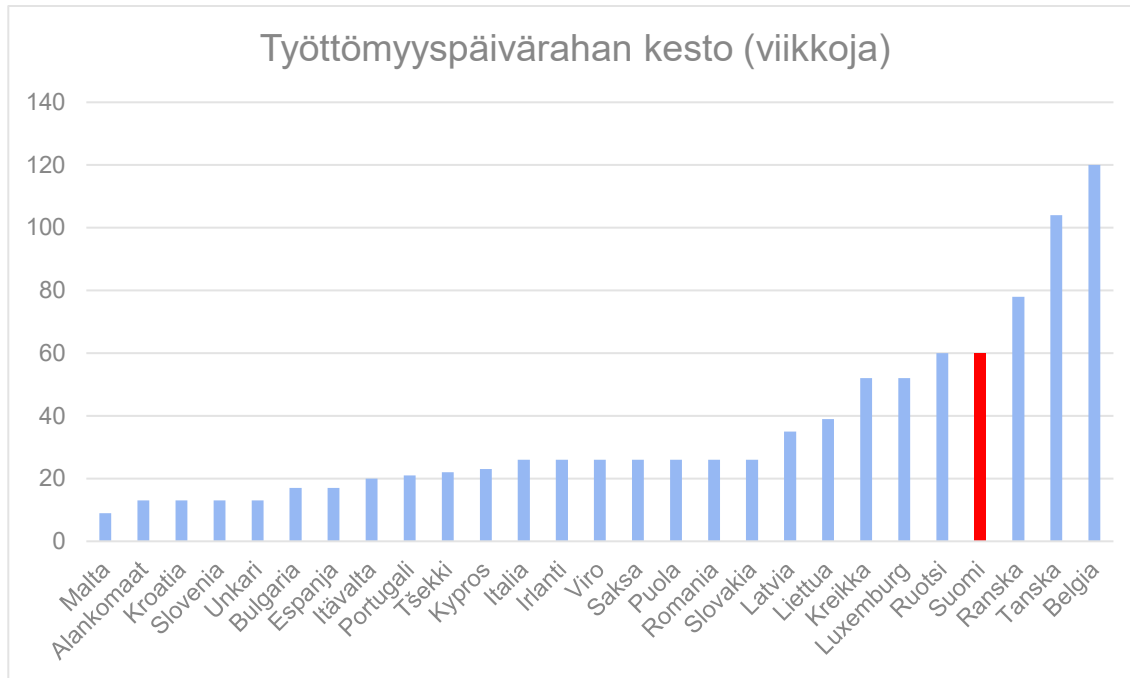
Suomessa työttömyyspäivärahan enimmäiskesto on 300, 400 tai 500 päivää. Suurimmalla osalle työttömyyspäivärahaa saavista enimmäiskesto on 400 päivää. Koska Suomessa työttömyysetuutta maksetaan viideltä päivältä viikossa 400 päivän enimmäiskesto tarkoittaa 80 viikon eli noin 18 kuukauden enimmäiskesto. Suurimmassa osassa Euroopan unionin jäsenmaita maksimipituus (vakuutusperustaisen) työttömyysetuuden saamiselle on vuoden työssäoloon pohjautuen kuusi kuukautta. Kuitenkin esimerkiksi Belgiassa ei ole rajaa etuuden saannin kestolle, Tanskassa työttömyysturvaa voi saada kaksi vuotta, Kreikassa vuoden ja Liettuassa, Latviassa ja Irlannissa kahdeksan kuukautta. Oikeus saada vakuutusperusteista työttömyysturvaa riippuu yleisesti aiemmista kontribuutioista (esim.

¹¹ Perustiedot järjestelmistä on haettu Missoc-tietokannasta, joka on päivitetty 1.7.2024.



työttömyysvakuutusmaksut) ja niihin liittyvät ehdot vaihtelevat jäsenmaittain paljon. Osassa jäsenmaita työttömyysturvan keston maksimiaika nousee työsuhteen ja siihen liittyvien maksukuukausien myötä.¹²

Kuvio 2. Työttömyyspäivärahan kesto viikkoina. Lähde: Missoc-tietokanta.



*Huom! Kuviossa kuvattu työttömyyspäivärahan kesto 12kk kokonaiskontribuutiolla. Esim. Suomen kohdalla työttömyyspäivärahan kesto on 300 päivää.

3.1 Pohjoismaat

Ruotsissa ja Tanskassa on Suomen tavoin käytössä vapaaehtoinen työttömyyden lisävakutus (ns. Ghent-maita)¹³, mitä toimeenpanevat työttömyyskassat.¹⁴

3.1.1 Ruotsi

Ruotsin valtiopäivät on hyväksynyt hallituksen esityksen työttömyysturvan uudistamisesta, joka tulee voimaan 1.10.2025 alkaen. Uudistuksessa muun muassa oikeus työttömyysturvaan tulee jatkossa perustumaan vähimmäistuloehtoon, mihin perustuu myös työttömyysetuuden määrä. Myös työttömyysetuuden taso tulee vaihtelemaan, riippuen hakijan jäsenyyden kestosta työttömyyskassassa.

¹² European Commission, Benchmarking Framework on Unemployment Benefits and ALMPs. Employment and Social Governance, Analysis. Labour Market and Wages, EUROFOUND, 2024.

¹³ Merja Kauhanen, Ketkä eivät kuulu työttömyyskassaan? Palkansaajien tutkimuslaitos, Raportteja 44, 2021

¹⁴ Perustiedot muiden Pohjoismaiden järjestelmistä on haettu Missoc-tietokannasta, joka on päivitetty 1.7.2024. <https://www.missoc.org/> (5.2.2025)

STM160:00/2024
VN/35513/2024

Lisäksi työttömyysetuuden taso vähenee työttömyyden aikana ja työttömyysetuuden enimmäiskesto vaihtelee hakijan työmarkkina-aseman mukaan.¹⁵

Hallituksen esityksen pääsäännön mukaisesti työttömyysetuutta voi saada 300 päivää, jos hakija on vähintään 11 kuukauden aikana 12 kuukauden tarkastelujakson sisällä työskennellyt tehtävässä, joka täyttää tuloehdon. Työttömyysetuuden enimmäiskesto on 200 korvauspäivää, jos henkilö on työskennellyt vähintään 8 kuukautta, mutta alle 11 kuukautta vähimmäistuloehdon täyttävässä tehtävässä tarkasteluaajanjaksolla. Työttömyysetuuden enimmäiskesto on jatkossa 100 päivää, jos henkilö on työskennellyt vähintään 4 kuukautta, mutta alle 8 kuukautta vähimmäistulon täyttävässä tehtävässä. Henkilö voi kuitenkin täyttää pääsäännöstä poiketen oikeuden työttömyyskorvaukseen poikkeussäännön mukaisella ehdolla, perustuen neljän peräkkäisen kuukauden työskentelyyn. Tällaisen henkilön kiinnittyminen työmarkkinoihin katsotaan olevan pääsäännön täyttäviin henkilöihin nähden hauraampaa. Poikkeussäännön mukainen enimmäiskesto on 66 päivää. Yksi kalenterikuukausi vastaa 22 korvauspäivää.

Hallituksen esityksen mukaan työttömyyskorvaus on 80 prosenttia korvauksen perusteena olevasta tulosta, jos henkilö on ollut yhtäjaksoisesti työttömyyskassan jäsen tai sidoksissa siihen koko tarkastelujakson ajan. Korvaus on 60 prosenttia silloin, jos henkilö on liittynyt kassaan vähintään tarkastelujakson viimeisen kuuden kuukauden aikana. Korvaus on 50 prosenttia tulosta, jos henkilö ei täytä kassaan kuulumisen ehtoja tai kuulu ylipäänsä kassaan. Kyse on tällöin perustasosta. Korvaustaso alenee työttömyyden mukaan: korvaustasoa alennetaan 10 prosenttiyksikköä 100 korvauspäivän jälkeen ja lisäksi 5 prosenttiyksikköä 200 korvauspäivän jälkeen. Joissakin tapauksissa henkilö voi saada siis alle 50 prosentin korvaustasoa tulostaan. Hakijalle, joka aloittaa uuden työttömyyskorvausajan ja tuloina huomioidaan aiemman korvauksen perusteena olleita tuloja, on korvaus määrättävä viisi prosenttiyksikköä pienemmäksi kuin viimeisenä määrätty etuustaso. Vanhemmuuden perusteella maksettavista lisäpäivistä luovutaan.

Ruotsin hallitus on perustellut muutoksia työmarkkinoihin liittyvällä tavoitteella, jonka mukaan työttömyysvakuutuksen tulee jatkossa nykyistä paremmin vastata sekä säännöllisestä työllisyydestä työttömäksi tulevan tarpeisiin että ei-perinteisestä säännöllisestä työllisyydestä työttömäksi jäävän tarpeisiin. Ruotsin hallituksen mukaan jälkimmäiseen ryhmään kuuluvat esimerkiksi henkilöt, joilla on ennen työttömyyttä ollut useita eri toimeksiantajia tai jotka ovat yhdistäneet työsuhteen ja toimeksiannon. Lisäksi Ruotsin hallitus katsoo, että työttömyyskassaan kuulumisen tai siihen liittymisen kannustimia on parannettava.¹⁶

Nyt voimassa olevan lain mukaan Ruotsissa niin työttömyysturvan perusturvan (*grundförsäkring*) kuin ansiosidonnaisen turvan (*inkomstbortfallsförsäkring*) kesto on 300 päivää. Kuitenkin ne, joilla on alle 18-vuotiaita lapsia, saavat automaattisesti työttömyysturvaa 450 päivää. Työttömyysturvan kesto ei vaihtele muiden tekijöiden takia. Ansiosidonnainen työttömyysturva korvaa 80 prosenttia enimmäismäärän alittavista aiemmista tuloista ensimmäisen 200 päivän ajalta ja sen jälkeen 70 prosenttia. Työttömyysturvaa saavan palkansaajan tai itsensä työllistäneen henkilön on täytynyt työskennellä vähintään kuusi kuukautta ja 60 tuntia jokaisena kalenterikuukautena kuluneen vuoden aikana. Toinen vaihtoehto on, että henkilö on työskennellyt vähintään 420 tuntia peräkkäisen kuuden kuukauden aikana ja tuolloin vähintään 40 tuntia

¹⁵ En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster, Prop. 2023/24:128.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/en-arbetsloshetsforsakring-baserad-pa-inkomster_hb03128/ (18.2.2025)

¹⁶ Perinteisesti vapaaehtoinen, ansiosidonnainen työttömyysvakuutus on kattanut Ruotsissa noin 80–90 prosenttia työntekijöistä (Kolsrud & Spinnewijn 2024). Yrittäjien kuulumisen työttömyyskassaan on kuitenkin tätä vähäisempää. Pienyrityksistä vain neljä kymmenestä on vakuuttanut itsensä työttömyyden varalta (<https://www.smakassa.se/nyheter/fyra-av-tio-smaforetagare-har-forsakrat-sig-mot-arbetsloshet/?newsyear=2024>)



jokaisena kalenterikuukautena 12 kuukauden tarkastelujaksolla. Ansiosidonnaista turvaa saavan on täytynyt olla edeltäneen vuoden ajan työttömyyskassan jäsen.

3.2.2 Tanska, Norja ja Islanti

Tanskassa ansiosidonnaista työttömyysturvaa voi saada yhteensä kaksi vuotta kolmen vuoden sisällä, työnteko työttömyyspäivärahaikauden aikana pidentää etuuden maksuaikaa. Työttömyyspäivärahan käyttö lasketaan tunteina tietyllä tarkastelujaksolla. Tarkastelujaksolla henkilö on oikeutettu tiettyyn määrään työttömyyspäivärahatunteja. Työttömyyspäivärahaikauden alettua jokainen tehty työtunti pidentää työttömyyspäivärahaoikeutta kahdella tunnilla. Työttömyyspäivärahaikautta voi pidentää tällä tavoin työskentelemällä enintään vuodella. Enimmäismaksuaikaa pidentävät tunnit eivät samaan aikaan kerrytä uutta työssäoloa. Nämä ylimääräiset työttömyyspäivärahatunnit henkilön on käytettävä ajanjaksolla, joka lasketaan kertomalla tehtyjen työtuntien määrä kolmella. Työskentelyä luetaan tällä tavoin hyväksi enintään 962 tuntia, joka oikeuttaa 1924 lisätuntiin työttömyysetuutta puolentoista vuoden ajanjaksolla käytettäväksi. Jos tunteja ei käytä tämän ajanjakson sisällä, ne jäävät hyödyntämättä.

Työttömyysturvan kesto on kaikille sama (pl. vastavalmistuneet, joilla työttömyysturvan enimmäiskesto on yksi vuosi kahden vuoden sisällä¹⁷). Työttömyysetuuteen oikeutetun tulee olla kuulunut työttömyyskassaan vähintään vuoden ajan. Täysiaikaisesti vakuutetun henkilön tulee olla ansainnut yhteensä bruttona edeltäneen kolmen vuoden aikana vähintään 263 232 Tanskan kruunua (2024), kuitenkin enintään 21 936 Tanskan kruunua kuukaudessa huomioidaan. Osa-aikaisesti vakuutettujen (työskentelyä enintään 130 tuntia viikossa) kohdalla minimitulo on 175 488 Tanskan kruunua (2024) edeltäneen kolmen vuoden ajalta. Heidän kohdallaan enintään 14 624 Tanskan kruunua kuukaudessa huomioidaan. Itsensä työllistävillä henkilöiden kohdalla sovelletaan samoja tulotasoa koskevia ehtoja. Vastavalmistuneille on omat poikkeukset tuen ehdoissa ja määrissä. Oikeus uuteen työttömyysturvan maksukauteen täyttyy, kun henkilö on työskennellyt täysiaikaisesti 52 viikkoa kolmen vuoden sisällä. Ne henkilöt, jotka eivät täytä ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen ehtoja voivat saada universaalia, viimesijaista sosiaaliavustusta, jota myöntävät kunnat.

Norjassa ei ole erikseen työttömyysvakuutusjärjestelmää, vaan työttömyyden perusteella maksettavaa tukea maksetaan kansallisesta sosiaaliturvajärjestelmästä, eli kansanvakuutuksesta (*folketrygden*). Norjassa etuutta maksetaan enintään 104 tai 52 viikkoa perustuen aiempaan tuloon. Ne, jotka ovat saaneet yli 248 056 Norjan kruunua kuluneen 12 kuukauden aikana tai keskimäärin kuluneen 36 kuukauden aikana, ovat oikeutettuja saamaan työttömyysetuutta 104 viikkoa, tämän tulotason alittavat ovat oikeutettuja 52 viikon keston. Oikeuden voi ansaita myös suorittamalla pakollisen asepalveluksen, jolloin on oikeutettu 26 viikon keston. Työttömyysetuuden saajan on täytynyt saada edeltäneen 12 kuukauden aikana vähintään 186 042 Norjan kruunua (2025) tai vähintään 372 084 Norjan kruunua (2025) edeltäneen 36 kuukauden aikana. Vaadittu minimitulo ei vaihtele iän mukaan, eikä järjestelmässä ole minimitulon lisäksi esimerkiksi vaadetta työskentelyajasta.

Islannissa on pakollinen vakuutus koskien ansiosidonnaista työttömyysturvaa sekä kiinteämääräinen työttömyysetuus, joka rahoitetaan työnantajien ja itsensä työllistävien henkilöiden maksamilla sosiaaliturvamaksuilla valtion budjetista. Kiinteämääräistä työttömyysetuutta maksetaan työntekijöille ja itsensä työllistävälle ensimmäisen kahden viikon ajalta, jonka jälkeen henkilö voi saada ansiosidonnaista etuutta aina kolmeen kuukauteen asti. Tämän jälkeen maksetaan taas kiinteämääräistä etuutta. Työttömyysturvaa voi saada enintään 30 kuukautta, työskentely pidentää maksuaikaa. Henkilön on tullut

¹⁷ A-kasser.dk, Member of Unemployment Insurance Fund (A-kasse) as a graduate. <https://www.a-kasser.dk/graduates/index.html> (5.2.2025)

STM160:00/2024
VN/35513/2024

työskennellä yhtäjaksoisesti vähintään 12 kuukauden ajan ennen työttömyyttä saadakseen suurimman työttömyyskorvauksen, oikeuden vähimmäisetuuteen antaa kolmen kuukauden työskentely kuluneen 12 kuukauden aikana. Itsensä työllistävien henkilöiden on tullut maksaa lisäksi sosiaaliturvamaksuja: vähintään kolmen kuukauden maksut ennen työttömyyttä oikeuttavat minimietuuteen. Osa-aikainen työskentely mahdollistaa alemman etuustason saamisen. Henkilöt, jotka ovat saaneet työttömyysturvaa sen enimmäismäärän ajan, voivat saada etuutta uudelleen 24 kuukauden jälkeen, jonka aikana henkilön on ollut työskenneltävä vähintään kuusi kuukautta.

Varsinaisia työttömyysturvan keston porrastusmalleja on käytössä muissa Euroopan maissa, kuten Saksassa ja Sveitsissä. Näiden maiden malleja tarkastellaan tarkemmin luvuissa 3.2 ja 3.3.

3.2.2 Suomen järjestelmä muihin Pohjoismaihin vertailtuna

Edellä on kuvattu Pohjoismaiden työttömyysturvajärjestelmiä työttömyyspäivärahan saamiseksi edellytetyn työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan keston näkökulmasta. Vertailtaessa Suomen järjestelmää muihin Pohjoismaihin, voidaan todeta, että Suomen järjestelmä ei merkittävästi poikkea ehdoiltaan pohjoisista verrokkimaista.

Työttömyyspäivärahan kesto ei muissa Pohjoismaissa ole lineaarisessa yhteydessä työttömyyttä edeltäneeseen työssäoloon. Tavallista on, että enimmäisaika on lähtökohtaisesti kaikille sama. Norjassa etuuskauden kesto on 52 tai 104 viikkoa riippuen siitä kuinka paljon henkilö on ansainnut työttömyyttä edeltäneen 12 tai 36 kuukauden aikana. Työttömyyspäivärahan kesto on kuitenkin tällöinkin vain kaksiportainen. Lisäksi vielä eri mittaisen etuuskauden voi ansaita suorittamalla asepalveluksen. Tanskassa vain vastavalmistuneilla on vuoden muita lyhyempi enimmäiskesto. Ruotsissa enimmäiskesto on tällä hetkellä 150 päivää pidempi, jos henkilöllä on alaikäisiä huollettavia. Ruotsissa lokakuussa 2025 voimaan tulevan uudistuksen jälkeen työttömyyspäivärahan kesto on tiiviimmin yhteydessä työttömyyttä edeltäneeseen työskentelyyn, hieman samalla tavalla kuin tässä selvityksessä esitetyissä malleissa.

Lineaarisuus tulee lähinnä esille Tanskassa, jossa työttömyyspäivärahoikeuden alkamisen jälkeen tehty työ voi pidentää enimmäiskestoja lineaarisesti. Tanskassa vastavalmistuneita lukuun ottamatta työssäoloehdon täyttämällä kaikki työttömyyskassaan kuulumisen ehdot täyttävät henkilöt ansaitsevat yhdenmittaisen ansiopäivärahan enimmäisajan. Enimmäisaika on kaksi vuotta ja työttömyyspäivärahan käyttö lasketaan tunteina tietyllä tarkastelujaksolla. Työttömyyspäivärahauden alkamisen jälkeen jokainen tehty työtunti pidentää työttömyyspäivärahoikeutta kahdella tunnilla.

Suomessa taas edellä luvussa 2.3 kuvatusti soviteltuna maksettu työttömyyspäiväraha hidastaa enimmäisajan kulumista eli työttömyysjakson aikana työskentelyllä on vastaavan suuntainen vaikutus päivärahakauden pituuteen kuin mikä Tanskan mallilla on. Suomen järjestelmässä kuitenkin yli kaksi viikkoa kestävässä kokoaikatyössä oleva henkilö ei ole sovittelun piirissä. Tällainen työskentely ei kuluta enimmäismaksuaikaa, mutta ei myöskään sitä pidennä. Toisaalta kaikki työssäoloehdon täyttävä työskentely työttömyysaikana kerryttää uutta työssäolohtoa. Tällöin työskentely ja siitä saatava tulo voi siis samaan aikaan hidastaa enimmäisajan kulumista sekä kerryttää uutta työssäolohtoa.

Sekä Suomen että varsinkin Tanskan mallissa on paljon erilaisia sääntöjä ja yksityiskohtia, joten niiden suora vertailu on hyvin hankalaa. Voidaan kuitenkin todeta, että molemmissa on elementtejä, joissa työttömyysaikana työskentely pidentää aikaa, jolta työttömyysetuutta voi saada. Tanskan tuntikohtainen ajattelu on vieras Suomen työttömyysturvajärjestelmälle. Suomessa on lisäksi pyritty eroon työajan ja enimmäisajan keston välisestä kytköksestä (tuloperusteinen työssäoloehto).



3.2 Saksa

Saksassa työttömyysturva koostuu ansiosidonnaisesta työttömyysvakuutuksesta, jota työnantajat ja palkansaajat rahoittavat pakollisilla maksuillaan (*Arbeitslosenversicherung*).¹⁸ Lisäksi tietyt henkilöt voivat lisävakuuttaa itsensä työttömyyden varalle, kuten alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmat ja yli 15 tuntia viikossa työskentelevät itsensä työllistäjät. Työttömyyden turvan järjestelmään kuuluu myös verorahoitteinen kansalaisavustus (*Grundsicherung für Arbeitsuchende*). Siitä maksettava etuus on tarveharkinnaista, kiinteämääräistä vähimmäisetuutta. Sitä maksetaan työkykyisille henkilöille, jotka eivät saa palkkakorvausta, lainmukaista riittävää korvausta tai etuuksista saatava turva on muuten riittämätöntä.

Työttömän, työttömyysetuutta (*Arbeitslosengeld*) saavan henkilön täytyy muun muassa edistää työnsaantiaan, rekisteröityä työvoimaviranomaisen asiakkaaksi ja olla kykeneväinen tekemään yli 15 tuntia viikossa työtä. Henkilön työskentely palkansaajana tai itsensä työllistäminen silloin, kun tehtävä vie vähemmän kuin 15 tuntia viikossa, ei vaikuta henkilön statukseen työttömänä. Henkilö, joka on saavuttanut pakollisen vanhuuseläkkeen iän, ei ole oikeutettu tukeen seuraavan kuukauden alusta syntymäpäivästään.

Työttömyystukea saavan henkilön tulee olla vakuutettu vähintään 12 kuukautta viimeisen 30 kuukauden aikana. Tietyin ehdoin määräaikaista töitä tehneille henkilöille riittää kuuden kuukauden vakuutusaika.¹⁹ Pakollisesti vakuutettuja ovat vakuutuksen alaiset työntekijät sekä äitiys- ja sairausetuutta saavat, alle 3-vuotiaita lapsia kotona hoitavat henkilöt sekä tietyin ehdoin kotona hoivaa tarjoavat henkilöt, jos he olivat ennen etuudensaantia tai hoivan alkua pakollisesti vakuutettuja ja oikeutettuja työttömyystukeen. Tietyin ehdoin pakolliseen vakuutusjärjestelmään kuuluvat myös esimerkiksi nuoret ammatillisissa koulutus- ja kuntoutuspalveluissa olevat henkilöt sekä asepalvelusta suorittavat henkilöt. Aiempi työttömyys ei vaikuta ehtoihin, kunhan henkilö on täyttänyt välissä kelpoisuusehdon tuelle.

Tuen määrän laskenta perustuu vakuutuksenalaiseen bruttopäiväpalkkaan kuluneen 12 kuukauden aikana. Tulossa huomioidaan kuitenkin enintään noin 7500 euron kuukausibruttopalkka (2024). Maksettavan tuen määrä on noin 60 prosenttia nettoansioista. Ne, joilla on lapsia, saavat hieman korkeampaa korvausta. Etuuden määrä ei laske työttömyyden keston myötä.

Saksassa etuudensaannin kesto riippuu kahdesta tekijästä, joita ovat pakollisen vakuutusturvan kesto viimeisen viiden vuoden aikana sekä henkilön ikä vakuutuskauden keston vaatimuksen täytyessä. Ikkäämmät ja pidempään vakuutettuna olevat etuudensaajat ovat oikeutettuja pidempään tuen maksamisen keston. Jos henkilö on alle 50-vuotias, voi hän saada korkeintaan 12 kuukauden ajan työttömyyskorvausta (*Arbeitslosengeld*), kun hän on ollut vakuutettuna vähintään 24 kuukautta.²⁰

Taulukko 1. Saksan porrastettu työttömyysturva pakollisen vakuutuksen voimassaolon ja etuudensaajan iän perusteella (lähde: Missoc-tietokanta)

Pakollisen vakuutuksen voimassaolo	Etuudensaajan ikä	Etuuden kesto
12		6

¹⁸ Perustiedot Saksan järjestelmästä on haettu Missoc-tietokannasta, joka on päivitetty 1.1.2024, <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/> (3.1.2025)

¹⁹ Bundesagentur für Arbeit, <https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/arbeitslosengeld/finanzielle-hilfen/arbeitslosengeld-anspruch-hoehe-dauer>

²⁰ Bundesagentur für Arbeit, <https://www.arbeitsagentur.de/arbeitslos-arbeit-finden/arbeitslosengeld/finanzielle-hilfen/arbeitslosengeld-anspruch-hoehe-dauer>



16		8
20		10
24		12
30	50	15
36	55	18
48	58	24

3.3 Sveitsi

Sveitsissä työttömyysturva koostuu pakollisesta palkansaajien työttömyysvakuutusjärjestelmästä, jota rahoitetaan maksuilla ja verorahoilla. Vakuutus kattaa täyden työttömyyden, osittaisen työttömyyden sekä työnantajan maksukyvyttömyyden riskit. Etuus on ansiosidonnaista tai kiinteämääräistä tietyille ryhmille. Työttömille, jotka ovat täyttäneet 60 vuotta, on olemassa siirtymäetuuus vanhuuseläkkeelle (*Bridging benefits for older unemployed persons*). Lisäksi järjestelmässä on muita avustuksia erityisiin työttömyyden tilanteisiin (esim. työtuntien väheneminen).

Etuudensaajan tulee muun muassa olla rekrytoitavissa ja käynyt pakolliset opinnot. Saadakseen etuutta henkilön tulee olla maksanut vakuutusmaksuja / tulee olla kontribuutioita vähintään 12 kuukautta työttömyyttä edeltäneen kahden vuoden aikana. Tietyissä tilanteissa, kuten esimerkiksi harjoittelusta tai sairaudesta johtuen työelämästä poissaolteiden kohdalla vaadetta vakuutusmaksujen kestosta ei sovelleta. Lisäksi tarkastelujaksoa voidaan pidentää esimerkiksi silloin, jos henkilö on kasvattanut lastaan tai aloittanut itsensä työllistämisen ilman työttömyysetuutta.

Tuen odotusaika on yleisesti viisi päivää. Henkilöille, joilla ei ole alle 25-vuotiaita huollettavia lapsia odotusaika vaihtelee (vuonna 2024):

- 10 päivää, jos vakuutettu vuosipalkka on 60 001–90 000 Sveitsin frangia
- 15 päivää, jos vakuutettu vuosipalkka on 90 001–125 000 Sveitsin frangia
- 20 päivää, jos vakuutettu vuosipalkka on yli 125 000 Sveitsin frangia

Odotusaikaa ei sovelleta niiden kohdalla, joiden vakuutuksenalainen vuosipalkka on alle 36 000 Sveitsin frangia, tai joiden palkka on 36 001–60 000 Sveitsin frangia ja heillä on alle 25-vuotaita huollettavia lapsia. Myös joissakin erityistilanteissa odotusaika voi erota edellä kuvatusta pääsäännöstä.

Etuuden määrään vaikuttaa henkilön vakuutuksenalainen palkka, velvollisuus huolehtia lapsista ja ikä. Henkilön palkkana huomioidaan yleensä viimeiset kuusi kuukautta ennen työttömyysetuusjakson alkua, kuitenkin enintään 12 350 Sveitsin frangin kuukausitulo (2024). Niiden kohdalla, jotka saavat kiinteämääräistä etuutta ja ehtoa edeltäneiden vakuutusmaksujen maksusta ei ole, sovelletaan erityisiä sääntöjä. Etuus kattaa 80 prosenttia etuudensaajan vakuutetusta tulosta tai 70 prosenttia tulosta, jos henkilö ei huolehdi alle 25-vuotiaista lapsista, saa täyden etuuden, joka on enemmän kuin 140 Sveitsin frangia (2024) ja ei saa työkyvyttömyyseläkettä, joka vastaa vähintään 40 prosentin työkyvyttömyysastetta. Etuuden määrä ei laske työttömyyden kestäessä.

Sveitsissä työttömyysetuuden määrään ei vaikuta vakuutetun ikä. Tästä huolimatta esimerkiksi ikä, velvollisuus huolehtia lapsista ja vakuutusmaksujen maksamisen kesto vaikuttavat kuitenkin siihen, kuinka pitkään etuutta voidaan enimmillään maksaa:

- 200 päivää alle 25-vuotiaille henkilöille, joilla ei ole huollettavia lapsia



STM160:00/2024
VN/35513/2024

- 260 päivää, jos henkilöllä vaadittavia kontribuutioita vähintään 12 kuukautta
- 400 päivää, jos henkilöllä vaadittavia kontribuutioita vähintään 18 kuukautta
- 520 päivää 55 vuotta täyttäneille, joilla vaadittavia kontribuutioita vähintään 22 kuukautta
- 520 päivää, jos henkilö saa työkyvyttömyyseläkettä (*invalidity pension*), joka vastaa ainakin 40 prosentin työkyvyttömyyttä, ja jos henkilöllä on vaadittavia kontribuutioita vähintään 22 kuukautta
- 90 päivää henkilöille, joihin ei sovelleta vaadetta kontribuutioiden ajanjaksosta

Joissakin tilanteissa työttömyysetuuden kestoa voidaan pidentää ikään liittyen. Näitä ovat:

- 520 päivää, 55 vuotta täyttäneille, joilla etuuteen vaadittavia kontribuutioita vähintään 22 kuukautta
- 120 lisäpäivää ja tarkastelujakson pidennys sen kuun loppuun, joka edeltää vanhuuseläkeiän saavuttamista; henkilöille, jotka jäivät työttömiksi vanhuuseläkeikää edeltäneiden neljän vuoden aikana, ja joiden sijoittuminen työmarkkinoille takaisin on mahdotonta tai hyvin hankalaa yleisistä syistä tai työmarkkinoista johtuen
- 50 vuotta täyttäneiden vakuutettujen perehdytysmaksuajan (*induction allowances*) pidentäminen 12 kuukauteen; henkilöille, joiden sijoittuminen työmarkkinoille on vaikeaa. Tuki on enintään 60 prosenttia normaalista palkasta



4 Tutkimuskirjallisuus ja aiempi keston porrastamista koskeva selvitys

4.1 Tutkimuskirjallisuudesta

Tutkimustiedon perusteella ansioturvan taso ja kesto vaikuttavat työttömyysjaksojen pituuteen. Tässä selvityksessä tarkastellaan malleja, jotka lyhentäisivät ansioturvan kestoja merkittävältä osalta etuuden saajia. Tämän osion tavoitteena ei ole tarjota tyhjää kirjallisuuskatsausta ansioturvan keston tai tason vaikutuksista, vaan luoda yleiskuva tämän selvityksen kannalta relevanttiin kirjallisuuteen.

Työttömyysturvan enimmäiskeston vaikutuksista työttömyyden keston on olemassa erittäin luotettavaa tutkimusnäyttöä, joka perustuu enimmäiskeston määräytymisperustetta hyödyntäviin luonnollisiin koeasetelmiin. Kotimaisissa tutkimuksissa Korpela (2023)²¹ sekä Kyrrä ja Pesola (2020)²² arvioivat enimmäiskeston ja uudelleen työllistymisen joustoksi noin 0,5. Tämä tarkoittaa sitä, että enimmäiskeston lyhentäminen yhdellä prosentilla lyhentää uudelleen työllistymisen kestoja puolella prosentilla. Vaikutukset voivat riippua muutoksen ajankohdasta ja olla erilaisia eri kohderyhmissä. Esimerkiksi Korpela (2023) ei havaitse vaikutusta alle 3 vuoden työhistorian omaavien enimmäisajan lyhentämisessä.

Työllistymistodennäköisyyden on havaittu kasvavan huomattavasti enimmäisajan päättymisen läheisyydessä. Koska enimmäisaika täyttyy suhteellisen pienellä joukolla, on tällä suhteellisen vähäinen merkitys enimmäisaikaan liittyvien työllisyysvaikutusten näkökulmasta. Korpela (2023) havaitsee vuoden 2017 reformin nopeuttaneen työllistymistä erityisesti ensimmäisen 10 työttömyysviikon aikana.

Myös työttömyysturvan tason ja työllisyyden yhteydestä vallitsee myös laaja konsensus, jonka mukaan korkeampi työttömyysturvan taso pitkittää työttömyysjaksoja²³. Kansainvälisen kirjallisuuden lisäksi tästä löytyy näyttöä myös kotimaisista tutkimuksista²⁴.

Työttömyysturvan vaikutuksista työttömyyttä seuraaviin työsuhteisiin on olemassa ristiriitaisia tuloksia. Työn etsintäteorian mukaan työttömyysturvan taso ja kesto vaikuttavat työn vastaanottamisen kynnykseen. Siten matalampi taso voi johtaa heikompiin työsuhteisiin matalammalla palkalla. Toisaalta työnhaun pitkittäessä työmahdollisuuksia on rajallisemmin ja työllistämispalkka voi laskea. Myös empiiriset tutkimustulokset ovat tältä osin ristiriitaisia. Esimerkiksi Kyrrän ja Pesolan (2020) mukaan lyhyempi ansioturva johti lyhyempiin työsuhteisiin. Korpela (2023) ei havaitse ansioturvan keston lyhentämisen vaikuttaneen seuraavan työsuhteen palkkaan tai keston. Kansainvälisissä tutkimuksissa enimmäiskeston lyhentämisen on havaittu myös nostavan työllistämispalkkoja.

Tosiasiaa työttömyysturvan tason ja keston vaikutukset työttömyysjaksojen pituuteen ja työttömyyttä seuraaviin työsuhteisiin riippuva jossain määrin myös suhdannetilanteesta. Työttömyysturvan luomat haitalliset kannustinvaikutukset on arvioitu laskusuhdanteiden aikana pienemmiksi kuin noususuhdanteiden. Lisäksi työn löytäminen on vaikeampaa laskusuhdanteiden aikana, jolloin työn kysyntä

²¹ Korpela, H. (2023). *Changing the unemployment insurance duration: heterogeneous effects and an unbudgeting exit spike*. VATT Institute for Economic Research, VATT Working Papers 158. Haettu osoitteesta <https://www.doria.fi/handle/10024/187918>

²² Kyrrä, T., & Pesola, H. (2020). The effects of unemployment benefit duration: Evidence from residual benefit duration. *Labour Economics*, 65, 101859.

²³ Tatsiramos & van Ours. (2012). Labor market effects of unemployment insurance design. *Journal of Economic Surveys*.28:2. s. 284-311.

²⁴ Kyrrä, T., Pesola, H., & Rissanen, A. (2017). *Unemployment Insurance in Finland: A Review of Recent Changes and Empirical Evidence on Behavioral Responses* (VATT Tutkimukset 184). Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.



on matalaa. Näistä syistä tutkijaryhmä on aiemmin päätenyt ehdottamaan työttömyyspäivärahan enimmäiskeston suhdanneriippuvaisuutta²⁵.

Työttömyysturvan vaikutuksia tarkastelevan metatutkimuksen perusteella työttömyysturvan muutokset ovat suurempia silloin kun korvausaste tai enimmäiskesto ovat alkujaan pidemmät. Näillä on myös keskinäinen riippuvuus, jos enimmäiskesto on pidempi niin tason muutoksella on suurempi vaikutus ja päinvastoin. Tulosten perusteella käyttäytymisvaikutusten voisi odottaa olevan hieman vähemmän herkkiä uusissa työttömyysturvan muutoksissa koska ansiopäivärahan porrastus ja lapsikorotusten poisto ovat madaltaneet korvausastetta²⁶.

4.2 Aiempi ansiopäivärahan keston porrastusta koskeva selvitys

Työttömyyspäivärahan keston ja työhistorian välisen suhteen vahvistamista on aiemmin arvioitu työttömyysturvan kehittämisen työryhmässä vuosina 2020–2021²⁷. Työryhmä tarkasteli erilaisia malleja ja arvioi niiden vaikutuksia. Työryhmä ei kuitenkaan saavuttanut riittävää yhteistä näkemystä tehdäkseen esitystä työttömyyspäivärahan enimmäisajan porrastamisesta.

Tarkempia arvioita työryhmässä käsiteltiin neljästä eri mallista, joissa (työssäoloehdon täyttävillä henkilöillä) ansiopäivärahan enimmäiskesto sidottaisiin työssäoloehdon tarkastelujakson aikana kertyneisiin työssäoloehdot kerryttäviin kuukausiin. Vähintään 58-vuotiaana työssäoloehdon täyttäneet rajattiin tarkastelussa ulkopuolelle, eli kaikissa vaihtoehtoissa tämän ryhmän enimmäiskesto säilyisi 500 päivässä. Työryhmä kuitenkin katsoi, että nykyisestä alle kolmen vuoden työhistorian omaavien henkilöiden enimmäiskestosta voitaisiin porrastuksen yhteydessä luopua järjestelmän yksinkertaistamiseksi, eli myös tämä ryhmä tulisi tarkasteltujen porrastusmallien piiriin. Tarkastelluissa malleissa tarkastelujakso säilyisi lähtökohtaisesti nykyisessä 28 kuukaudessa, mutta lisätarkasteluja tehtiin yhden mallin (vaihtoehto 2 alla) osalta vaihtoehdolla, jossa tarkastelujakso pidennettäisiin 35 kuukauteen.

Tarkastellut vaihtoehdot:

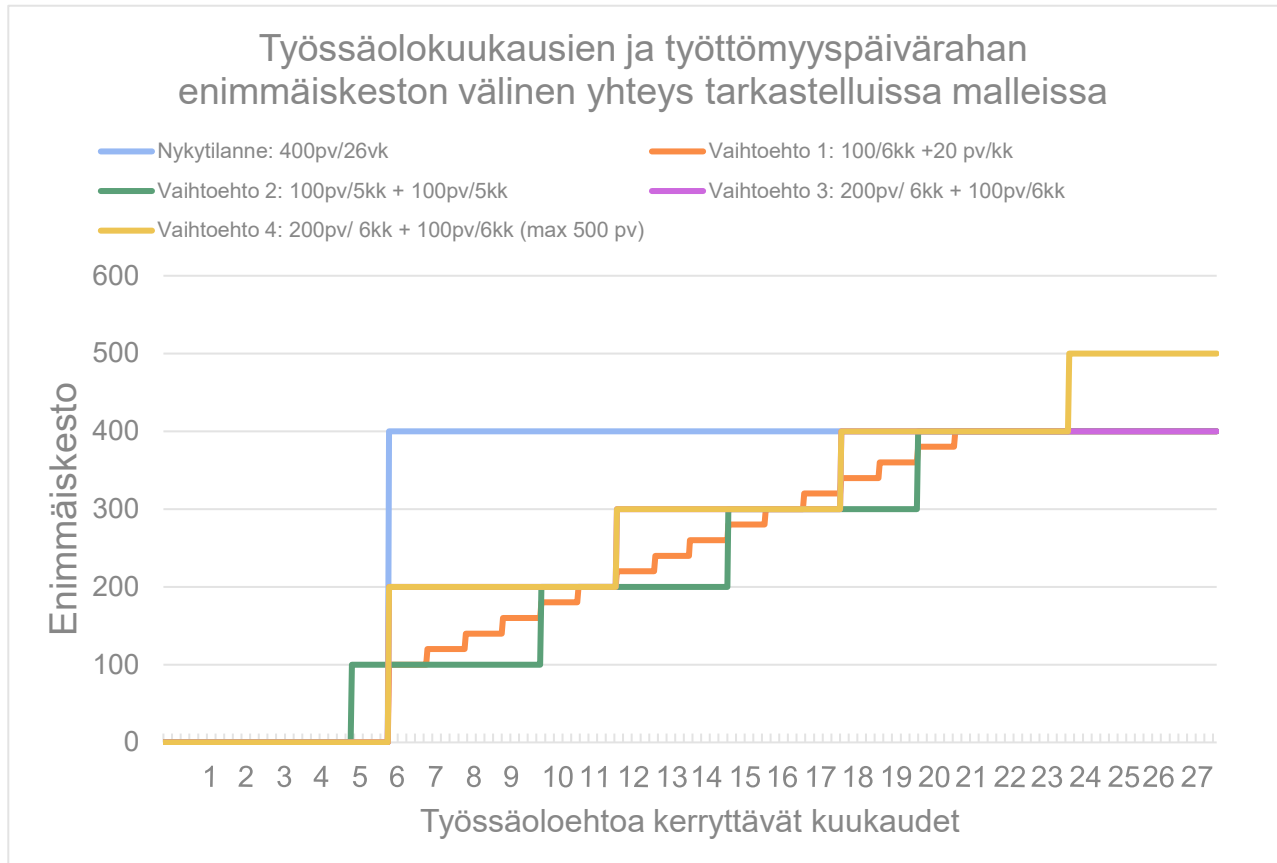
- Vaihtoehto 1. Työssäoloehto on kuusi kuukautta, ja kuuden kuukauden työssäololla päivärahan enimmäiskesto on 100 päivää. Jokainen työssäoloehdot kerryttävä lisäkuukausi tämän jälkeen toisi 20 päivää lisää enimmäiskestoa aina 21 työssäoloehdot kerryttävään kuukauteen saakka, eli enimmäiskesto noususi enintään 400 päivään.
- Vaihtoehto 2. Työssäoloehto on viisi kuukautta. Viiden kuukauden työssäololla päivärahan enimmäiskesto on 100 päivää, 10 kuukauden työssäololla 200 päivää, 15 kuukauden työssäololla 300 päivää, ja 20 kuukauden työssäololla 400 päivää.
- Vaihtoehto 3. Työssäoloehto on kuusi kuukautta. Kuuden kuukauden työssäololla päivärahan enimmäiskesto on 200 päivää, 12 kuukauden työssäololla 300 päivää, ja 18 kuukauden työssäololla 400 päivää.

²⁵ Busk, H ym. (2021). Työllisyyden tutkijatyöryhmän raportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:40.

²⁶ Cohen, J. P., & Ganong, P. (2024). *Disemployment Effects of Unemployment Insurance: A Meta-Analysis* (NBER Working Paper No. 32832). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w32832>

²⁷ Työttömyysturvan kehittämisen työryhmän raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:11. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162948>.

- Vaihtoehto 4. Sama kuin vaihtoehto 3, mutta enimmäiskesto vähintään 24 kuukauden työssäololla on 500 päivää.

Kuvio 3. Työttömyysturvan kehittämisen työryhmässä arvioidut mallit

Eri vaihtoehtojen katsottiin vaikuttavan eri tavoilla eri henkilöiden päivärahan enimmäiskeston ja sitä kautta työllistymisen kannustimiin riippuen henkilön työhistoriasta. Lisäksi eri vaihtoehtojen vaikutus henkilöiden saamiin etuuksiin riippuu työttömyyden kestosta. Edellä kuvatuista neljästä vaihtoehdosta työryhmässä yksityiskohtaisemmin tarkasteltiin vaihtoehtoa 2. Vaihtoehdon 2 arvioitiin pidennetyllä 35 kuukauden tarkastelujaksolla kokonaisuutena lisäävän ansiopäivärahan saajia noin 10 000 vuositasolla, vähentävän työttömyysetuusmenoja 85 miljoonalla eurolla ja lisäävän työllisyyttä 4000–5000 hengellä. Kokonaisuutena vaihtoehdon 2 arvioitiin vahvistavan julkisen talouden tasapainoa noin 200 miljoonalla eurolla.

Työryhmän työskentelyn jälkeen työttömyysturvaa on uudistettu merkittävästi. Keskeisiä muutoksia ovat työssäoloehdon pidentäminen sekä ansiopäivärahan tason porrastaminen. Tämän vuoksi edellä kuvatun suuruisia vaikutuksia on nyt merkittävästi vaikeampi saavuttaa.



5 Toteuttamisvaihtoehdot ja niiden arviointi

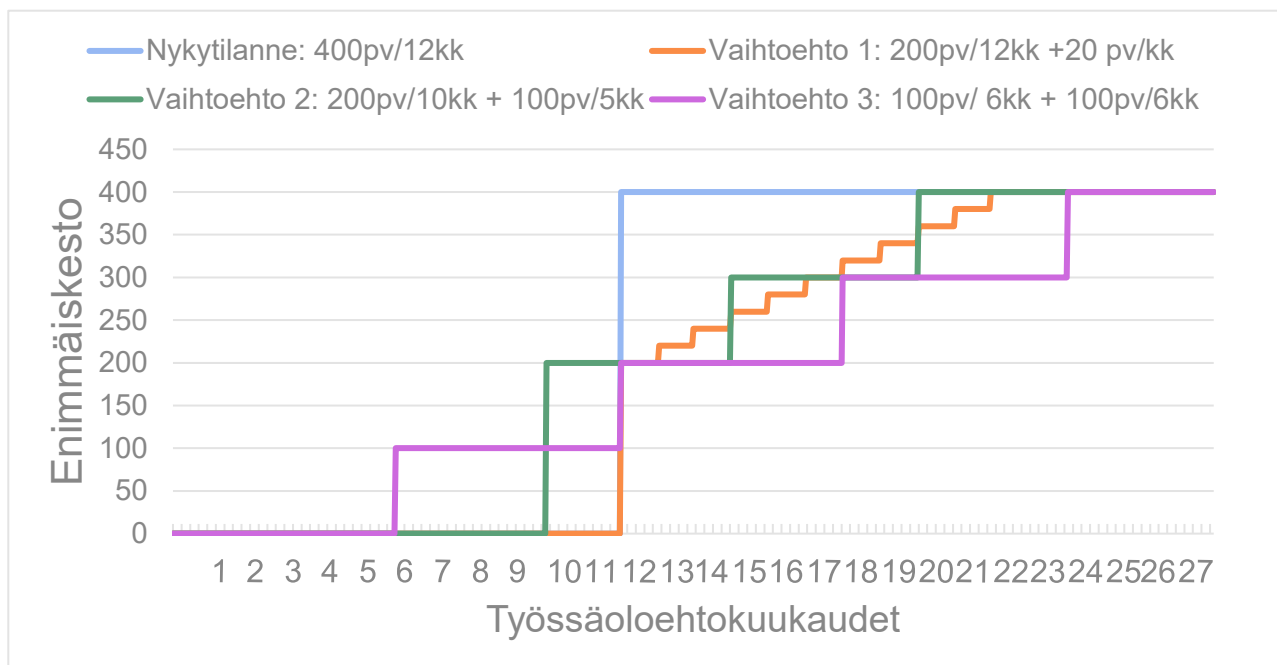
Tässä osiossa esitetään kolme vaihtoehtoista tapaa vahvistaa työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan keston suhdetta. Lisäksi osiossa arvioidaan vaihtoehtojen vaikutuksia kansalaisiin, työllisyyteen ja julkiseen talouteen.

Vaihtoehdoissa on lähdetty siitä, että luovuttaisiin siitä poikkeuksesta, jonka mukaan alle kolmen vuoden työhistorian omaavilla henkilöillä on muita lyhyempi enimmäiskesto. Myös henkilöt, joilla on lyhyt työhistoria, olisivat mukana porrastuksen piirissä. Sen sijaan vaihtoehdoissa ei esitetä muutosta 58 vuotta täyttäneiden 500 päivän enimmäiskeston. Nykyistä vastaavasti, jos henkilöllä on viisi vuotta työhistoriaa viimeisen 20 vuoden aikana, ja jos hän täyttää 12 kuukauden työssäoloehdon saisi hän edelleen 500 päivän enimmäiskeston.

5.1 Arvioitavat vaihtoehdot

- Vaihtoehto 1. Työssäoloehto on 12 työssäolohtokuukautta, ja 12 työssäolohtokuukaudella päivärahan enimmäiskesto on 200 päivää. Jokainen työssäolohtokuukausi tämän jälkeen toisi 20 päivää lisää enimmäiskestoja aina siihen saakka, kunnes enimmäiskesto nousisi 400 päivään.
- Vaihtoehto 2. Työssäoloehto on 10 työssäolohtokuukautta. Kymmenellä työssäolohtokuukaudella päivärahan enimmäiskesto on 200 päivää, 15 työssäolohtokuukaudella 300 päivää ja 20 työssäolohtokuukaudella 400.
- Vaihtoehto 3. Työssäoloehto on kuusi työssäolohtokuukautta. Kuudella työssäolohtokuukaudella päivärahan enimmäiskesto on 100 päivää, 12 työssäolohtokuukaudella 200 päivää, ja 18 työssäolohtokuukaudella 300 päivää ja 24 työssäolohtokuukaudella 400 päivää.

Kuvio 4. Selvityksessä arvioitavat mallit





5.2 Taloudelliset vaikutukset

Alla esitetyt vaikutusarviot ovat epävarmoja ja kuvaavat karkealla tasolla arvioituja mittaluokkia. Arvioiden muodostamisessa on sovellettu aineistoja, jotka edeltävät vuonna 2024 ansioturvassa voimaan astuneita muutoksia. Näistä muutoksista johtuvien käyttäytymisvaikutusten seurauksena arvioiden kannalta keskeisten tilastollisten tunnuslukujen ja jakaumien odotetaan muuttuvan. Nämä käyttäytymisvaikutukset todennäköisesti lyhentävät ansiopäivärahaa ja siten tässä muistiossa esitetyt arviot todennäköisemmin yliarvioivat eri vaihtoehtojen vaikutuksia. Nämä käyttäytymisvaikutukset sekä tarkat rekisteritiedot toteutuneista työttömyysturvan ja muun sosiaaliturvan muutoksista sisältävät rekisteriaineistot ovat käytettävissä ja päivitettyinä SISU-mikrosimulointimalliin arviolta vuonna 2028 tai 2029.

5.2.1 Vaikutukset työllisyyteen²⁸

Tutkimustiedon perusteella ansioturvan taso ja kesto vaikuttavat työttömyysjaksojen pituuteen.

Taulukossa 2 kuvataan enimmäiskeston muutosten vaikutuksia kolmessa eri vaihtoehdossa. Taulukossa esitetään, kuinka suuri osuus työttömistä kohtaa muutoksen enimmäiskestossa (joko laskuna tai nousuna), sekä keskimääräinen muutos päivinä ja suhteellisenä prosenttimuutoksena. Rivit summautuvat yli 100 %:n mikä johtuu siitä, että ansiopäivärahan saajien määrä kasvaa nykyiseen verrattuna²⁹.

Taulukko 2. Enimmäisajan muutokset arvoituissa malleissa.

	Enimmäiskeston muutoksen etumerkki, jakauma			Enimmäiskeston keskimääräinen muutos			
	Ennallaa n	Laske e	Nouse e	Jos laskee, maksupäiv iä	Jos nousee, maksupäiv iä	Keskimääräin en muutos, maksupäiviä	Keskimääräin en muutos, suhteellinen
Vaihtoehto 1: 200pv/12kk + 20pv/kk	57%	39%	4%	-104	69	-38	-9 %
Vaihtoehto 2: 200pv/10kk + 100pv/5kk	68%	30%	9%	-135	198	-23	-5 %
Vaihtoehto 3: 100pv/6kk + 100pv/6kk	51%	48%	17%	-146	106	-50	-12 %

²⁸ Työllisyysvaikutusten arvioinnissa rajaudutaan alle 58-vuotiaisiin työnhakijoihin. Koska yli 5 vuoden työhistorian omaavilla 58 vuotta täyttäneillä säilyisi mahdollisuus 500 päivän enimmäisaikaan kuten nykyisin voidaan työllisyysvaikutukset olettaa tässä kohderyhmässä vähäisiksi. Mallissa 1 muutosta nykytilaan ei tapahtuisi. Malleissa 2 ja 3 osalla 58 vuotta enimmäisaika määräytyisi nykyistä lyhyemmän työssäoloehdon perusteella, mutta oikeuttaisi lyhyempään enimmäisaikaan.

²⁹ Kun arviointimallit on määritelty, lasketaan enimmäisajan muutos eripituisilla työssäolohistorioilla. Lasketut enimmäisajan muutokset yhdistetään empiiriseen jakaumaan viimeisen 28 kuukauden työskentelykuukausista. Näin määritetään, kuinka suureen osaan työttömiksi jäävistä enimmäisajan lyhentymisen tai pidentymisen kohdistuu, ja lasketaan keskimääräiset enimmäisajan muutokset. Työssäolohistoriat ennen työttömäksi jäämistä on laskettu työssäkäynti- ja työnvälitystilastojen rekisteriaineistoista.



Arvioitujen mallien suuntaa antavat työllisyysvaikutukset on esitetty taulukossa 3. Arviot kuvaavat vaikutuksia työttömyyden rakenteelliseen tasoon keskipitkällä aikavälillä. Arviot on johdettu muuntamalla enimmäisajan keston keskimääräinen keston muutoksesta odotettu bruttokorvausasteen muutos 400 etuuspäivän ajalta ja kertomalla muutos työttömyysturvan tason ja keston välistä yhteyttä tutkivaan tutkimuskirjallisuuteen perustuvalla joustolla (0,8) ja kohderyhmään kuuluvien työttömien lukumäärällä³⁰. Vaihtoehtoisesti vaikutusta voitaisiin arvioida soveltamalla etuuskauden keston ja työttömyyden keston välistä joustoa, tämä voidaan tehdä arvioimalla ensin enimmäisajan keston muutoksen vaikutusta soveltamalla enimmäisajan ja työttömyyden keston välistä joustoa ja vähentämällä arviosta ansiopäivärahan porrastuksen vaikutus³¹.

Taulukko 3. Arvioidut työllisyysvaikutukset eri malleissa

	Vaihtoehto 1: 200pv/12kk + 20pv/kk	Vaihtoehto 2: 200pv/10kk + 100pv/5kk	Vaihtoehto 3: 100pv/6kk + 100pv/6kk
Kohdejoukko	69 859	69 859	69 859
Bruttokorvausasteen odotettu muutos 400 päivän ajalta (%)	-3.3 %	-1.9 %	-4.4 %
Työllisyysvaikutus (kohdejoukko x korvausasteen odotettu muutos x 0.8)	1 858	1 075	2 466

Arvioissa ei ole otettu huomioon likviditeettipreferenssin vaikutusta eli sitä, että lyhyen aikavälin taloudellinen turva voi vaikuttaa käyttäytymiseen enemmän kuin pitkän aikavälin tulonäkymät. Jos työnhakijat painottavat realisoituvia käytettävissä olevien tulojen muutoksia (likviditeettivaikutus) mallin 1 työllisyysvaikutukset lähentyisivät mallin 3 arviota³².

5.2.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Vaikutusta etuusmenoihin arvioidaan simuloimalla eri reformivaihtoehtoja SISU-mikrosimulointimallilla, joka käyttää vuoden 2022 rekisteriaineistoa. Arvio laaditaan vertaamalla simuloitua nykytilannetta siihen, että ansiopäivärahan enimmäisaikaa ja työssäoloa olisi muutettu arvioitujen mallien mukaisesti. Koska vertailukohtana on simuloitu nykytilanne, mahdollistaa se aiemmin tehtyjen tuloverotusta- ja etuuslainsäädäntöä koskevien muutosten huomioon ottamisen ilman käyttäytymisvaikutuksia.

Työttömyysturvan muutokset vaikuttavat yleisen asumistuen ja toimeentulotuen menoihin koska työttömyysturva huomioidaan molemmissa etuuksissa tulona. Työttömyysturva on verotettavaa ansiotuloa ja tämän takia työttömyysturvamenojen muutokset vaikuttavat myös tuloveroihin. Arvioidut vaikutukset on esitetty kootusti taulukossa 4. Tuloveroja lukuun ottamatta negatiivinen etumerkki tarkoittaa sitä, että menot (tai nettomenot) vähenevät, jolloin julkinen talous vahvistuu. Taulukossa ei ole teknisien syitten takia huomioitu peruspäivärahan menojen muutosta. Koska peruspäiväraha on saman tasoinen kuin

³⁰ Valittu jousto vastaa keskimääräistä tulosta Euroopan maissa tehdyissä tutkimuksissa. Ks. Schmieder, J. F., & von Wachter, T. (2016). *The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation* (NBER Working Paper No. 22564). National Bureau of Economic Research.

³¹ Keskimääräisellä työttömyyden keston ja tason joustolla 0,4 (ks. esim. edellä viitattu Schmieder & Wachter, 2016) arvioidut työllisyysvaikutukset olisivat hieman korkeampia kuin edellä. Esimerkiksi mallin 1 työllisyysvaikutusta voitaisiin arvioida ensin skaalaamalla kohderyhmää HE 13/2024 vp mukaillen päivärahan tason porrastuksen vaikutuksella ja soveltamalla keston ja tason välistä joustoa $[(1-0.8) \text{[tason ja keston jousto]} * 21,1\% \text{ [odotettu tason muutos]} * 69\,589] * 9\% \text{ [muutos enimmäisajan kestossa]} * 0,4 \text{ [sovellettu PBD jousto]} = 2100 \text{ työllistä}$.

³² ks esim. Chetty, R. (2008). Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance. *Journal of political Economy*, 116(2), 173–234.

STM160:00/2024
VN/35513/2024

työmarkkinatuki, ei peruspäivärahassa tapahtuvilla muutoksilla olisi vaikutusta julkisen talouden kokonaismenoihin. Vaikutukset peruspäivärahan menoihin olisivat todennäköisesti melko vähäisiä.

Taulukko 4. Vaikutukset etuuksiin ja tuloveroihin

	Vaihtoehto 1: 200pv/12kk + 20pv/kk	Vaihtoehto 2: 200pv/10kk + 100pv/5kk	Vaihtoehto 3: 100pv/6kk + 100pv/6kk
Ansiopäiväraha	- 28.0	13.6	- 15.0
Työmarkkinatuki	17.7	-7.3	12.2
Työttömyysturva yhteensä	- 10.3	6.3	- -2.8
Yleinen asumistuki	0.6	- 0.4	0.2
Toimeentulotuki	0.8	- 0.5	0.2
Tuloverot	- 2.9	-0.8	- 0.8
Julkisen talouden vahvistuminen	6.0	-3.7	1.6

Työllisyyden kasvusta seuraa verotulojen kasvu ja julkisten tulonsiirtojen menojen väheneminen. Yhden ansioturvalta työllistyvän lisätyöllisen arvioidaan vahvistavan julkista taloutta noin 27 100 eurolla³³. Eri vaihtoehtojen julkista taloutta vahvistavat vaikutukset on kuvattu taulukossa 5.

Taulukko 5. Vaihtoehtojen vaikutukset julkiseen talouteen

	Vaihtoehto 1: 200pv/12kk + 20pv/kk	Vaihtoehto 2: 200pv/10kk + 100pv/5kk	Vaihtoehto 3: 100pv/6kk + 100pv/6kk
Julkinen talous ilman käyttätymismuutoksia, milj. euroa	6,0	- 3,7	1,6
Työllisyyden muutoksen julkista taloutta vahvistava vaikutus, milj. euroa	50,3	29,1	66,8
Yhteensä, milj. euroa	56,3	25,4	68,4

Kotikunnan vastuu työttömyyspäivärahan rahoituksesta päättyy, kun henkilö täyttää uudelleen työssäoloehdon ja työttömyyspäivärahan enimmäisaika alkaa alusta. Työssäoloehdon täyttäminen vaihtoehtoisissa 2 ja 3 lyhenisi nykyisestä 12 kuukaudesta kuuteen tai kymmeneen kuukauteen. Tämä nopeuttaisi työssäoloehdon täyttämistä ja siirtymistä pois kuntien rahoitusvastuulta.

³³ VM:n käyttämä oletus ansiopäivärahalla työllistyvän julkista taloutta vahvistavasta vaikutuksesta.



5.2.3 Vaikutukset kansalaisten asemaan

Tämän alaluvun arvioit perustuvat staattisiin muutoksiin työnhakijoille maksettavissa työttömyysturvaetuuksissa.

Vaihtoehtoissa 1 ja 3 työttömyysturvan leikkaus kohdistuu enemmän miehille kuin naisille. Tämä johtuu yleisesti siitä, että miehiä on enemmän ansiopäivärahan saajina. Vaihtoehdossa 2 naisten ja miesten saamien etuuksien kasvu on suurin piirtein samaa tasoa, mikä voisi viitata siihen, että naisten työhistoriassa korostuu 10–12 kuukauden mittainen työssäolo enemmän kuin miehillä.

Vaikutukset nuorimpiin työnhakijoihin ovat keskimäärin vähäisiä. Osalla enimmäisaika pidentyy koska alle 3 vuoden työhistorialla voi saada nykyistä 300 päivää pidemmän enimmäisajan. Toisaalta mallit ovat keskimäärin enimmäisaikaa leikkaavia, minkä vuoksi niillä nuorilla, jotka olisivat nyt oikeutettuja 400 päivän enimmäisaikaan, voi enimmäisaika lyhentyä.

Eniten mallien etuutta leikkaava vaikutus kohdistuu työuran keskivaiheilla oleville työnhakijoilla. Tätä voi selittää esimerkiksi korkeammasta palkkatasosta johtuva korkeampi päivärahan taso, joka realisoituu enimmäisajan lyhentyessä suurempana leikkauksena.

Työuran loppupäässä olevien työttömien kohdalla vaikutuksia rajaa 500 päivän enimmäisajan säilyminen nykyisellään. Jos 5 vuoden työhistoriaedellytys täyttyy niin enimmäisaika ei käytännössä voi leikkaantua nykyisestä, koska 12 kuukauden työskentely oikeuttaa 500 päivän enimmäisaikaan. Jos 5 vuoden työhistoriaedellytys ei täyty, niin enimmäisaika voi lyhentyä nykyisestä 400 päivästä. Jos työssäoloehto ei nykyisellään täytyisi mallit 2 ja 3 tuottaisivat pienelle osalle enimmäisajan ja korkeamman työttömyysturvan nykyistä lyhyemmällä työssäololla.

Niillä työnhakijoilla, joilla etuus laskee, vaikutus on arviolta noin 1500–1700 (käytettävissä olevat tulot: 900–1000) euroa vuodessa ja niillä, joilla etuus kasvaa vaikutus on noin 1700–2000 (käytettävissä olevat tulot: 1000–1150) euroa vuodessa. Mallissa kolme leikkaus on hieman muita suurempi, koska realisoituvat leikkaukset enimmäisaikaan ovat suurimmat. Vastaavasti etuuden kasvusta saatava hyöty on pienin mallissa kolme koska uudet päivärahaoikeudet tulevat oikeutetuksi 100 päivän enimmäisaikaan.

Vaihtoehtoissa 2 ja 3 työssäoloehto lyhenisi nykyisestä 12 työssäoloehtokuukaudesta kuuteen tai kymmeneen työssäoloehtokuukauteen. Tämä helpottaisi ansiopäivärahalle pääsyä. Tämä olisi parannus niille, jotka pääsisivät työmarkkinatuen sijaan ansiopäivärahan piiriin. Parannus olisi ansiopäivärahan ja työmarkkinatuen erotuksen suuruinen. Työmarkkinatuki on 37,21 euroa päivässä. Keskimääräinen täysi ansiopäiväraha oli vuonna 2024 noin 79 euroa. Toisaalta niille, jotka tippuisivat ansiopäivärahan enimmäismaksuajan lyhentyessä työmarkkinatuella, vaikutus olisi päinvastainen. Samalla nämä henkilöt joutuisivat turvautumaan useammin asumistuen ja toimeentulotuen käyttöön.

Taulukossa 6 on kuvattu henkilöiden lukumäärät ja osuudet henkilöistä, jotka menettävät tai saavat enemmän ansiopäivärahapäiviä. Taulukosta havaitaan, että suurimmalla osalla enimmäisajan muutos ei käytännössä vaikuta maksettavaan päivärahaan. Tämä johtuu pääasiassa siitä, että kaikki enimmäisajat huomioiden noin 65 % ansiopäivärahakausista päättyy jo ennen 200 päivän täyttymistä ja 15 % kausista jatkuu 400 päivän ylittyessä. Tästä voidaan päätellä esimerkiksi, että ansiopäivärahakausi voisi siis lyhentyä enintään 20 %:lla ansiopäivärahan saajista. Tähän lukuun sisältyy kuitenkin henkilöitä, joiden enimmäisaika ei muutu ja siksi myöskään päivärahan pituus ei muutu.

**Taulukko 6.** Ansiopäivärahopäivien muutos

Ansiopäivärahan saajia vuoden aikana (=206 768)	Vaihtoehto 1: 200pv/12kk + 20pv/kk	Vaihtoehto 2: 200pv/10kk + 100pv/5kk	Vaihtoehto 3: 100pv/6kk + 100pv/6kk
Saa enemmän ansiopäivärahaa, henk	2 315	8 806	13 576
Saa enemmän ansiopäivärahaa, %	1.1 %	4.3 %	6.6 %
Saa vähemmän ansiopäivärahaa, henk	9 993	7 745	15 921
Saa vähemmän ansiopäivärahaa, %	4.8 %	3.7 %	7.7 %

Koko väestön tasolla tuloeroja kuvaava simuloitu Gini-kerroin ei kahden desimaalin tarkkuudella tarkastelussa muutu. Tämä johtuu siitä, että muutokset ovat koko talouden mittakaavassa hyvin pieniä. Mallit 1 ja 3 lisäisivät lasten pienituloisuutta noin 100 henkilöllä³⁴.

Käyttätymisvaikutukset huomioiden keskimääräiset käytettävissä olevat tulot todennäköisesti kasvaisivat kaikissa vaihtoehtoissa. Olettamalla työllistymisveroasteeksi 64,2 % yhden henkilön työllistyminen lisäisi käytettävissä olevia vuosituloja keskimäärin noin 11 200 eurolla vuodessa³⁵. Esimerkiksi mallissa 1 käytettävissä olevat tulot laskevat staattisesti noin 6 miljoonalla eurolla ja leikkaus kohdistuu arviolta n. 10 000 henkilöön. Työllisyyden vahvistuminen n. 1800 henkilöllä kasvattaisi käytettävissä olevia tuloja yhteensä noin 20 miljoonalla eurolla. Vaikka käytettävissä olevat tulot kasvavat keskimäärin on tuloja menettävien joukko määrällisesti paljon tulojaan kasvattavia suurempi. Enimmäiskeston lyhentymisen vaikutukset myös kohdentuvat samoihin henkilöryhmiin, joihin jo aiemmin toteutetut muutokset, kuten ansiopäivärahan tason porrastus, ovat kohdistuneet.

Ansiopäivärahan keston muutoksilla ei selvityksessä esitetyillä tavoilla olisi merkittäviä vaikutuksia sairausvakuutus- ja eläkemenuon. Yksilötasolla vaikutuksia voi esiintyä. Sairauspäivärahan määrää laskettaessa huomioidaan myös etuusperusteinen tulo. Jos selvityksessä arvioidun mallin seurauksena henkilön työttömyysetuuden määrä muuttuu ansiopäivärahasta työmarkkinatueksi tai päivästoin, voi sillä olla vaikutusta sairausvakuutuslain mukaisten etuuksien määrään. Samoin ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahauden ajalta kertyy eläkettä. Ansioturvakauden lyhentymisen johtaisi eläkekertymän pienenemiseen ja päivästoin.

5.2.4 Lisätarkastelu: vaihtoehto 1 + 35kk tarkastelujakso

Lisäksi arvioitiin vaihtoehtoa, jossa työssäoloehdon tarkastelujaksoa pidennettäisiin 35 kuukauteen. Aineistorajoitteiden vuoksi arvioon liittyy enemmän epävarmuutta, kuin 28 kuukauden tarkastelujaksolla tehtyihin arvioihin.

³⁴ Alle 18-vuotiaat kotitalouksissa, joiden käytettävissä olevat tulot alittavat 60 % ekvivalentista mediaanitulosta.

³⁵ Valtiovarainministeriö (2023). *Työllistymisen kannusteet vuoden 2024 aikana voimaan astuvissa muutoksissa*. Saatavilla: <https://vm.fi/documents/10623/180963988/2023-12-08+Ty%C3%B6llistymisen+kannusteet+vuoden+2024+aikana+voimaan+astuvissa+muutoksissa.pdf/d439e1cc-5144-af19-edb7-3faca2a7980c/2023-12-08+Ty%C3%B6llistymisen+kannusteet+vuoden+2024+aikana+voimaan+astuvissa+muutoksissa.pdf?t=1702040743806>



STM160:00/2024
VN/35513/2024

Tarkastelujakson pidentäminen 28 kuukaudesta 35 kuukauteen lisäisi päivärahaan oikeutettujen määrää arviolta noin 6 %. Yhdessä vaihtoehdon 1 kanssa malli kasvattaisi työttömyysturvan menoja arviolta 47 miljoonaa euroa ja verotus- sekä tulonsiirrot huomioiden heikentäisi julkista taloutta noin 20 miljoonalla eurolla. Työllisyysvaikutusten osalta mallin työllisyysvaikutus olisi vähäinen, noin 400 lisätyöllistä. Työllisyysvaikutukset huomioiden malli heikentäisi julkista taloutta noin 10 miljoonalla eurolla.

5.3 Vaikutukset toimeenpanoon

Tarkastelluilla muutoksilla olisi vaikutusta ennen kaikkea työttömyysetuuden maksajien eli Kansaneläkelaitoksen ja työttömyyskassojen toimintaan. Toimeenpanossa muutoksen, jossa työttömyyspäivärahan kesto olisi riippuvainen tarkastelujaksolle sijoittuvien työssäoloehtokuukausien määrästä, voidaan arvioida jossain määrin lisäävän työmäärää.

Erityisesti siirtymävaiheessa tässä selvityksessä tarkasteltujen muutosten voitaisiin arvioida lisäävän neuvontatilanteita sekä työttömyyskassoissa että Kansaneläkelaitoksessa. Muutokset edellyttäisivät myös tietojärjestelmiä koskevaa muutostyötä. Tämän lisäksi työttömyyskassojen ja Kansaneläkelaitoksen tulisi uudistaa esimerkiksi asiakasviestintää. Työttömyyskassoille tulisi annettavaksi uudet soveltamisohjeet, joiden valmistelusta vastaisi Finanssivalvonta.

Selvityksessä tarkastelluissa malleissa säilyisi 58 vuotta täyttäneillä mahdollisuus pidempään 500 päivän enimmäisaikaan, jossa olisi oma työssäolovaatimuksensa. Se, että työhistoria vaikuttaisi kahdella eri tavalla enimmäiskeston edellyttäisi toimeenpanossa kahden eri laskutavan ylläpitämistä ja se voi lisätä järjestelmän monimutkaisuutta tavalla, joka aiheuttaa lisätyötä myös asiakkaiden neuvonnassa.

Selvityksessä arvioidut mallit lisäisivät jonkin verran toimeentulotuen ja asumistuen maksamista, joka taas lisäisi näiden etuuksien toimeenpanossa työmäärää Kansaneläkelaitoksessa. Tämän vaikutuksen mittaluokka voitaisiin arvioida kuitenkin maltilliseksi.



6 Johtopäätökset

- Ennen viimeaikaisia reformeja verrattain lyhyellä työskentelyllä saattoi ansaita pitkän etuusoikeyden. Enimmäiskeston lyhennys (2017) ja erityisesti työssäoloehdon pidentäminen (2024) ovat muuttaneet järjestelmää merkittävästi. Suomen järjestelmä ei tässä suhteessa näyttäydy keskeisiin verrokkimaihin nähden poikkeuksellisen anteliaalta. Työssäoloehdon pituus vastaa yleistä eurooppalaista linjaa. Työttömyyspäivärahan enimmäiskesto on pitkä verrattuna EU-maiden vertailussa, koska vain muutamassa EU maassa on pidempi enimmäiskesto. Pohjoismaihin verrattuna Ruotsissa on Suomea lyhyempi enimmäiskesto, mutta Tanskassa, Norjassa ja Islannissa etuuskaudet ovat pidempiä.
- Tutkimustiedon perusteella ansioturvan taso ja kesto vaikuttavat työttömyysjaksojen pituuteen. Työssäoloehdot, työttömyyspäivärahan kesto ja näiden suhdetta muokkaamalla voidaan parantaa työllistymisen kannustimia. Tutkimusnäyttö ei anna yksiselitteisiä vastauksia siihen, miten järjestelmä olisi optimaalisinta rakentaa.
- Arvioitujen mallien vaikutukset työllisyyteen ja julkiseen talouteen ovat huomattavasti vaatimattomampia kuin aiemmin v. 2020–2021 hankkeessa arvioitiin. Tämä johtuu työssäoloehdon pidentämisestä 12 kuukauteen sekä ansioturvan tason porrastamisesta.
- Uudistettua työssäoloehdot ja ansioturvan porrastusta on sovellettu syyskuusta 2024 lähtien. Työttömyysturvajärjestelmän jatkuva uudistaminen vaikeuttaa toteutettujen uudistusten jälkiarviointia.
- Arvioiduissa malleissa enimmäiskesto lyhenisi suurelta joukolta etuuden saajia. Enimmäiskeston lyhentymisen vaikutukset kohdentuvat samoihin henkilöryhmiin, joihin jo aiemmin toteutetut leikkaukset ovat kohdistuneet.
- Keston lineaarimalli monimutkaistaisi järjestelmää sekä kansalaisten että toimeenpanon näkökulmasta.
- Jos asia siirtyisi jatkovalmisteluun, siinä tulisi arvioida lineaarimallin soveltuminen yrittäjän ansiopäivärahaan. Ei liene löydettävissä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita sille, että keston porrastus, tai ainakaan potentiaalisesti nykyistä lyhyempi enimmäiskesto, koskisi vain palkansaajia. Haasteena on kuitenkin tarve säilyttää yrittäjän työssäoloehdon elementit, joilla hallitaan moraalikadon ja haitallisen valikoitumisen riskejä. Hankkeella on myös yhteys samaan aikaan valmistelussa olevaan yhdistelmävakuutus -hankkeeseen. Lineaarimallia tulisi soveltaa myös yhdistelmävakuutettuihin.
- Lisäksi, jos asia siirtyisi jatkovalmisteluun, siinä tulisi huomioida kytkökset yleistukivalmisteluun.