Helsinki 27.9.2016

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi työttömyysturvan muuttamisesta (HE 113/2016 vp)

Hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta (HE 113/2016 vp) keskeiset muutosehdotukset ovat seuraavat: (i) työttömyyspäivärahakauden enimmäiskesto lyhennetään 500 päivästä 400 päivään ja 400 päivästä 300 päivään niillä, joilla on vähemmän kuin kolme vuotta työhistoriaa. Enimmäiskesto säilyy 500 päivänä niillä työttömillä, jotka täyttävät työssäoloehdon 58 vuotta täytettyään, (ii) työttömyysturvan omavastuuaikaa pidennetään viidestä päivästä seitsemään päivään sekä (iii) työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa korotettua ansio-osaa alennetaan ja pitkän työuran jälkeen maksettavista korotusosasta ja korotetusta ansio-osasta luovutaan kokonaan. Näistä muutoksista merkittävimpänä voidaan pitää ansiosidonnaisen työttömyysturvan enimmäiskeston lyhentämistä. Tämä lausunto keskittyy tarkastelemaan työttömyysturvan maksimikeston muutoksen vaikutuksia työmarkkinakäyttäytymiseen. Työttömyysturvan käyttäytymisvaikutusten tutkimisessa pääpaino on ollut tutkimuksessa, joka tutkii työttömyysturvan vaikutuksia työttömien työn etsintään ja työttömyydestä poistumiseen.

Työttömyysvakuutus on keskeinen osa sosiaalivakuutusta nykyaikaisessa hyvinvointivaltiossa (Landais ym. 2010). Sillä turvataan työttömäksi joutuneen elintasoa ja mahdollisuutta kulutuksen tasoittamiseen työttömyyden aikana. Samanaikaisesti halutaan rajoittaa työttömyysturvan mahdollisesti aiheuttamia negatiivisia kannustinvaikutuksia työttömien käyttäytymiseen.

Sekä perinteisen työn etsintäteorian (esim. Mortensen 1977) että kansainvälisten empiiristen tutkimusten (ks. esim. Tatsiramos ja Van Ours 2014 kirjallisuuskatsaus) mukaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan tasolla että maksimipituudella on vaikutusta ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien henkilöiden työttömyyden kestoon.

Teorian mukaan työttömyysturvan tason nosto ja maksimikeston pidentäminen lisäävät työttömyyden kestoa nostamalla työttömien kynnyspalkkaa (reservation wage) ja vähentämällä työn etsinnän intensiteettiä. Työttömät valitsevat kynnyspalkan, joka tasapainottaa työn etsinnästä aiheutuvat hyödyt ja kustannukset, ja kynnyspalkka määrittää hyväksyvätkö vai hylkäävätkö he saamansa työtarjoukset. Teorian mukaan työttömyysturvan päättymispäivän lähestyminen alentaa työttömän kynnyspalkkaa ja lisää työn etsinnän intensiteettiä. Hyvä työttömyysturva voi kannustaa myös työvoiman ulkopuolella olevia tai ei-vakuutettuja työttömiä työllistymään päästäkseen tulevaisuudessa paremman työttömyysturvan piiriin (ns. entitlement effect).

Empiirisissä tutkimuksissa on havaittu ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston vaikutuksessa työttömyyden kestoon melko suurta vaihtelua. Esimerkiksi Tatsiramos ja Van Ours (2014) kirjallisuuskatsaukseen sisältyvissä empiirisissä tutkimuksissa oli saatu työttömyysturvan keston muutoksille marginaalivaikutuksia[1], jotka vaihtelivat välillä 0.04-0.58 maasta, työttömän sukupuolesta ja ikäryhmästä riippuen. Naisilla ja iäkkäämmillä työttömyysturvan keston muutosten vaikutusten on havaittu olevan suurempia kuin miehillä ja nuoremmilla ikäryhmillä. Myös suhdannevaiheella

[1] Marginaalivaikutus kuvaa sitä, kuinka paljon työttömyyden kesto muuttuu työttömyysturvan potentiaalisen keston muutoksen seurauksena.

on merkitystä vaikutusten suuruuteen. Työttömyysturvan maksimikeston muutosten vaikutus työttömyydestä poistumiseen ei kuitenkaan ole sama asia kuin sen vaikutus siirtymiseen työttömyydestä työllisyyteen (työllistymistodennäköisyys). Tutkimuskirjallisuudessa (Atkinson ja Micklewright 2001) on korostettu sitä, että on tärkeä katsoa eri työmarkkinasiirtymiä erikseen (kuten siirtymät työmarkkinoiden ulkopuolelle ja työllisyyteen). Card et al. (2007) havaitsivat, että poistumistodennäköisyys työttömyydestä kasvoi 200 prosentilla työttömyysturvan päättyessä, mutta työllistymistodennäköisyys ainoastaan 20 prosentilla. Monet poistuivat rekisteröityneestä työttömyydestä palaamatta kuitenkaan töihin. Jos laskelmissa työttömyydestä poistumisvaikutus oletetaan suoraan työllistymisvaikutukseksi, on mahdollista, että arviot lakimuutoksen vaikutuksesta työllisyyden kasvuun ovat ylioptimistisia.

Uudempi työttömyysturvakirjallisuus on myös osoittanut, että työttömien työnhakukäyttäytymisessä ja sen vaikutuksissa työttömyyden kestoon on tärkeä huomioida myös ns. 'cash-on-hand'(liquidity)vaikutukset kannustinvaikutusten ohella (ks. Chetty 2008). Lisäksi uudemmassa tutkimuskirjallisuudessa (esim. Landais et al. 2010b), on tuotu esille, että negatiivisten kannustinvaikutusten merkitys olisi pienempi taantumassa ja korostettu sitä, että työttömyysturvan tulisi olla anteliaampi (taso ja kesto), kun suhdannetilanne on huono ja työvoiman kysyntä on heikompaa.

Helsingissä 27.9.2016

Merja Kauhanen
Tutkimuskoordinaattori
Palkansaajien tutkimuslaitos

Kirjallisuus:

Atkinson, A.B. and Micklewright, J. (1991) Unemployment compensation and labor market transitions: a critical review, Journal of Economic Literature 29: 1679-1727.

Card, D., Chetty, R. and Weber, A. (2007) The spike at benefit exhaustion: Leaving the unemployment system or starting a new job?, American Economic Review 97: 113-118.

Chetty, R. (2008) Moral hazard vs. liquidity and optimal unemployment insurance, Journal of Political Economy 116: 173-234.

Landais, C., Michaillat, P. & Saez, E. (2010a) A macroeconomic theory of optimal unemployment insurance.

Landais, C., Michaillat, P. and Saez, E. (2010b) Optimal unemployment insurance over the business cycle, NBER Working Paper 16526.

Mortensen, D. (1977) Unemployment Insurance and Job Search Decisions, Industrial and Labor Relations Review 30: 505–517.

Tatsiramos, K. & Ours, J. C. 2014. Labor market effects of unemployment insurance design, Journal of Economic Surveys 28 (2): 284-311.