HE 113/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Eduskunta/Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta: kuulemistilaisuus keskiviikkona 28.9.2016 klo 11.30

VTT Tomi Kyyrä

Lausunnossani kommentoin esitettyjen muutosten todennäköisiä vaikutuksia nojautuen aiempiin suomalaistutkimuksiin sekä meneillään olevien tutkimusteni *alustaviin* tuloksiin. Keskityn korotetun ansio-osan muutoksiin ja päivärahakauden lyhentämiseen, koska omavastuuajan pidentämisestä ei tietääkseni ole tehty tutkimusta Suomessa.

Hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia perustellaan säästöillä ja kannustinloukkujen purkamisella. On syytä todeta, että taloustieteessä ansiosidonnaisen työttömyysturvan roolia arvioidaan laajemmasta näkökulmasta. Ansioturvan tehtävänä on tarjota vakuutus työpaikan menetyksestä johtuville tulonmenetyksille. Lähtökohtaisesti mahdollisimman kattava turva eli korkea päiväraha ja pitkä päivärahakausi ovat tavoiteltavia asioita, sillä pienet vaihtelut tuloissa työttömyys - ja työjaksojen välillä johtavat pieniin vaihteluihin kulutuksessa ja siten mahdollisimman pieniin työttömyydestä johtuviin hyvinvointitappioihin. Avokätinen ansioturva kuitenkin heikentää työllistymisen kannustimia ja hidastaa työllistymistä, mikä nostaa työttömyyttä ja asettaa haasteita ansioturvan rahoittamiselle.

Vaikeutena on löytää sopiva tasapaino mahdollisimman kattavan vakuutusturvan ja kannustinongelmien välillä. Tavoitteena ei siis ole minimoida kannustinongelmia tai kustannuksia vaan maksimoida ansioturvan hyvinvointivaikutukset ottaen huomioon kannustimien tuomat kielteiset käyttäytymisvaikutukset. Valitettavasti talousteoreettinen kirjallisuus optimaalisesta ansioturvan tasosta ja rakenteesta on ristiriitaista. Eri taustaoletuksilla päädytään helposti erilaisiin johtopäätöksiin. Myös hyvinvointivaikutusten mittaaminen empiirisesti on hyvin vaikeaa. Siksi on vaikea sanoa, onko jokin ehdotettu muutos taloustieteellisessä mielessä (eli hyvinvoinnin kannalta) parannus vai heikennys nykytilanteeseen nähden. Empiirisen tutkimustiedon perusteella voidaan kuitenkin arvioida, minkälaisia käyttäytymisvaikutuksia yksittäisillä muutoksilla todennäköisesti on.

Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavan korotetun ansio-osan alentaminen

Korotettua ansio-osaa alettiin maksaa työllistymistä edistävien toimenpiteiden ajalta vuonna 2005. Tuolloin sitä kutsuttiin työllistymisohjelmalisäksi, myöhemmin myös muutosturvan ansio-osaksi. Alkuvaiheessa työllistymisohjelmalisän saaminen edellytti vähintään kolmen vuoden työhistoriaa sekä työllistymissuunnitelman laatimista työvoimavirkailijan kanssa heti työttömyyden alkaessa. Valtion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa (VATT) on meneillään tutkimus (Kyyrä & Verho 2016), jossa arvioidaan, miten mahdollisuus työllistymisohjelmalisään vaikutti työttömyysjaksoihin. Koska vuoden 2005 muutos vaikutti vain työttömiin, joilla oli riittävän pitkä työhistoria, lyhyemmän työhistorian omaavia voidaan käyttää verrokkiryhmänä.

Alustavien tulosten mukaan työllistymisohjelmalisä ja työllistymissuunnitelman laatimien lisäsivät osallistumista työvoimapoliittiseen koulutukseen sekä lyhensivät työttömyysjaksoja hieman. Työttömyys lyheni naisten, heikosti koulutettujen ja yli 34-vuotiaiden ryhmissä. Tulosten mukaan korkeamman korvauksen maksaminen valikoitujen toimenpiteiden ajalta ei kuitenkaan auttanut työttömiä hakeutumaan heidän työllistymisensä kannalta tehokkaammille toimenpiteille. Työttömien

houkutteleminen työllistymissuunnitelmassa määritellyille toimenpiteille korkeamman korvauksen avulla ei siis auttanut allokoimaan aktivointitoimenpiteitä tehokkaammin. Siitä huolimatta työllistymisohjelmalisä on saattanut edistää työllistymistä ryhmissä, jotka keskimäärin hyötyivät työvoimakoulutuksesta, kannustamalla näitä osallistumaan toimenpiteisiin aktiivisemmin.

Sittemmin työllistymistä edistävien toimenpiteiden ajalta maksettavaa ansio-osaa on jonkin verran korotettu ja työhistoriaehto poistettu. Tästä huolimatta vuoden 2005 muutos antaa parhaat eväät arvioida hallituksen esittämän uudistuksen vaikutuksia. Kyyrän & Verhon (2016) tulosten valossa ehdotettu leikkaus korotettuun ansio-osaan voi hieman vähentää hakeutumista työvoimapoliittiseen koulutukseen. Mutta koska leikkaus on keskimäärin verraten pieni, vaikutus koulutukseen hakeutumiseen lienee hyvin pieni eikä uudistuksella liene merkittävää vaikutusta työttömyysjaksojen kestoon.

Pitkän työuran jälkeen maksettavista korotusosista luopuminen

Pitkän työuran perusteella alettiin maksaa korotettua päivärahaa vuonna 2003, jolloin erorahajärjestelmästä luovuttiin. Tuolloin korotettua päivärahaa oli mahdollista saada 150 päivän ajan. Uusitalo & Verho (2010) arvioivat uudistusta ja päättelivät, että korotettu ansio-osa laski todennäköisyyttä työllistyä työttömyysviikon aikana 17 prosentilla. Sittemmin korotetun päivärahan tasoa on nostettu mutta enimmäispituutta leikattu. Näistä muutoksista huolimatta voidaan päätellä, että pitkän työuran perusteella maksettavasta korotusosasta luopuminen nopeuttaa työllistymistä. Meneillään olevan tutkimuksen perusteella alhaisempi ansiosidonnainen päiväraha lisää myös työskentelyä sovitellulla päivärahalla (Kyyrä & Pesola 2016a), mikä puolestaan voi parantaa työllistymistä pidempiaikaisiin työsuhteisiin myöhemmin (Kyyrä 2010).

Ehdotetun uudistuksen kokonaisvaikutus työttömyysasteeseen jää kuitenkin väistämättä hyvin vaatimattomaksi. Ensinnäkin uudistus vaikuttaa suhteelliseen pieneen työttömien joukkoon: yli 20 vuoden työhistorian omaavia irtisanottuja ei ole kovin paljon, sillä valtaosa henkilöistä päätyy työttömäksi määräaikaisen työsuhteen loputtua. Toiseksi työllistymistä nopeuttava vaikutus kohdistunee vain työttömyysjakson 90 ensimmäiseen päivään, jonka ajan olisi ollut mahdollista saada korotettua ansio-osaan ilman uudistusta.

Työttömyyspäivärahakauden enimmäiskeston lyhentäminen sadalla päivällä (pl. 58 vuotta täyttäneet)

Edellä mainittuja muutoksia selvästi merkittävämpi ehdotus on päivärahakauden lyhentäminen 100 päivällä, mikä vastaa 20 prosentin leikkausta enimmäiskestoon valtaosalle työttömistä. Valitettavasti meillä ei ole kotimaista tutkimusta siitä, miten päivärahakauden pituus vaikuttaa työttömyysjaksojen pituuteen, koska päivärahakauden enimmäispituudessa ei juuri ole tapahtunut muutoksia aiemmin. Poikkeuksena ovat vanhimmat työttömät, jotka ovat oikeutettuja työttömyysturvan lisäpäiviin aina eläkkeelle siirtymiseen asti. Työttömyysturvan lisäpäivien alaikärajaa on nostettu useampaan otteeseen ja näitä muutoksia on tarkasteltu useassa tutkimuksessa. Näissä tutkimuksissa on osoitettu, että työllistymien on hyvin vähäistä lisäpäiviin oikeutetussa ikäryhmässä verrattuna hieman nuorempiin ikäluokkiin, jotka ovat oikeutettuja ansioturvaan vain 500 päivän ajan (Kyyrä & Ollikainen 2008 ja Rantala 2002). Näitä tuloksia on kuitenkin hankala yleistää nuorempiin ryhmiin ja päivärahakauden lyhentämiseen 500 päivästä.

VATT:ssa on meneillään tutkimus, jossa arvioidaan vuoden 2003 työssäoloehdon muutoksen vaikutuksia (Kyyrä & Pesola 2016b). Tutkimus ei suoraan liity päivärahakauden enimmäiskestoon, mutta siinä tarkastellaan työttömiä, joiden jäljellä olevan päivärahakauden pituus työttömyysjakson alkaessa vaihtelee sen mukaan, täyttävätkö he työssäoloehdon vai eivät. Jos henkilö täyttää työssäoloehdon työttömyysjakson alkaessa, hänelle myönnetään uusi 500 päivän enimmäiskausi. Jos ehto ei täyty, hän on oikeutettu edellisestä työttömyysjaksosta mahdollisesti käyttämättä jääneisiin ansiosidonnaisiin päivärahapäiviin. Tarkasteluissa käy selvästi ilmi, että työttömyydestä poistuminen nopeutuu huomattavasti siinä vaiheessa, kun ansiosidonnaisen päivärahakauden loppu alkaa häämöttää. Merkittävä osa näistä poistumista liittyy uuden työpaikan löytymiseen. Toisaalta näyttää siltä, ettei sillä ole suurta merkitystä työllistymisen todennäköisyyden kannalta, onko päivärahakautta jäljellä 400 vai 500 päivää, vaan työllistyminen kiihtyy vasta siinä vaiheessa, kun ansiosidonnainen uhkaa loppua. Tämä tarkoittanee sitä, että päivärahakauden keston lyhentämisellä saattaa olla merkitystä lähinnä vain sille ansiosidonnaista saavalle joukolle, jolla on suuri riski päätyä pitkäaikaistyöttömäksi. Myös muita maita koskevat tutkimukset osoittavat, että päivärahakauden pituudella on vaikutusta työttömyyden kestoon ja työllistymiseen.

Näiden tutkimustulosten valossa on selvää, että 100 päivän leikkaus lyhentää työttömyysjaksoja, joskin tarkan arvion antaminen on vaikeaa.

Uudistusten muita mahdollisia vaikutuksia

Hyvä ansioturva (korkea päiväraha ja pitkä kesto) antaa työttömälle taloudelliset mahdollisuudet etsiä sopivaa työpaikkaa kauemmin, mikä voi johtaa parempaan allokaatioon työnhakijoiden ja avoimien työpaikkojen välillä. Toisin sanoen hyvällä ansioturvalla oleva työtön saattaa löytää suuremmalla todennäköisyydellä työpaikan, joka vastaa hyvin hänen osaamistaan. Tällaisessa työpaikassa työntekijä on tuottavimmallaan, mikä puolestaan voi näkyä korkeampana palkkana ja pidempänä työsuhteena. Toisaalta työttömyyden pitkittyessä osaaminen voi rapautua tai työnantajat voivat suhtautua pitkään työttöminä olleisiin varauksellisemmin, mikä puolestaan on omiaan alentamaan tulevan työsuhteen ehtoja. Suunnitellut heikennykset ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan voivat siis joko heikentää tai parantaa työllistyvien palkkoja ja työpaikkojen pysyvyyttä.

Valmistumassa olevan tutkimuksen mukaan ansiosidonnaisen päivärahan vaikutus seuraavan työsuhteen kestoon on epäselvä: vaikutus on yleisesti ottaen positiivinen mutta vaihtelee eri tilastollisten mallien välillä, eikä se useimmiten poikkea tilastollisesti nollasta (Kyyrä & Pesola 2016a). Sen sijaan korkeampi päiväraha näyttäisi laskevan selvästi työttömyyden jälkeistä palkkatasoa. Näiden tulosten valossa suunnitellut leikkaukset ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan tuskin heikentävät työttömyyden jälkeisten työsuhteiden laatua oleellisesti. Myös kansainvälinen tutkimuskirjallisuus aiheesta on ristiriitaista: joissakin tutkimuksissa on havaittu, että parempi työttömyysturva nostaa työttömyyden jälkeistä palkkatasoa ja/tai pidentää työsuhteiden kestoa, kun taas toisissa tällaisia vaikutuksia ei havaita ollenkaan. Yleisesti ottaen vaikutukset ovat olleet pieniä tai niitä ei ole ollenkaan.

Yllä on tuotu esille uudistusten todennäköisiä vaikutuksia ansiosidonnaista työttömyysturvaa saavien käyttäytymiseen. Ansioturvan muutoksilla voi olla myös vaikutusta työmarkkinatukea saaville. Jos uudistukset kannustavat ansioturvan saajia työllistymään ripeämmin, nämä vievät suuremman osuuden avoimista työpaikoista, jolloin työmarkkinatuen saajien työllistyminen voi hidastua, mikäli työpaikkojen lukumäärä ei samanaikaisesti kasva (ns. syrjäyttämisvaikutus). Toisaalta työttömyyskassaan kuuluvan työmarkkinatuen saajan näkökulmasta yksi kannustin työllistyä voi olla työssäoloehdon kartuttaminen, mikä mahdollistaa ansioturvan saamisen tulevaisuudessa (ns. entitlement-vaikutus). Tämä voi olla erityisen relevantti motiivi sellaisille henkilöille, joiden on vaikea löytää pidempiaikaisia työsuhteita ja jotka siksi pyörivät työttömyyden ja pätkätyösuhteiden välillä. Työs-

säoloehdon kartuttamisen kannustin on luonnollisesti sitä suurempi, mitä suurempi on ansioturvan ja työmarkkinatuen välinen ero. Uudistukset pienentävät tätä eroa ja voivat siten heikentää työmarkkinatuen saajien kannustimia työllistyä. Tällaisista epäsuorista vaikutuksista työmarkkinatuen saajiin ei juuri ole tutkimustietoa. On kuitenkin mahdollista, että ehdotetut uudistukset hidastavat hieman työmarkkinatuen saajien työllistymistä, mikä heikentäisi uudistusten kokonaisvaikutusta työttömyyteen.

Myös työnantajat voivat reagoida ansioturvan muutoksiin. Jos ansioturvan heikennykset kannustavat työttömiä etsimään aktiivisemmin töitä ja/tai alentavat näiden palkkavaatimuksia, uusien työntekijöiden löytäminen helpottuu ja rekrytointikustannukset laskevat, mikä voi innostaa työnantajia luomaan uusia työpaikkoja. Tämä puolestaan helpottaisi kaikkien työttömien työllistymistä.

Pitäisikö ansioturvan enimmäiskeston vaihdella?

Vaikka ansioturvan optimaalista tasoa on vaikea arvioida, se tuskin on vakio vaan riippuu taloudellisesta ympäristöstä. Useat taloustieteilijät ovat yhtä mieltä siitä, että voisi olla hyvä, jos ansioturva vaihtelisi suhdanteiden mukaan. Laskusuhdanteessa päivärahakauden kesto voisi olla pidempi (ja ehkä myös päivärahan taso korkeampi) kuin noususuhdanteessa. Tälle on useita perusteluja. Ensinnäkin ansiosidonnaisen vakuutusarvo työttömälle on suurempi laskusuhdanteessa, kun uuden työn löytäminen on hankalampaa ja siten riski työttömyyden pitkittymisestä suurempi. Toiseksi, silloin kun avoimet työpaikat ovat vähissä ja jokaiseen avoimeen paikkaan on useita hakijoita, yksittäisen työttömän työnhaku vaikeuttaa muiden työllistymismahdollisuuksia (ns. negatiivinen ulkoisvaikutus). Tällaisessa tilanteessa on vähemmän ongelmallista, jos työttömien työnhaun aktiivisuus hieman laskee esimerkiksi päivärahakauden pidennyksen vuoksi. Kolmanneksi rahan jakaminen laskusuhdanteessa työttömille, jotka todennäköisimmin laittavat ne kulutukseen, elvyttää kysyntää.

Yllä olevien argumenttien perusteella olisi toivottavaa, että jatkossa pohdittaisiin myös vaihtoehtoa, jossa ansioturvan enimmäiskesto (ja mahdollisesti päivärahan tasokin) vaihtelisi suhdannetilanteen mukaan. Noususuhdanteessa päivärahakauden kesto voisi olla nyt ehdotettua lyhyempi, kun taas syvässä lamassa nykyinen kahden vuoden pituus voisi olla ihan paikallaan.

Lähteet

Kyyrä (2010) Partial unemployment insurance benefits and the transition rate to regular work. European Economic Review 54, 911 – 930.

Kyyrä & Ollikainen (2008) To search or not to search? The effects of UI benefit extension for the older unemployed. Journal of Public Economics 92, 2048 – 2070.

Kyyrä & Pesola (2016a) The effects of UI benefits on unemployment and subsequent outcomes: Evidence from a kinked policy rule. Mimeo.

Kyyrä & Pesola (2016b) The effect of unemployment insurance eligibility requirements on labour market outcomes. Mimeo.

Kyyrä & Verho (2016) Do higher benefits for labour market program participants enhance re-employment? Mimeo.

Rantala (2002) Ikääntyvien työttömyys ja työttömyyseläke. Eläketurvakeskuksen raportteja 2002:28.

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