Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Viite: Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan kuulemistilaisuus 28.9.2016 liittyen asiaan HE 113/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi työttömyysturvalain muuttamisesta

Asia: Kirjallinen lausunto hallituksen esitykseen 113/2016

Kiitän mahdollisuudesta asiantuntijalausuntoon liittyen käsittelyyn, joka koskee hallituksen esitystä työttömyysturvalain muuttamiseksi. Valiokunnan toiveen mukaisesti tässä lausunnossa arvioidaan ensisijaisesti esitettyjen sosiaaliturvamuutosten kannustavuutta. Näkemykseni mukaan esitys ei pura tarkoituksenmukaisimmalla tavalla työntekoon liittyviä kannustinloukkuja. Työvoiman tarjontajoustoihin liittyvän tutkimuskirjallisuuden perusteella työnteon taloudellista kannustavuutta olisi tehokkaampaa ja sosiaalisesti oikeudenmukaisempaa parantaa kohdennetusti niissä väestöryhmissä, joissa työvoiman tarjonnan on havaittu joustavan keskimääräistä enemmän. Korotetun ansio-osan poistaminen toiminee kuitenkin empiirisen tutkimuksen valossa hallituksen tavoitteiden mukaisesti.

Esityksen pääasiallinen sisältö

Hallituksen esityksessä työttömyyspäivärahakauden enimmäiskesto lyhenee nykyisestä 500 päivästä 400 päivään ja alle kolmen vuoden työhistorialla 300 päivään. Uudistus ei koske henkilöitä, jotka täyttävät työssäoloehdon 58 vuotta täytettyään.

Esityksessä omavastuuaikaa pidennetään viidestä päivästä seitsemään päivään, työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavaa korotettua ansio-osaa alennetaan sekä pitkän työuran jälkeen maksettavista korotusosista ja korotetusta ansio-osasta luovutaan.

Esityksen keskeiset tavoitteet

Hallituksen esityksen 113/2016 keskeiset tavoitteet ovat hallitusohjelmaan kirjatun 200 miljoonan euron säästön toteuttaminen, työn vastaanottamiseen liittyvien kannustinloukkujen vähentäminen ja rakenteellisen työttömyyden alentaminen.

Työnteon taloudellinen kannustavuus ansioturvalla

Työnteon taloudellista kannustavuutta tarkasteltaessa keskeisin käytettävissä oleva mittari on työllistymisveroaste, joka kuvaa, kuinka monta prosenttia henkilön bruttotuloista katoaa siirryttäessä työttömästä työlliseksi, kun huomioon otetaan verot, veroluonteiset maksut, häviävät etuudet ja tulosidonnaiset palvelumaksut, kuten päivähoitomaksut. Tutkimuskirjallisuudessa

työttömyysloukkuna pidetään tilannetta, jolloin henkilön työllistymisveroaste on suurempi kuin 80 %. Työttömyysloukussa ovat usein erityisesti yksinhuoltajat, joiden tapauksessa sosiaaliturvan korotusosat nostavat työllistymisveroasteita.

Työllistymisveroaste laski vuosien 1995–2007 välillä 14,8 %. Vuonna 1995 keskimääräinen työllistymisveroaste oli 77,2 %, kun vuonna 2007 se oli 62,4 %. Vuosien 2011 ja 2015 välillä keskimääräiset työllistymisveroasteet kuitenkin nousivat työttömyydestä kokopäivätyöhön ja puolipäivätyöstä kokopäivätyöhön siirryttäessä. Muutoksiin vaikuttivat etenkin vuonna 2012 toteutettu työttömyysturvan parantaminen ja suojaosien käyttöönotto. Suojaosien käyttöönotto siirsi taloudelliset kannustinloukut korkeammille tulotasoille, mikä kertoo siitä, että suojaosuuksilla työnteon taloudellisen kannustavuuden johdonmukainen parantaminen on hankalaa. (Kotamäki & Kärkkäinen 2014.)

Työllistymisveroasteita: yksin asuva työtön ansioturvalla

Palkan muutos	
0 > 500 €	48,4 %
0 > 1000 €	60,1 %
0 > 2000 €	73,6 %
0 > 3000 €	71,8 %
1000 > 2000 €	87,1 %
2000 > 3000 €	68,0 %

Taulukko 1. Ansioturvan saajat eivät ole työttömyysloukussa yhtä usein kuin ajatellaan. Työttömyysloukku muodostuu nykyjärjestelmässä siirryttäessä osa-aikatyöstä kokoaikatyöhön (1000 eurosta 2000 euron palkkatasolle). Lähde: Pertti Honkasen mikrosimulointilaskelmat.

Työllistymisveroasteita: yksinhuoltaja ansioturvalla (2 lasta, kuntaryhmä 3, päivähoitomaksut)

Palkan muutos	
0 > 500 €	69,9 %
0 > 1000 €	77,7 %
0 > 2000 €	90,3 %
0 > 3000 €	93,6 %
1000 > 2000 €	102,8 %
2000 > 3000 €	100,2 %

Taulukko 2. Työnteon taloudellinen kannustavuus on useimmiten ongelma yksinhuoltajien työllistyessä kokoaikatyöhön. Lähde: Pertti Honkasen mikrosimulointilaskelmat.

Taloudellisten kannustimien parantamisella ei välttämättä saavuteta yhtä merkittäviä tuloksia kuin usein uskotaan. Esimerkiksi tuloverotuksen muutoksilla ei yleisellä tasolla ole katsottu voitavan vaikuttaa työllistymiseen liittyviin valintoihin. Työtunnit eivät ole juuri reagoineet ja myös työhön osallistumispäätösten osalta jousto on ollut varsin maltillinen 0,3. Toisin sanoen 10 prosentin nettotulojen kasvu on lisännyt työllistyneiden osuutta vajaalla kolmella prosentilla. (Matikka, Harju & Kosonen 2016.)

On myös hyvä huomioida, että vaikka työnteon taloudellista kannustavuutta on parannettu merkittävällä tavalla viimeisten parin vuosikymmenen aikana, ei työttömyysastetta ole saatu laskettua edes lähelle 1990-luvun alun vuosia, jolloin työnteon taloudelliset kannustimet olivat selvästi nykyistä heikommat. Ennen 1990-luvun alun lamaa työttömyysaste oli alimmillaan 3 prosentin tuntumassa. Tuloverotuksen keventämisen lisäksi työvoiman tarjontaa on pyritty lisäämään 1990-luvun puolivälistä alkaen lukuisilla aktivointitoimenpiteillä, jotka ovat lisänneet työttömyysturvan vastikkeellisuutta.

Ansioturvan keston lyhentäminen

Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa työttömyysturvan lyhentämisen on havaittu lyhentävän myös työttömyysjaksojen pituutta (esim. Filges, Geerdsen, Due Knuudsen, Klint-Jørgensen 2015).

Työnetsintäteoriassa vaikutuksen ajatellaan johtuvan siitä, että työttömän reservaatiopalkka, eli alhaisin palkka, jolla henkilö suostuu työskentelemään, laskee ja toisaalta myös siitä, että työtön hakee aktiivisemmin töitä työttömyysrahakauden lähestyessä loppuaan. Työnetsintäteoriaa voi tietenkin kritisoida siitä, että se pelkistää työn ainoaksi arvoksi palkan sekä unohtaa työnteon laajat vaikutukset hyvinvointiin ja työntekijän identiteettiin. Lisäksi työttömyysturvaan liitetyt sanktiot vaativat työttömältä aktiivisuutta työnhaun suhteen jo ennen työttömyysrahakauden loppua.

Työttömyysturvan keston ja tason vaikutuksia käsittelevien empiiristen tutkimusten perusteella arviot vaihtelevat suuresti ja riippuvat suhdannetilanteesta. Matti Kari (2016) tuo työttömyysturvan keston ja tason vaikutuksia koskevassa laajassa kirjallisuuskatsauksessaan esille myös Saksassa ja Yhdysvalloissa tehdyt tutkimukset, joiden perusteella kielteisten kannustinten vaikutukset ovat pienemmät, kun työttömyys on korkealla tasolla. Olennainen huomio on myös se, että työttömyysturvan keston lyhentäminen voi johtaa poistumiseen kokonaan työvoimasta, ei ainoastaan työllistymiseen. Tämä on huomioitava myös arviointitutkimusten tuloksia tulkittaessa.

Valtiovarainministeriön muistiossa (VM/BO/RY 29.10.2015) todetaan hallituksen esityksessä käytettävästä työllisyysvaikutusarviosta, että se on herkkä käytetylle käyttäytymisparametrin suuruudelle. Vaikka Valtiovarainministeriön käyttämä vaikutusarvio 0,1 onkin maltillinen, on hyvä huomioida, että parametri perustuu kirjallisuuskatsaukseen (Tatsiramos & van Ours 2014), jonka soveltamista Suomen nykytilanteeseen on arvioitava kriittisesti. Todelliset työllisyysvaikutukset ja sitä kautta saatavat todelliset säästöt voivat olla arvioitua matalammat.

Yhdysvaltain, Saksan, Itävallan ja Slovenian aineistoihin tukeutuminen tuottaa omat epävarmuustekijöitä parametriin, sillä maiden perusturvajärjestelmät eroavat Suomesta. Arvioitaessa työttömyysturvan keston lyhentämistä huomioon tulisi ottaa myös muut työmarkkina- ja etuusjärjestelmään liittyvät tekijät, kuten aktivointitoimenpiteet ja mahdolliset muut etuudet (Filges, Geerdsen, Due Knudsen, Klint-Jørgensen 2015, 39). Yhdessä maassa tehty havainto ei siis ole suoraan siirrettävissä toiseen maahan.

Suurempana puutteena voinee pitää kuitenkin aineistojen ajanjaksoja. 1980–1990-lukujen tilanne työvoiman kysynnän suhteen on ollut täysin poikkeava Suomen nykyisestä tilanteesta. Etenkin pitkäaikaistyöttömien työllistymismahdollisuuksien suhteen kysyntätekijöihin tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota arvioitaessa työttömyysturvan kielteisten kannustimien vaikutusta työhön osallistumispäätöksiin.

Työnteon kannustavuuden näkökulmasta esityksen keskeinen puute on siinä, ettei se huomioi kannustinloukkuja, jotka syntyvät henkilöiden pudotessa ansioturvalta perusturvan varaan. Riippuvuus asumis- ja toimeentulotuesta ovat ongelmallisia sekä työnteon taloudellisten kannustimien että työnteon psykologisten kannustinloukkujen eli byrokratialoukkujen näkökulmasta.

Riippuvuuden lisääntyminen asumis- ja toimeentulotuesta lisää etenkin osa-aikaisten työntekijöiden kohdalla viiveitä ja raportointivelvollisuuksia, mistä syystä pienten ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhteensovittaminen voidaan kokea hankalaksi ja epäkannustavaksi. Asiointipakkojen ja etuuksien viivästymisten lisäksi byrokratialoukut voivat tarkoittaa tukien katkeamisvaaraa. Etenkin pienituloisten kohdalla pienemmätkin katkokset tuloissa voivat johtaa toimeentulo-ongelmiin. Useissa tilanteissa byrokratialoukut voivatkin olla taloudellisia kannustimia suurempi ongelma työn vastaanottamiselle.

Kuten Valtiovarainministeriön muistiossakin tuodaan esille, ansioturvan keston lyhentäminen voi myös heikentää työsuhteiden laatua. Tehdyissä tutkimuksissa etuuksien vaikutukset työsuhteiden laatuun ovat olleet kuitenkin ristiriitaisia ja niiden pohjalta on hankala arvioida ansioturvan lyhentämisen vaikutuksia työsuhteiden laatuun (Kari 2016, 40).

Työnetsintäteorian mukaisesti työllisyys voi parantua, kun työttömät asettavat vähemmän laatukriteereitä työpaikoilleen (mikroefekti) ja työnantajat ovat halukkaampia tarjoamaan työtä, kun palkkavaatimukset ovat pienemmät (makroefekti) (kts. esim. Määttänen 2016). Onkin oletettavaa, että ansioturvan lyhentämisen vaikutus palkkaukseen ja työtunteihin on nykyisessä suhdannetilanteessa kielteinen. Se, missä suhteessa työllisyyden lisääminen työsuhteiden laadun kustannuksella on hyväksyttävä asia, on tietenkin poliittinen kysymys.

Ilkka Virjon, Simo Ahon ja Hannu Koponen (2006) ansioturvan päättymisen vaikutuksia arvioineen tutkimuksen mukaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan passivoiva vaikutus on vähäinen ja passivoivan vaikutuksen poistaminen johtaisi 500–1500 henkilöä alempaan työttömyyteen. Tosin esimerkiksi pienten lasten vanhemmilla passivoiva vaikutus oli suurempaa kuin muilla ryhmillä, eli ansiosidonnaista todennäköisesti käytetään myös muuhunkin kuin aktiiviseen työnhakuun. Ansioturvan passivoivaa vaikutusta tutkittiin henkilöillä, jotka olivat aloittaneet päivärahakautensa vuosina 1995–1998 välisenä aikana.

Työttömyysturvan heikentäminen on yksinkertainen tapa parantaa työnteon taloudellista kannustavuutta, mutta se lisää myös köyhyyttä ja mahdollisesti toimeentulo-ongelmia niiden henkilöiden kohdalla, jotka eivät onnistu työllistymään.

	GINI	Köyhyysaste (60), %		
		Kaikki	< 18 v	> 65 v
Ennen	27,01	13,51	12,11	12,80
Jälkeen	27,03	13,54	12,15	12,76
Ero	+0,02	+0,03	+0,04	-0,04

Taulukko 3. Uudistuksen vaikutukset tulonjakoon ja köyhyyteen. Uudistuksen vaikutuksesta tuloerot (GINI-kerroin 0 tarkoittaa täysin tasaista tulonjakoa) ja köyhyys (alle 60 % mediaanituloista) lisääntyvät työikäisen väestön keskuudessa. Lähde: Jussi Tervolan laskelmat SISU-mikrosimulointimallilla.

Omavastuuajan pidentäminen

Valtiovarainministeriön arviossa omavastuuajan työllisyysvaikutukset on arvioitu tulkitsemalla euromääräinen kokonaissäästö korvausasteiden alenemana. Arviota voi siis pitää hyvin spekulatiivisena. Omavastuuajan pidentäminen näyttäytyy ongelmallisena erityisesti perusturvan varassa elävien kohdalla ja voi lisätä toimeentulo-ongelmia. Mahdolliset kannustinvaikutukset tulisi arvioida arviointitutkimuksella uudistuksen jälkeen, sillä sosiaaliset haitat voivat helposti nousta saavutettuja taloudellisia hyötyjä suuremmiksi.

Korotetun ansio-osan alentaminen työllistymistä edistävien palvelujen ajalta

Työllistymistä edistävien palvelujen ajalta maksettavan korotetun ansio-osan alentamisen tarkoituksenmukaisuus riippuu ensisijaisesti siitä, katsotaanko aktivointitoimenpiteiden toimivan halutulla tavalla. Mikäli niiden katsotaan edistävän työllistymistä ja ehkäisevän syrjäytymistä, kuten yleensä ajatellaan, on korotusosan alentaminen ongelmallista.

Aktivointitoimenpiteiden tehokkuutta on kuitenkin myös kritisoitu paljon ja lisäkannustin ei tästä syystä ole kaikilla välttämättä tarkoituksenmukainen; etenkin jos korotusosa pidentää työttömyysjaksoja. Tässä tapauksessa aktivointitoimenpiteitä olisi kuitenkin mielekästä kehittää

siihen suuntaan, että ne edistävät aidosti työllistymistä sen sijaan, että kannustimia osallistua aktivointitoimenpiteisiin heikennetään.

Korotetun ansio-osan poisto

Korotetun ansio-osan poistamisen kannustinvaikutusten ennakkoarviointia on pidettävä melko luotettavana, sillä uudistuksen käyttöönotosta löytyy empiiristä tutkimusta. Korotetun ansio-osan käyttöönoton vaikutuksia tutkineet Roope Uusitalo ja Jouko Verho (2010) ovat osoittaneet, että korotusosa laski työllistymisen todennäköisyyttä 17 prosenttia. Vaikutus havaittiin suurimmaksi työttömyyden alkaessa ja se katosi oikeuden päättyessä. On tosin huomautettava, että Uusitalon ja Verhon tutkimuksessa otos on poimittu vuosina 2002–2004 työttömyyden aloittaneiden joukosta, jolloin taloudellinen tilanne poikkesi selvästi nykyisestä.

Teorian mukaan hyvä ansioturva voi myös johtaa laadukkaampiin työsuhteisiin ja korkeampaan palkkaukseen, mutta empiirinen näyttö tästä vaikutuksesta on vähäisempää (Kari 2016, 42).

Johtopäätökset

Tutkimuskirjallisuuden perusteella työttömyysturvan tason ja keston leikkaaminen lyhentävät työttömyysjaksoja. Ansioturvan keston lyhentäminen lisänneekin työllisyyttä maltillisesti Valtiovarainministeriön vaikutusarvioon liittyvistä epävarmuustekijöistä huolimatta. Heikossa suhdannetilanteessa vaikutus voi olla kuitenkin arvioitua pienempi.

Samanaikaisesti uudistuksen kielteiset seuraukset ovat ilmeisiä: perusturvan varaan tippuvien kannustinloukut sekä toimeentulo-ongelmat lisääntyvät ja työllisyys paranee todennäköisimmin työsuhteiden laadun kustannuksella. Tästä syystä esitystä ei voi pitää kannustinloukkujen purkamisen näkökulmasta tarkoituksenmukaisimpana ratkaisuna.

Koska tutkimuskirjallisuudesta tiedetään, että työvoiman tarjonnan jousto on erityisesti naisten ja ikääntyneiden kohdalla muita väestöryhmiä merkittävämpää, olisi työnteon taloudellista kannustavuutta mielekkäintä parantaa kohdentamalla se näihin ryhmiin. Ilmeisin ryhmä, jonka työnteon taloudellista kannustavuutta olisi perusteltua parantaa, ovat yksinhuoltajat. Sosiaaliturvan heikentämisen sijaan yksinhuoltajien työnteon taloudelliseen kannustavuuteen voidaan vaikuttaa esimerkiksi keventämällä päivähoitomaksuja.

Naisten työllisyyttä voitaisiin parantaa myös purkamalla kotihoidontukijärjestelmä, joka selittänee merkittävällä tavalla lastensaanti-iässä olevien naisten heikompaa työllisyysastetta suhteessa muihin Pohjoismaihin. Myös yli 50-vuotiaiden miesten työllisyys on heikolla tasolla suhteessa muihin Pohjoismaihin. (Jäntti 2016.) Yli 50-vuotiaiden miesten työllisyyden parantamiseen yksi keino voisivat olla investoinnit uudelleenkoulutukseen.

Veropolitiikan vaikutuksia työvoiman tarjontaan tutkineet Tuomas Matikka, Jarkko Harju ja Tuomas Kosonen (2016, 30) katsovatkin, että vero- ja sosiaaliturvalainsäädännön muutoksia tehokkaampia keinoja lisätä työvoiman tarjontaa olisivat nimenomaan investoinnit työvoiman tarjontaa lisääviin julkisiin hyödykkeisiin, kuten lasten päivähoitoon, koulutukseen ja terveydenhuoltoon.

Työnteon taloudellisen kannustavuuden lisäksi työllisyyspolitiikassa olisi tarkoituksenmukaista kiinnittää nykyistä enemmän huomiota myös muihin tekijöihin. Julkishyödykkeisiin kohdistuvien investointien lisäksi etenkin pienten ansiotulojen ja sosiaaliturvan yhdistämistä helpottava byrokratialoukkujen purkaminen edistäisi todennäköisesti työllisyyttä. Vaatimus osa-aikaisen työn ja sosiaaliturvan joustavammasta yhteensovittamisesta lisääntyy lähitulevaisuudessa, mikäli digitaaliset teknologiat ja tekoäly vähentävät työvoiman kysyntää.

Pitkäaikaistyöttömien kohdalla olisi myös perusteltua kiinnittää nykyistä enemmän huomiota työvoiman kysynnän merkitykseen. Pitkäaikaistyöttömien tulotason heikentäminen ei lisää merkittävällä tavalla siirtymistä avoimille työmarkkinoille, mikäli todellisia työllistymismahdollisuuksia ei ole. Esimerkiksi sosiaalipolitiikan professori Heikki Hiilamo (2014) onkin selittänyt pitkäaikaistyöttömyyttä nimenomaan matalasti koulutettuun työvoimaan kohdistuneen kysynnän vähenemisellä.

YTM Ville-Veikko Pulkka

tutkija

Kelan tutkimus

ville-veikko.pulkka@kela.fi

Lähteet

Filges, Trine, Geerdsen, Lars Pico, Due Knudsen, Anne-Sofie & Klint-Jørgensen, Anne-Marie (2015): Unemployment Benefit Exhaustion: Incentive Effects on Job-Finding Rates. Research on Social Work Practice. 25:1, 21–43.

Hiilamo, Heikki (2014): Onko pitkäaikaistyötön vapaamatkustaja? THL-blogi. Saatavilla <https://blogi.thl.fi/web/yhteiskuntapolitiikka/blogitekstit/-/blogs/onko-pitkaaikaistyoton-vapaamatkustaja- >, luettu 26.9.2016.

Jäntti, Markus (2016): Palkkaerot ja työllisyysaste Suomessa – mitä paljastaa kansainvälinen vertailu? VATT-kolumni. Saatavilla <http://www.vatt.fi/ajankohtaista/kolumnit/kolumni/news_1808_id/382 >, luettu 26.9.2016.

Kari, Matti (2016): Työttömyyden kustannukset, työttömyysturvan vaikutus työmarkkinakäyttäytymiseen ja työvoimapalvelut. Palkansaajien tutkimuslaitos. Työpapereita 305. Saatavilla <http://www.labour.fi/?wpfb_dl=3156>, luettu 26.9.2016.

Kotamäki, Mauri & Kärkkäinen, Olli (2014): Työllisyys kasvaa, työnteko vähenee? Työnteon kannustimet ja suojaosareformin vaikutus. Työpoliittinen Aikakauskirja 4/2014.

Matikka, T., Harju J. & Kosonen, T. (2016): Tuloverotuksen vaikutus työn tarjontaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2016.

Määttänen, Niku (2016): Työttömyysturvan leikkaaminen voi helpottaa työllistymistä. Akateeminen talousblogi. Saatavilla <http://blog.hse-econ.fi/?p=7712>, luettu 26.9.2016.

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

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