17.11.2023

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 73/2023 vp. eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 73/2023 vp) annettiin eduskunnalle 12.10.2023. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia, työttömyysturvalain muuttamisesta annettua lakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia, työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta annettua lakia, työttömyyskassalakia, työttömyyskassalain muuttamisesta annettua lakia ja julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia. Muutokset koskisivat palkansaajan työssäoloehtoa, työttömyysetuuden sovittelua ja työttömyysetuusoikeuden alkamisen ajankohtaa sekä työttömyysetuuksiin maksettavia lapsikorotuksia

Hallituksen esitykseen liittyvät työllisyysvaikutusarviot on valmisteltu valtiovarainministeriössä ja liittyvät hallitusohjelman sopimukseen kannustinloukkujen purkamisesta. Valtiovarainministeriö on hallitusohjelman liitteeseen D liittyvien vastuidensa mukaisesti arvioinut[1] näiden ehdotusten vaikutuksia rakenteelliseen työllisyyteen sekä julkiseen talouteen. Tässä lausunnossa kuvataan lyhyesti arvioiden muodostamista sekä eräitä usein aiheeseen kytkeytyviä kysymyksiä.

Teoria: miksi etuusleikkaukset vaikuttaisivat työllisyyteen?

Toteutuneen työllisyyden ja työnteon kannustimien välinen yhteys on empiirinen kysymys, mutta myös sen teoreettisen taustan ymmärtäminen helpottaa tulosten tulkintaa. Taloustieteessä on melko vakiintunut ajatus siitä, että pidemmällä aikavälillä talouden työn tarjonnalla on keskeinen vaikutus toteutuneen työllisyysasteen kannalta. Intuitiivinen tapa ajatella tätä on huomata, että talouksien esimerkiksi talouksien varsin erikokoisilla väestöillä tai väestönkasvulla ei vaikuttaisi olevan selkeää yhteyttä työllisyyteen. Työpaikkoja siis näyttäisi syntyvän sitä mukaa, kun vaikkapa väestö kasvaa (ja näin työn tarjonta taloudessa kasvaa). Epäintuitiiviselta tuntuisi myöskin ajatus, jonka mukaan tietyssä maassa olisi oltava jokin ennalta määritetty määrä työpaikkoja, joiden kehitys ei sitten olisi riippuvainen talouden tekijöistä.

Tätä kautta voidaan kehitellä ajatus, jonka mukaan työn tarjonnalla on merkitystä työllisyyden näkökulmasta. Mitä enemmän ihmiset ovat halukkaita tarjoamaan työpanostaan, sitä enemmän esimerkiksi halukkaille yrityksille on tarjolla työvoimaa; tai ehkäpä osa halukkaista perustaa itse yrityksen tarjoten työnsä tuotoksia tässä muodossa. Työn tarjontaan voivat taas vaikuttaa monenlaiset tekijät: kulttuurilliset normit, monet institutionaaliset tekijät, sekä myös taloudelliset kannustimet. Hallituksen esityksessä käsiteltävien kysymysten osalta keskeinen kysymys liittyy työnteon taloudellisiin kannustimiin. Teoreettinen ajatus on, että

[1] Arviointimuistioita on julkaistu osoitteessa https://vm.fi/tyollisyystavoitteiden-seuranta

mikäli työn ulkopuolella oleminen on taloudellisesti suhteellisesti vähemmän houkuttelevaa, kuin työn tekeminen, valitsee useampi talouden henkilö työn tekemisen – siis työn tarjonnan kasvattamisen.

On tietenkin mahdollista ajatella monia syitä, mistä tämä voisi johtua: vastaanotetaan esimerkiksi hieman vähemmän mieluisia töitä, tai töitä hieman kauempaa. Käsiteltävän kysymyksen kannalta keskeinen empiirinen kysymys on kuitenkin se, onko teoria oikeassa: toisin sanottuna, vaikuttavatko työnteon taloudellisten kannustimien muutokset esimerkiksi työttömyysjaksojen kestoihin. Tähän kysymykseen on pyritty vastaamaan soveltamalla kotimaisessa tutkimuksessa havaittuja joustoja, ja tutkailemalla niitä kansainvälisen tutkimuksen kontekstissa.

Empiirinen tutkimus: hyödynnetystä kirjallisuudesta

Työttömyysturvaan liittyvien muutosten arvioinnissa on sovellettu kahdentyyppisiä ns. joustoestimaatteja, jotka kertovat, miten tutkimuksen mukaan työttömyys tai työllisyys reagoivat muutoksiin etuuksissa. Pääperiaate laskelmissa on hyödyntää tutkimusta ”takaperin”: sikäli, kun tutkimuksessa tunnetaan sekä muutos sekä etuudessa (selittävä) ja työllistymisessä (selitettävä), on vaikutus (jousto) tuntematon. Vaikutusarvoissa tunnetaan sekä vaikutus (jousto tutkimuksesta) että muutos etuudessa, ja muodostetaan näiden perusteella arvio vaikutuksesta työllisyyteen.

Näistä yleisimmin on hyödynnetty Uusitalon ja Verhon (2010) ansiosidonnaista työttömyysturvaa koskevaa joustoa, joka on luonteeltaan työttömyysturvan tason ja työllisyyden välinen yhteys. Vaihtoehtoisia joustoestimaatteja tälle löytyy kirjallisuudesta lukuisia. Uusitalon ja Verhon (2010) estimoima jousto on arvoltaan 0,79; vastaavasti esimerkiksi Kyyrä ja Pesola (2017a) saavat hieman matalamman joustoarvon 0,5. Näistä estimaateista Uusitalon ja Verhon estimaatti on mittaluokaltaan kuitenkin lähellä kirjallisuuskatsauksista (ks. Schmieder ja Wachter 2016 tai Tatsiramos ja van Ours 2014) löytyvien joustojen keskiväliä ja siten edustaa melko keskimääräistä tulosta. Ansioturvaa koskevan jouston lisäksi on sovellettu Kyyrän (2020) työmarkkinatukea koskevaa joustoa. Vaikka tutkimusasetelmat vaihtelevat, joustoja on luontevaa tulkita melko lyhyellä aikavälillä työttömyysturvan tasossa tapahtuvien muutosten vaikutuksina.

Taulukko 1: Hallituksen esityksen 73/2023 vp. eri osien vaikutukset työllisyyteen

	Vaikutus	*Keskeiset lähteet*		
Lapsikorotukset	10000	Uusitalo & Verho 2010	Kyyrä 2020	Jäntti ym. 2015
Lomakorvausten jaksotus	2700	Uusitalo & Verho 2010		
Omavastuuajan pidennys	1200	Uusitalo & Verho 2010	Kyyrä 2020	
Työssäoloehdon muutos	5600	Uusitalo & Verho 2010		
Työttömyysturvan suojaosat	vähäinen	Tervola & Ollongvist 2023		
Työssäoloehdon euroistaminen	1500	Uusitalo & Verho 2010	Kyyrä & Pesola 2020	

Lisäksi lapsikorotusten muutosten osalta on sovellettu toissijaisesti Jäntin ym. (2015) tulosta. Toisin kuin edellä kuvatut joustot, kyseessä ei ole työttömyyden kestoon liittyvä jousto, vaan työn tarjontaan liittyvä jousto. Ero on arvioiden näkökulmasta ensisijaisesti tekninen: työn tarjontajousto on estimoitu koko väestön tasolla, hyödyntäen työnteon kannustimien vaihtelua eri väestönryhmissä ja tämän yhteyttä työllisyyden vaihteluun näissä väestönryhmissä. Artikkeli edustaa laadukasta, kotimaisen estimaatin kysymykselle antavaa tutkimusta, jonka tulos sijoittuu kansainvälisen kirjallisuuskatsauksen (ks. Lundberg ja Norell 2020) todennäköisenä pitämään vaihteluväliin. Näissä laskelmissa hyödynnetään Tilastokeskuksen SISU-

mikrosimulointimallin yhteyteen rakennettua työllistymisveroastelaskelmaa, jolla arvioitua muutosta työllistymisveroasteissa hyödynnetään jouston kanssa työllisyyden muutoksen saamiseksi.

Edellä kuvatut tutkimukset kuvaavat ns. ekstensiivisen marginaalin vaikutuksia: pohditaan muutosta työttömyyden ja työllistymisen välillä. Työttömyysturvan suojaosien osalta tämä vaikutus on myös jossain määrin relevantti. Suojaosat ja sovittelu muodostavatkin yhdessä kokonaisuuden, jonka keskeinen kysymys on myös, miten paljon työnteko muuttuu ns. intensiivisellä marginaalilla eli miten suojaosat vaikuttavat jo töissä olevien lisätyötunteihin. Koska suojaosat sekä heikentävät että parantavat työnteon kannustimia, on niitä tarkasteltava kokonaisvaltaisemmin. Hallitusneuvotteluiden aikaan Tervola ja Ollonqvist (2023) laativat SISU-mikrosimulointimallin yhteyteen rakennetulla laajemmalla työn tarjonta –laskelmalla arvion suojaosien vaikutuksesta työntunteihin, ja eri vaikutusten loppusumma oli lopulta vähäinen. Hallituksen esityksessä viitatun julkaisemattoman tutkimustuloksen mukaan suojaosien käyttöönotto olisi lisännyt siirtymiä täydestä työttömyydestä osa-aikaiseen työttömyyteen. Aiemmin esitellyissä tuloksissa ei kuitenkaan voitu ottaa kantaa siihen, onko suojaosien käyttöönotto vaikuttanut osa-aikaisen työn määrään täysiaikaisen työn kustannuksella, eli tulos kuvaa vain yhtä osaa kokonaisuudesta.

Muita erityiskysymyksiä: suhdannetilanne, makrotalous, ja työsuhteiden laatu

Etuuksien muutoksiin ja työllisyysvaikutuksiin liittyy myös muita talousteoreettisesti kiinnostavia kysymyksiä. Ensimmäinen näistä liittyy taloudellisen suhdanteen vaikutuksiin. Ajatus on (teoriasta Landais ym. 2018, empiriasta esimerkiksi Schmieder ym. 2012), että heikossa suhdannetilanteessa työttömyysturvan muutoksilla olisi vähemmän vaikutusta työttömyyteen; ajatukselle on myös empiiristä tukea. Tuoreimpien ennusteiden valossa (ks. taulukko 2, VM 2023) suhdannetilanne ei näytä uudistusten tullessa voimaan erityisen huonolta. Vuonna 2024 työllisyysasteen ennustetaan edelleen olevan hyvin korkealla, 78,3 prosentissa, ja vuodelle 2025 sen ennustetaan nousevan 78,9 prosenttiin. Samoin bruttokansantuotteen odotetaan kasvavan vuosina 2024 ja 2025. Suhdannevaikutuksen osalta on tärkeää myös muistaa, että rakenteellisten työllisyystoimien on tarkoitus vaikuttaa pitkällä aikavälillä. Näistä syistä suhdanneasian ei ole arvioitu vaikuttavan työllisyysarvioihin erityisesti.

Taulukko 2: Syksyn ennusteiden mukaiset ennustetut työllisyysasteet v. 2025

Lähde	*Ennustettu työllisyysaste 2025, 20-64-vuotiaat, %*
Labore	78,1
VM	78,9
Suomen Pankki	78
Etla	80

Toinen talousteoriasta kumpuava kysymys liittyy siihen, miten työttömyysturvan muutokset vaikuttavat seuraaviin työsuhteisiin. Teorian näkökulmasta vaikutus on epäselvä: on mahdollista ajatella, että korkeampi etuus johtaa pidempään työttömyyteen, joka johtaa inhimillisen pääoman rapautumiseen. Tällöin korkeampi etuustaso vaikuttaisi tulevien työsuhteiden laatuun negatiivisesti. On myös mahdollista ajatella, että korkeampi etuustaso antaa paremmin aikaa etsiä sopivampaa työsuhdetta. Tällöin taas korkeamman etuustason vaikutus tulevien työsuhteiden laatuun olisi positiivinen. Kotimaisessa tutkimuksessa on kaksi

julkaistua teosta, jotka käsittelevät asiaa. Näistä Kyyrä ja Pesola (2017a) tutkii ansiosidonnaisen työttömyysturvan taitekohdan avulla etuuden tason vaikutusta työttömyyden jälkeisten työsuhteiden laatuun. Lopputuloksena on, että korkeammat etuudet paitsi pidentävät työttömyysjaksoja, myös heikentävät työttömyyttä seuraavan työsuhteen palkkoja. Tässä korkeamman etuuden vaikutus oli siis negatiiviinen. Kyyrä ja Pesola (2017b) taas tutkivat ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston vaikutuksia. Tutkimuksessa havaitaan, että pidempi työttömyysturva pidentää työttömyyden kestoa, mutta vaikuttaa positiivisesti seuraavan työsuhteen laatuun. Pidemmän etuuden keston vaikutus oli siis positiivinen. Ristiriitaisista vaikutuksista ja epäselvästä vaikutuksen teoreettisesta suunnasta johtuen arvioissa on ajateltu, ettei työttömyysturvan muutoksilla olisi merkittävää vaikutusta työttömyyden jälkeisiin työsuhteisiin.

Kolmas talousteoreettinen kysymys liittyy siihen, onko etuuksien muutoksilla laajempia kokonaistaloudellisia vaikutuksia. Kysymys ei ole yksinkertainen, sillä asiaan liittyy monimutkaisia vaikutuskanavia. Lisäksi empiirinen tutkimus on ristiriitaista. Esimerkiksi Chodorow-Reich ym. (2018) tutkiessaan Yhdysvaltojen tilannetta päätyy siihen, että finanssikriisin yhteydessä nousseen taantuman aikana työttömyysturvan pidennykset eivät hyvin merkittävästi vaikuttaneet työttömyyteen kokonaistaloudellisella tasolla. Hieman toisenlaiseen tulokseen päätyvät Fredriksson ja Söderström (2020) hyödynäessään Ruotsin työttömyysturvassa olevia kattosääntöjä ja vaihtelevia paikallisia palkkatasoja. Heidän tutkimuksensa mukaan työttömyysturvan kokonaistaloudelliset vaikutukset ovat suuremmat, kuin työttömyysturvan vaikutuksia yksittäisten reformien kontekstissa arvioivat tutkimukset antaisivat ymmärtää. Kuten työsuhteen laatua käsittelevien vaikutusten osalta, tutkimuksessa ei muodostu selvää linjaa siitä, onko kokonaistaloudellisilla kytkennöillä vaikutusta lopputulokseen. Näin vaikutusarvioihin ei ole tehty korjauksia mahdollisesti mikrotaloudellisista estimaateista poikkeavien kokonaistaloudellisten vaikutusten osalta.

Lähteet

Chodorow-Reich, G., & Coglianese, J., Karabarbounis, L. (2018): The macro effects of unemployment benefit extensions. A measurement error approach. The quarterly Journal of Economics (2019), 227-279.

Frederiksson, P., Söderström, M. (2020): The equilibrium impact of unemployment insurance on unemployment: evidence from a non-linear policy rule. Journal of Public Economics 187 (2020) 104199.

Jäntti, M., Pirttilä, J., & Selin, H. (2015). Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates? Journal of Public Economics, 127, 87-99.

Kyyrä, T., & Pesola, H. (2017a): The effects of UI benefits on Unempoyment and Subsequent Outcomes: Evidence from a Kinked Benefit Rule. IZA DP No. 10484.

Kyyrä, T. & Pesola, H. (2017b): Estimating the Effects of Potential Benefit Duration without Variation in the Maximum Duration of Unemployment Benefits. IZA DP No. 10799.

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

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

Landais, C., Michaillat, P., & Saez, E. (2018): A macroeconomic approach to Optimal Unemployment Insurance: Theory. American Economic Journal: Economic Policy, vol. 10, no. 2, May 2018, pp. 152-81.

Lundberg, J. & Norell, J. (2020): Taxes, benefits, and labour force participation: a survey of the quasi-experimental literature. Journal of the Finnish Economic Associaction 1/2020.

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

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

Schieder, J. F., von Wachter, T., & Bender, S. (2012): The effects of extended unemployment insurance over the business cycle: evidence from regression discontinuity estimates over 20 years. The Quarterly Journal of Economics, Volume 127, Issue 2, May 2012, p. 701-752.

Tatsiramos, K. ja van Ours, J. C. (2014) Labor Market Effects Of Unemployment Insurance Design, Journal of Economic Surveys, Wiley Blackwell, vol. 28(2).

Tervola, J., & Ollonqvist. J. (2023): Työttömyysturvan suojaosan poiston työllisyysvaikutukset. THL 17.5.2023.

Valtiovarainministeriö (2023). Taloudellinen katsaus syksy 2023. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2023:65.