Lausunto eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 16.4.2024

Roope Uusitalo

Helsingin yliopisto

Asia: HE 13/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Valiokunta on pyytänyt lausuntoa työttömyysturvaa koskevien lakien muuttamisesta erityisesti niiden työllisyysvaikutusten osalta.

Lakiesitykset koskevat ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan porrastamista, työssäoloehdon muutoksia palkkatuetun työn osalta, ikäsidonnaisista työttömyysturvan kerryttämistä koskevista poikkeuksia, kuntien velvoitteita ja yli 58-vuotiaita koskevia ansiopäivärahan suojasäännöksiä.

Ehdotuksen tavoitteena on julkisten menojen säästö sekä työttömyysturvamenojen alenemisen että työllisyyden kasvun kautta. Ehdotuksista taloudellisilta vaikutuksiltaan selvästi merkittävin on ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan porrastaminen työttömyyden keston mukaan. Keskityn lausunnossani siksi pääasiassa porrastamisen vaikutuksiin. Käsittelen seuraavassa

- työttömyysturvan porrastamiseen liittyviä periaatteellisia näkökohtia
- laskelmien perustana olevien tutkimusten soveltumista työttömyysturvan muutosten vaikutusten arviointiin
- laskelmien toteutustapaa, suhdetta muihin työttömyysturvan muutoksiin sekä laskelmiin liittyvää epävarmuutta
- ehdotusten vaikutusta työttömyysturvan rahoitukseen ja valtion budjettiin

Työttömyysturvan porrastus

Työttömyysturva on vakuutus, jonka tavoitteena on turvata työttömien toimeentulo työttömyyden aikana ja tasoittaa kulutusmahdollisuuksia työttömyysriskin realisoituessa. Samalla vakuutuksen olemassaolo heikentää työttömien kannustimia uuden työpaikan etsimiseen ja kasvattaa ns. reservaatiopalkkaa, jolla työttömät ovat valmiita ottamaan vastaan työtarjouksia.

Taloustieteessä on jo 1970-luvulta lähtien tehty optimaalista työttömyysturvaa koskevaa tutkimusta, jonka tavoitteena on löytää työttömyysturvan taso, joka parhaalla mahdollisella tavalla turvaa työttömien toimeentulon ottaen huomioon työttömyysturvan kustannukset muulle yhteiskunnalle sekä

työttömyysturvan vaikutukset työttömien käyttäytymiseen[1]. Tämä tutkimus tuottaa arvioita sekä työttömyysturvan optimaalisesta tasosta että sen muodosta, eli esimerkiksi työttömyysturvan riippuvuudesta suhdannetilanteesta, työttömyysturvan tason muutoksista työttömyyden pitkittyessä ja erilaisten työnhakuun liittyvien velvoitteiden ankaruudesta ja valvonnasta.

Karkeasti tiivistettynä tulosten mukaan työttömyysturvan pitäisi olla anteliaampi laskusuhdanteessa, kun turvan tarve on suurin, työpaikkoja on vähän eikä työttömyysturvan aiheuttamien kannustimien heikkeneminen siksi vaikuta yhtä paljon työllistymiseen kuin noususuhdanteessa, jolloin työpaikan löytäminen on helpompaa. Vastaavasti noususuhdanteessa työttömyysturvan ehdot voivat olla tiukempia, kun työllistymisen mahdollisuudet ovat parempia ja kannustimilla työn vastaanottamiseen enemmän merkitystä.

Optimaalista työttömyysturvaa koskevan tutkimuksen mukaan myös työttömien ohjaus, valvonta ja monitorointi on hyödyllistä, koska se osin korjaa taloudellisten kannustimien vaikutusta ja turvan taso voi olla parempi kuin jos työnhakuun kannustettaisiin pelkkien taloudellisten kannustimien avulla.[2]

Työttömyysturvan riippuvuudesta työttömyyden kestosta optimaalista työttömyysturvaa koskeva tutkimus on tuottanut monenlaisia tuloksia. Karkeasti yleistäen optimaalinen profiili voi olla laskeva, tasainen tai jopa nouseva.

Suomessa paljon huomiota herättäneen ruotsalaistutkimuksen[3] mukaan työttömyysturvan porrastaminen siten että tuki pienenee työttömyyden pitkittyessä ei välttämättä ole optimaalista. Tämä johtuu ruotsalaistutkimuksen mukaan lähinnä siitä, että lyhyen aikaa työttömänä olleet reagoivat työttömyysturvan muutoksiin enemmän kuin pitkään työttömänä olleet. Lisäksi työttömyysturvan tarve ja lisäkruunusta saatava hyöty kasvaa työttömyyden pitkittyessä, mikä puoltaa pikemminkin nousevaa kuin laskevaa turvan tasoa työttömyyden pitkittyessä. Toisaalta saman tutkimuksen mukaan Ruotsissa työttömyysturva on kauttaaltaan ”liian antelias” ja työttömyysturvan leikkaukset olisivat siksi perusteltuja.

Suomessa työttömyysturva oli 1980-luvulla porrastettu siten että korvaustaso laski 20 prosentilla 100 työttömyyspäivän jälkeen. Vuonna 1987 porrastusta lievennettiin niin että korvaustaso laski 12,5 prosentilla 200 työttömyyspäivän jälkeen. Lopulta porrastuksesta luovuttiin kokonaan. Porrastuksen vaikutusten arviointia vaikeutti pian alkanut lama eikä luotettavia tuloksia 1980-luvun porrastusten vaikutuksesta saatu laskettua[4]. Työttömyysturvaa porrastettiin uudelleen 2000-luvun alussa, kun Koulutus- ja erorahaston maksama eroraha korvattiin korotetulla ansiopäivärahalla ensimmäisten 150 työttömyyspäivän ajalle. Tätä koskevaa tutkimusta[5] on käytetty nyt käsillä olevassa lakiesityksessäkin.

---

[1] Baily, Martin Neil. 1978. “Some Aspects of Optimal Unemployment Insurance.” *Journal of Public Economics* 10 (3): 379–402

[2] Jan Boone, Peter Fredriksson, Bertil Holmlund, Jan C. Van Ours, Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions, *The Economic Journal*, Volume 117, Issue 518, March 2007, Pages 399–421

[3] Kolsrud, Jonas, Camille Landais, Peter Nilsson, and Johannes Spinnewijn. 2018. "The Optimal Timing of Unemployment Benefits: Theory and Evidence from Sweden." *American Economic Review,* 108 (4-5): 985-1033.

[4] Moisala Jutta & Roope Uusitalo (2003): Alentaisiko työttömyyskorvausten *porrastaminen* työttömyyttä? Työpoliittinen aikakauskirja 3/2003.

[5] Uusitalo, Roope, and Jouko Verho. "The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform." *Labour Economics* 17.4 (2010): 643-654.

Hallituksen esityksen laskelmien taustalla olevista tutkimuksista

Hallituksen esityksessä viitataan useampaan otteeseen yhdessä Jouko Verhon kanssa vuonna 2010 julkaisemaamme tutkimukseen "*The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform.*" Tämä tutkimus perustuu vuonna 2003 tapahtuneeseen reformiin, jossa ansiosidonnainen työttömyyspäiväraha kasvoi keskimäärin 15 prosentilla ensimmäisten 150 työttömyyspäivän ajalta. Työttömyyspäivärahan kasvu korvasi aikaisemmin käytössä olleen erorahan, jonka katsottiin työttömyysturvan kehityksen myötä muuttuneen tarpeettomaksi ja tekevän työttömyysturvajärjestelmästä turhan monimutkaisen.

Vuoden 2003 uudistuksen vaikutuksia oli mahdollista arvioida suhteellisen luotettavasti, koska uudistus kohteli eri tavalla erilaisen työhistorian omaavia työttömiä. Aikaisempaa suurempaa päivärahaa saavia työttömiä voitiin verrata työttömiin, joiden päiväraha säilyi ennallaan. Lisäksi käytössä oli aikaisempaa paljon yksityiskohtaisempaa aineistoa työttömyysturvan saajista ja uudistus tapahtui aikana, jolloin muu työttömien toimeentuloturva tai suhdannetilanne ei samaan aikaan radikaalisti muuttunut.

Tutkimuksen mukaan työttömien työllistyminen väheni työttömyysjakson alussa eli periodilla, jolloin ansiopäiväraha oli aikaisempaa parempi. Jotta tuloksia voitiin verrata muualla työttömyysturvan vaikutuksesta tehtyihin tutkimuksiin, vaikutusten suuruutta mitattiin estimoiduilla joustoilla eli työttömyysturvan tason suhteellisen muutoksen vaikutuksella työttömyyden kestoon. Näitä joustoestimaatteja on nyt hyödynnetty hallituksen esityksen laskelmissa vuonna 2024 toteutettavien ansiosidonnaisen työttömyysturvan vaikutuksista.

On luonnollisesti kyseenalaista, miten hyvin 15 vuotta sitten tehty, 20 vuotta sitten tapahtunutta työttömyysturvareformia koskeva tutkimus ennustaa nyt tekeillä olevien työttömyysturvamuutosten vaikutuksia. Toisaalta tilanteita, joissa työttömyysturvajärjestelmä muuttuu tavalla, joka mahdollistaa muutosten luotettavan arvioinnin ei tapahdu kovin usein. Lisäksi vanhakin Suomea koskeva tutkimus voi olla parempi lähtökohta muutosten arvioinnille kuin tuoreempi kansainvälinen tutkimus. Tutkimuksessa arvioimme, että Suomea koskevat arviomme työttömyysturvan vaikutuksista työttömyyden kestoon olivat korkeampia kuin vertailukelpoisissa kansainvälisissä tutkimuksissa keskimäärin, mutta totesimme että kirjallisuudesta löytyy vielä suurempiakin arvioita työttömyysturvan vaikutuksesta työttömyyden kestoon.

Suurimmat riskit 20 vuotta vanhan tutkimuksen käytössä lienevät suhdannetilanteen erilaisuus ja työttömyyden luonteen muutos. Jo työttömyysasteen lasku viimeisten 20 vuoden aikana muuttaa työttömien joukkoa siten, että työttömät eivät välttämättä reagoi työttömyysturvan muutoksiin samalla tavalla kuin vuonna 2003.

Hallituksen esityksen työllisyysvaikutusarvioista

Hallituksen esityksessä työttömyysturvan muutosten vaikutusta työttömien toimeentuloon, työllistymisen kannustimiin, työllisyyteen ja työttömyysturvan menoihin on arvioitu kattavasti ja yksityiskohtaisesti.

Työllisyysvaikutuslaskelmien peruslähestymistapa on poimia aikaisempia uudistuksia arvioineesta tutkimuksista parametreja, jotka kuvaavat työttömien reaktiota työttömyysturvan muutoksiin ja kertoa näillä muutoksilla nyt tekeillä olevien työttömyysturvan muutosten suuruus. Jos aikaisemmat tutkimukset kuvaavat riittävän hyvin nykyisten työttömien tilannetta ja jos lakimuutosten vaikutukset työttömyysturvan tasoon voidaan luotettavasti laskea, laskelmien lähtökohta on hyvin perusteltu. Laskelmat kuvaavat kohtuullisella tarkkuudella myös tilannetta, jossa useampi etuus muuttuu samanaikaisesti, kunhan kaikkien etuuksien muutokset otetaan huomioon. Periaatteessa vaikutukset ovat myös additiivisia siten, että

esimerkiksi päivärahan porrastuksen vaikutus voidaan laskea erikseen ja lisätä tähän arvio muiden työttömyysturvan uudistusten vaikutuksesta.

Työttömyysturvan muutosten työllisyysvaikutusten arviointiin liittyy luonnollisesti huomattavaa epävarmuutta. Alkuperäisissä tutkimuksissa estimoidut joustotkin ovat piste-estimaatteja, joitten ympärillä on suhteellisen leveä luottamusväli. Näiden joustojen ekstrapoloinnista eri aikaan, eri suhdannetilanteeseen ja erilaiseen työttömien joukkoon syntyy vaikeasti arvioitava määrä lisää epävarmuutta.

Epävarmuuksista huolimatta hallituksen esityksessä olevissa laskelmissa ei ole ilmeisiä epäjohdonmukaisuuksia tai ilmeisellä tavalla harhaisia estimaatteja. Myös käytäntö, jossa arvioita tehdään keskitetysti valtiovarainministeriössä, on osoittautunut toimivaksi. Oleellista on, että laskelmien tekemiseen on riittävästi asiantuntemusta ja laskelmien tekijät voivat tehdä arvioitaan ilman poliittista painostusta.

Arvio työttömyysturvauudistuksen vaikutuksesta työttömyysmenoihin ja sitä kautta julkiseen talouteen on luotettavampi kuin työllisyysvaikutuksia koskeva arvio, koska työttömyysmenojen muutoksesta suuri osa tapahtuu mekaanisesti päivärahojen pienentyessä, ellei muiden etuuksien kasvu työttömyysturvan leikkauksia kompensoi. Tällaisia laskelmia tehdään hallituksen esityksessäkin ns. mikrosimulaatiomallien avulla. Mallien hyvä puoli on niiden kyky ottaa huomioon monien etuusmuutosten päällekkäinen vaikutus sekä työttömien toimeentuloon että työttömyysturvamenoihin.

Työttömyysturvan rahoituksesta ja valtion budjetista

Ansiosidonnaiset työttömyyspäivärahat rahoitetaan pääasiassa työllisyysrahaston työntekijöiltä ja työnantajilta perimillä pakollisilla vakuutusmaksuilla. Valtio rahoittaa periaatteessa työmarkkinatukea vastaavan osuuden työttömyysturvamenoista, joskin kustannustenjaossa on erinäisiä poikkeuksia tästä pääperiaatteesta.

Koska työttömyysturvan leikkaukset kohdistuvat lähinnä ansiosidonnaisiin päivärahoihin, pienenevät erityisesti työllisyysrahaston vastuulla olevia kustannuserät. Viime vuosien hyvä työllisyystilanne on pienentänyt työllisyysrahaston kustannuksia siinä määrin, että rahaston suhdannevaihtelun tasaamiseen tarkoitettu puskuri on täyttymässä. Lisäksi työttömyysmenojen aleneminen pienentää puskurin suuruutta.

Viime vuoden lopun päätöksillä työttömyysvakuutusmaksuja alennettiin tämän kehityksen vuoksi 1,4 prosenttiyksiköllä. Osa tästä summasta palautuu julkiselle sektiorille kasvaneiden verotulojen muodossa. Lisäksi osa summasta kerättiin takaisin pienentämällä verotuksen indeksikorotuksia eli efektiivisesti korottamalla palkansaajien veroja. Tästä huolimatta työttömyysvakuutusmaksujen alennus keventää nettonakin palkansaajien verotusta ja erityisesti työnantajien pakollisia vakuutusmaksuja. Vaikka kyse on työhön kohdistuvasta verosta ei silti ole vallitsevassa taloustilanteessa välttämättä tarkoituksenmukaista edelleen keventää verotusta vaan kerätä työttömyysturvan säästöt jonkin mekanismin avulla valtion budjettialijäämää pienentämään.