LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖTTÖMYYSTURVALAIN JA ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työttömyysturvalain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Kiitän mahdollisuudesta lausua ja esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys tiivistetysti

Hallituksen esitys koskee muutoksia ansiopäivärahan määrässä, palkansaajan työssäoloehdon kertymistä sekä kuntien velvollisuutta järjestää erinäisiä aktivointitoimia tietyille työttömille. Ansiopäivärahaa porrastettaisiin alentamalla päivärahan ansio-osaa työttömyyden pitkittyessä. Lisäksi työssäoloehdon perusteita tiukennettaisiin palkkatuetun työn osalta sekä muutettaisiin ja poistettaisiin monia työttömyysturvan ikäsidonnaisia poikkeussääntöjä.

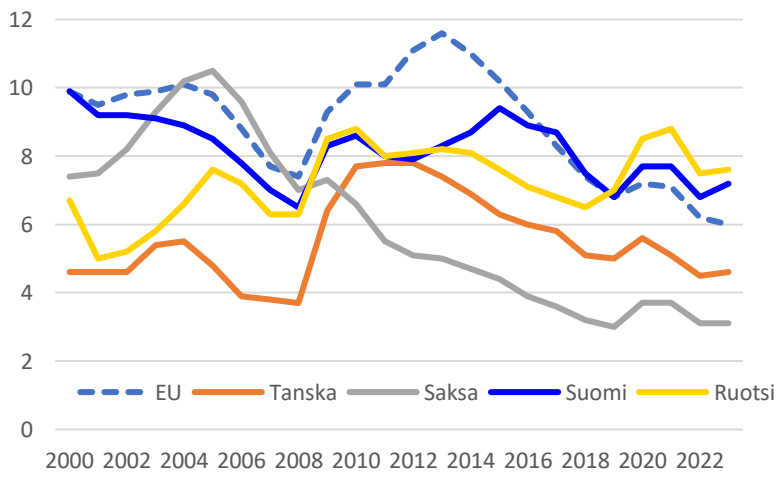
Työttömyyden yleiskuva Suomessa

Työmarkkinoiden mittareita tarkastelemalla voi sanoa, että suomalainen työmarkkina ei toimi toivotulla tavalla. Erityisesti huomio kiinnittyy työttömyyden tasoon, joka on kymmeniä vuosia ollut tarpeettoman korkea. Myös työllisyysaste on ollut riittämätön, joskin se on viime vuosien aikana noussut. Suomen työttömyysaste on 1990-luvun alun suuren laman jälkeen laskenut vain yhtenä vuotena alle seitsemän prosentin. Suomen työttömyysasteen pitkän aikavälin (2000-2023) keskiarvo on noin kahdeksan prosenttia, joka on kaikkiin verokkimaihin verrattuna selvästi korkeampi taso.

Karrikoiden voi todeta, että Suomessa on ollut tanskalainen sosiaaliturvan taso ilman yhtä voimakkaasti aktivoivaa työvoimapolitiikkaa tai joustavia työmarkkinoita. Suomen toteuttamaa korkeaan työttömyysasteeseen johtavaa työmarkkinamallia on vuosien varrella kritisoitu, mutta toimenpiteet rakenteellisen työttömyyden painamiseksi alas ovat jääneet puolitiehen.

Samalla korkea työttömyys on aiheuttanut tuotannonmenetyksiä sekä yksilön kannalta työttömyyteen kytkeytyviä ongelmia. Voi pitää positiivisena asiana sitä, että istuva hallitus pyrkii ratkaisemaan rakenteellisen työttömyyden haastetta kunnianhimoisilla toimenpiteillä.

Kuvio 1 Työttömyysaste Suomessa ja verrokkimaissa. Lähde: AMECO.



Ansiosidonnaisen taso, kesto ja porrastus

Suomalainen työttömyysvakuutus on eurooppalaisessa kontekstissa kestoltaan pitkähkö, mutta tasoltaan melko tyypillinen. Jokaisen maan työttömyysvakuutusjärjestelmät ovat myös täynnä poikkeuksia ja poikkeuksen poikkeuksia, mikä vaikeuttaa kokonaiskuvan luomista. Toisaalta suomalainen asumis- ja toimeentulotuki vaikeuttavat maiden välisiä vertailuja.

Hallituksen esityksessään linjaaman uudistuksen jälkeen ansiosidonnainen on edelleen pitkä, mutta turvan päiväkohtainen taso alenee. Kokonaisuudessaan ansioturvan taso olisi edelleen kansainvälisesti vertaillen kohtalainen, joskin ero Pohjoismaisiin verrokkimaihin kasvaa. Yksi tulkinta on, että Suomen julkisen talouden heikko tila ei mahdollista nykyisenkaltaista sosiaaliturvaa ja siksi sitä on uudistettava työllisyyttä tukevampaan suuntaan. Hallituksen esitys on linjassa tämän tulkinnan kanssa.

Yleisenä poliittis-taloudellisena sääntönä todettakoon, että ennakkoehto hyvän sosiaaliturvan ylläpidolle on pitää huolta julkisen talouden tasapainoista. Jos julkinen talous ei ole tasapainossa, altistuu sosiaaliturva leikkausten kohteeksi.

Hallituksen esityksen päähuomio kiinnittyy ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastamiseen, mikä käytännössä johtaa ansiosidonnaisen työttömyysturvan alentumiseen työttömyyden pitkittyessä. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastamiselle voi löytää hyvät perusteet taloustieteellisestä tutkimuskirjallisuudesta. Keskeisimmät perustelut ovat taloudellisten kannustimien kautta nopeampi työllistyminen sekä julkisten menojen vähentyminen.

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan porrastaminen on Euroopassa yleistä. Ansiopäivärahan työttömyyden keston mukaan aleneva profiili on mm. Belgiassa, Kroatiassa, Tšekissä, Virossa, Ranskassa, Italiassa, Latviassa, Luxemburgissa, Puolassa, Sloveniassa, Espanjassa, Ruotsissa, ja Hollannissa.[1]

Työllisyysvaikutusten arvioinnin osalta työttömyydestä poistumisen todennäköisyys ei kasva ”staattisesti” vasta portaan osuessa kohdalle, vaan ihmiset reagoivat ennakoiden tulevaa työttömyysturvan heikentymistä. Siten uudistuksen piirissä ovat kaikki työttömät – eivät pelkästään 40 päivää tai kauemmin työttömänä olleet.

Yhtä tiettyä ”optimaalista työttömyysturvan tasoa” on vaikea määrittää, vaan muutoksissa joudutaan aina tekemään valinta tehokkuuden ja tulonjaollisten aspektien välillä, mikä on lopulta poliittinen valinta. Hallituksen esityksessä ansiosidonnaisen turvan leikkausta voi pitää merkittävänä eli esityksessä painottuu erityisesti tehokkuusnäkökulma. Suomen korkea rakenteellinen työttömyysaste ja heikko julkisen talouden tila huomioiden tehokkuusnäkökulman painottaminen on perusteltua.

Työssäoloehdon erityissäännösten kiristäminen

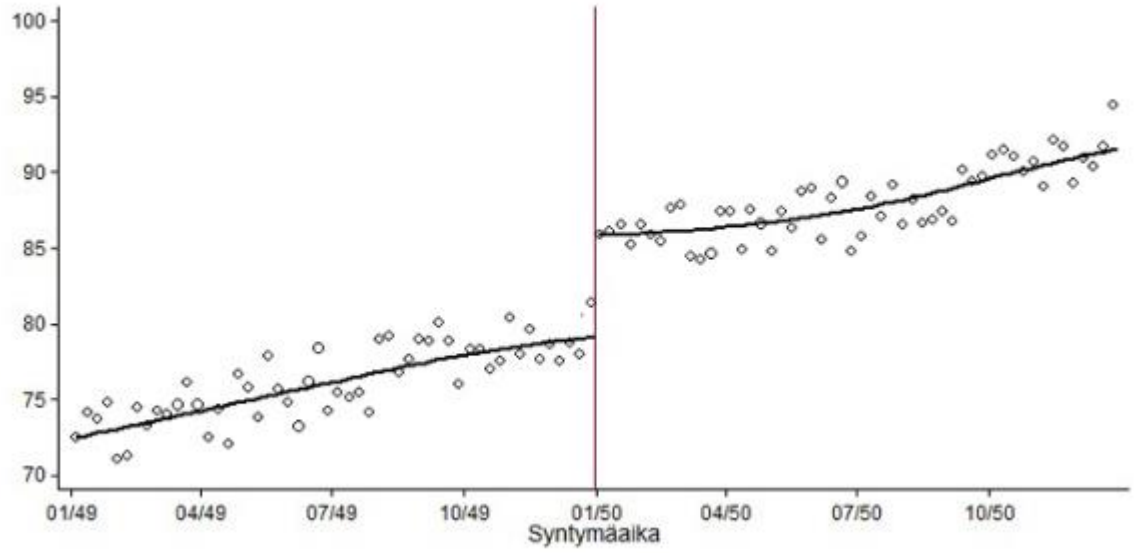
Ikääntyneiden työntekijöiden työttömyys on pitkään ollut koholla. Usein selitykseksi on tarjottu yritysten harjoittamaa ikäsyrjintää työmarkkinoilla. Ikäsyrjintääkin esiintyy, mutta ilmiön selitysvoimaa on suuresti liioiteltu. Vähemmälle huomiolle on jäänyt rakenteelliset, sosiaaliturvajärjestelmään sisäänrakennetut syyt, jotka ovat kannustaneet ikääntyneitä työntekijöitä passivoitumaan työmarkkinoilla.

Historiallisesti merkittävin rakenteelliset tekijät ovat olleet erilaiset varhaiseläköitymisen reitit, jolloin varsin työkykyiset ihmiset ovat pystyneet jättäytymään työelämän ulkopuolella ennen eläkeikää. Aikaisemmin työttömyyseläkkeenä, myöhemmin ”työttömyysputkena” tai ”eläkeputkena” tunnetut työttömyysturvan

[1] Lista perustuu Missoc-tietokantaan, mikä on viimeksi päivitetty heinäkuussa 2023.

lisäpäivät ovat olleet toinen erittäin merkittävä rakenteellisesti ikääntyneiden työllisyyttä vähentävä tekijä. Kuvio 2 havainnollistaa Kyyrän ja Pesolan (2017) tutkimuksen keskeistä tulosta, jossa lisäpäiväoikeuden poisto kasvattaa työllisyyttä merkittävästi; kahden vuoden ikärajan nosto työttömyysputkessa kasvatti lopputyöuran työllisyyttä seitsemällä kuukaudella. Merkittävän työttömyyttä kasvattavan vaikutuksen takia työttömyysturvan lisäpäivistä on sittemmin päätetty asteittain luopua.

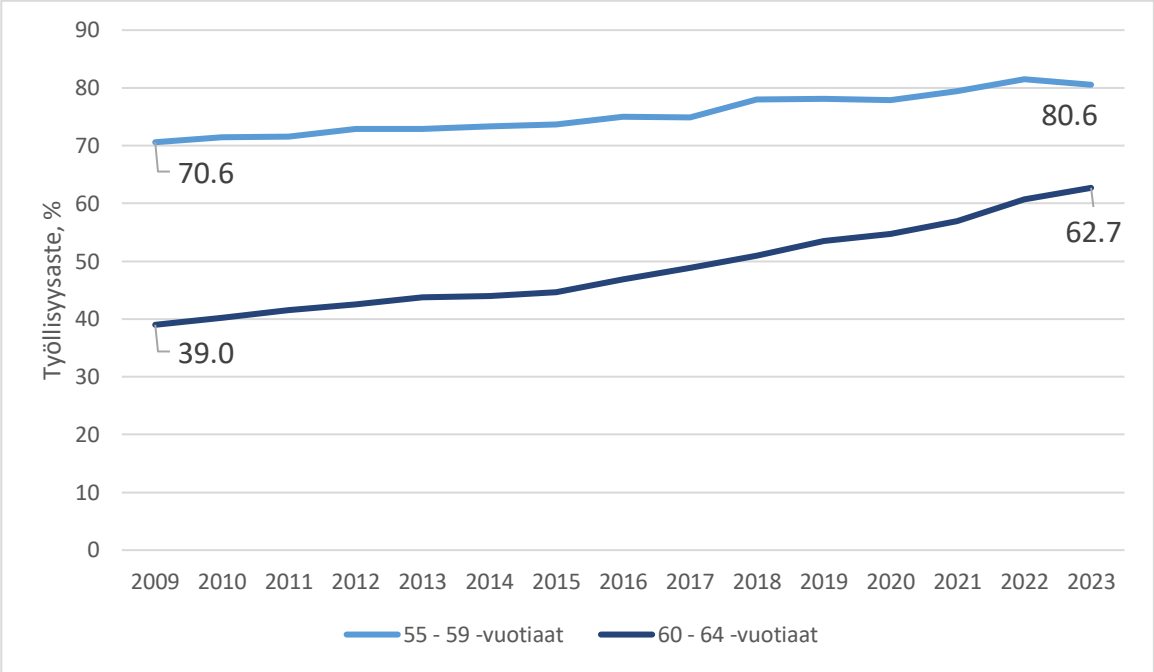
Kuvio 2 Yhteenlasketut työkuukaudet vuosina 2004–2013 syntymäviikon mukaan vuosina 1949 ja 1950 syntyneille, jotka työskentelivät yksityisellä sektorilla vuonna 2001. Lähde: Kyyrä ja Pesola (2017)[2]



Edellä mainituista järjestelmistä on pitkälti luovuttu samalla, kun lakisääteistä vanhuseläkeikää on maltillisesti nostettu. Varttuneempien ihmisten työllisyydessä onkin havaittu merkittävä kasvu lähihistoriassa. Kasvun mittaluokka ja nopeus on siinä määrin merkittävää, että ikäsyrjintä-hypoteesi ei sitä selitä.

[2] Kyyrä, Tomi & Pesola, Hanna, 2020. "Long-term effects of extended unemployment benefits for older workers," Labour Economics, Elsevier, vol. 62(C).

Kuvio 3 Ikääntyneiden työntekijöiden työllisyysaste, %. Lähde: Tilastokeskus.



Rakenteellisesti ikääntyneiden työllisyysastetta alas painavista järjestelmistä jäljellä on edelleen kuntien tukityöllistäminen sekä siihen liittyvä osaoptimointi. Kunnan on kannattanut siirtää ikääntynyt työtön mihin tahansa työssäoloehtoa kerryttävään toimintaan, koska näin työttömyysetuuden kustannus on siirtynyt työttömyyskassojen ja valtion maksettavaksi ja kunta on välttynyt pitkäaikaistyöttömyyteen liittyviltä suorilta kustannuksilta. Hallituksen esityksessä kunnalle muodostuisi parempi kannustin ohjata työtön työllistymään kestävästi ja myös työttömän kannusteet työllistyä paranisivat merkittävästi, kun ansiosidonnaista työttömyysturvaa ei enää voisi jatkaa eläkeikään saakka.

Hallituksen esityksessä linjatut toimenpiteet parantaisivat siis kuntien kannustimia panostaa aktiiviseen työvoimapolitiikkaan ja parantaisivat työttömien kannustimia hakea aktiivisesti työtä avoimilta työmarkkinoilta. Uudistuksen haittapuolena olisi se, että joidenkin työttömien työttömyysturvan taso tippuisi. Jälleen kerran kyse on taloudellisen tehokkuuden (työllisyyden) ja tulonjaollisten aspektien välisestä jännitteestä.

Sosiaaliturvan liittyvät rakenteelliset tekijät ovat olleet merkittävin syy aiemmin heikkoon työllisyysasteeseen ikääntyneiden palkansaajien tapauksessa. Odotettavissa on, että rakenteellisten tekijöiden poistamisen takia ikääntyneiden työllisyysaste nousee ennen pitkää lähelle muun väestön työllisyysasteita.

Vaikutus työsuhteiden laatuun

On esitetty, että sosiaaliturvan madaltaminen vaikuttaa negatiivisesti työsuhteiden laatuun. Näin saattaa olla jossakin tilanteissa, mutta Suomen osalta huoli tuskin on suuri. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan tyypillisin 400 päivän kesto on todennäköisesti vähintään riittävän pitkä työnhakuun. Olennaista ei myöskään ole työttömyyden jälkeisen ensimmäisen työpaikan laatu, vaan pitkän aikavälin tulemat. On jopa toivottavaa, että työtön siirtyy avoimille työmarkkinoille mahdollisimman pian, vaikka hieman sopimattomampaan työtehtävään, koska siirtymä sopivampaan työpaikkaan tapahtuu helpommin työllisyydestä kuin työttömyydestä.

Kyyrän ja Pesolan (2020)[3] tutkimus antaa viitettä siitä, että korkeampi ansioturvan taso heikentää tulevan työsuhteen laatua, joskin kuten todettua, olennaisempaa on katsoa työttömien sijoittumista pitkällä aikajänteellä. Tatsiramoksen (2014)[4] kokooma-artikkelissa käydään läpi tutkimuskirjallisuutta todeten, että anteliaan työttömyysturvan vaikutukset työsuhteen laatuun ovat vähäisiä ja todennäköisesti nämä vähäiset hyödyt eivät ylitä pidemmistä työttömyysjaksoista aiheutuneita kustannuksia.

Yhteenveto

Julkiset menot ovat liian suuret tuloihin nähden. Suomen julkinen talous velkaantuu nopeasti ja alijäämä on muuttunut rakenteelliseksi. Viimeisen 15 vuoden aikana talouskasvu on ollut hidasta, oikeastaan olematonta. Olemme sananmukaisesti eläneet velaksi. On viisasta talouspolitiikkaa pyrkiä kääntämään julkisen talouden suunta.

Hallituksen esityksessä esitetään lainsäädäntömuutoksia, jotka vähentävät julkisen talouden menoja ja lisäävät työllisyyttä. Askel kohti ”työlinjaa” on järkevää, koska mitä enemmän julkista taloutta pystytään sopeuttamaan työllisyyden kautta, sitä vähemmän joudutaan tekemään ikäviä leikkauksia. Toisaalta julkisten menojen leikkauksia voi perustella myös sillä, että ne syrjäyttävät yksityistä toimeliaisuutta ja lisäävät kansalaisten valtioriippuvuutta.

Varsinkin Suomen vallitsevan taloustilanteen oloissa hallituksen esitykseen sisältyviä toimia voi pitää kannatettavina.

Mauri Kotamäki
VTT, ekonomisti

[3] Tomi Kyyrä & Hanna Pesola, 2020. "The Effects of UI Benefits on Unemployment and Subsequent Outcomes: Evidence from a Kinked Benefit Rule," Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Department of Economics, University of Oxford, vol. 82(5), pages 1135-1160, October.
[4] Tatsiramos, K. Unemployment benefits and job match quality. IZA World of Labor 2014: 44 doi: 10.15185/izawol.44