

Liite SAK:n pääekonomisti Ilkka Kaukorannan blogikirjoitukseen ”Työttömyysturva on valepuvussa oleva sosiaaliturvan leikkaus”. Julkaistu SAK:n verkkosivuilla 22.8.2019.

Taloustieteen valossa työttömyysturvan porrastuksen hyödyt ovat epäselvät

Moni taloustieteilijä on suositellut työttömyysturvan porrastamista keinona parantaa työnteon kannustimia, On tärkeää kuitenkin huomata, että porrastuksen hyödyistä ei ole selvää tieteellistä yksimielisyyttä.

Professori [Matti Tuomala](#) ja Palkansaajien tutkimuslaitoksen [Ilpo Suoniemi](#) esittivät aktiivimallin yhteydessä perusteltua ja tutkimukseen pohjautuvaa kritiikkiä ajatukselle, että työttömyysturvan tason pitäisi laskea yli ajan. Kannattaa lukea myös Etlan tutkimusjohtajan Niku Määttäsen [blogi](#), jossa käydään mielestäni varsin hyvin läpi argumentit porrastuksen puolesta ja sitä vastaan.

En toista tässä tutkijoiden argumentteja, mutta minun johtopäätökseni keskustelusta on, että työttömyysturvan porrastus ei ole mikään taloustieteen suosittama itsestäänselvyys. Löytyy järkeviä argumentteja sekä sen puolesta että sitä vastaan.

Ajankohtaisen keskustelun kannalta on kuitenkin tärkeä pysähtyä miettimään, miten porrastus toisi kaivattuja työllisyshyötyjä.

Vaikutusarvioissa sosiaaliturvan taso ja työllisyys kulkevat käsikädessä

Valtiovarainministeriön laskelmissa etuus- ja veromuutosten työllisyysvaikutukset syntyvät työnteon taloudellisten kannustimien muutoksista. Tässä laskentakehikossa etuusheikennys alentaa sosiaaliturvan korvausastetta, ja sitä kautta parantaa kannustimia hakeutua töihin.

Tälle laskutavalle löytyy tutkimuksista tukea, koska empiirisissä tutkimuksissa on usein havaittu, että työnteon kannustimilla on vaikutusta työttömyyden keston. Tutkimuksissa kannustimien vaikutuksen suuruus kuitenkin vaihtelee, ja sen takia näihin laskemiin liittyy merkittävää epävarmuutta.

On myös tärkeä huomata, että vaikka työnteon kannustimilla on monissa tutkimuksissa havaittu olevan merkitystä, [maavertailuista näemme](#), että erityisen hyvät työnteon taloudelliset kannustimet eivät ole sen enempää välttämätön kuin riittäväkään ehto korkealle työllisyydelle. Monet muut asiat ja instituutiot vaikuttavat siis työllisyyteen enemmän.

Valtiovarainministeriön suosimissa vaikutuslaskelmissa työttömyysturvan porrastamisen työllisyysvaikutus ei siis synny portaista itsestään, vaan pelkästään muutoksista työttömyysturvan korvausasteessa. Porrastus aiheuttaa laskelmissa työllisyysvaikutuksia vain, jos niiden myötä työttömyysturvan keskimääräinen korvausaste muuttuu.

Porrastusta on jo selvitetty – iso työllisyshyöty edellyttäisi merkittävää leikkausta

Aktiivimallia suunnitellut [työllisyystyöryhmä](#) selvitti erilaisten porrastusmallien vaikutuksia. Tässä yhteydessä virkamiehet olettivat aiempien empiiristen tutkimusten tulosten pohjalta, että yhden prosenttiyksikön alenema työttömyysturvan korvausasteessa lyhentää työttömyyden keskimääräistä kestoä 0,7 prosentilla.

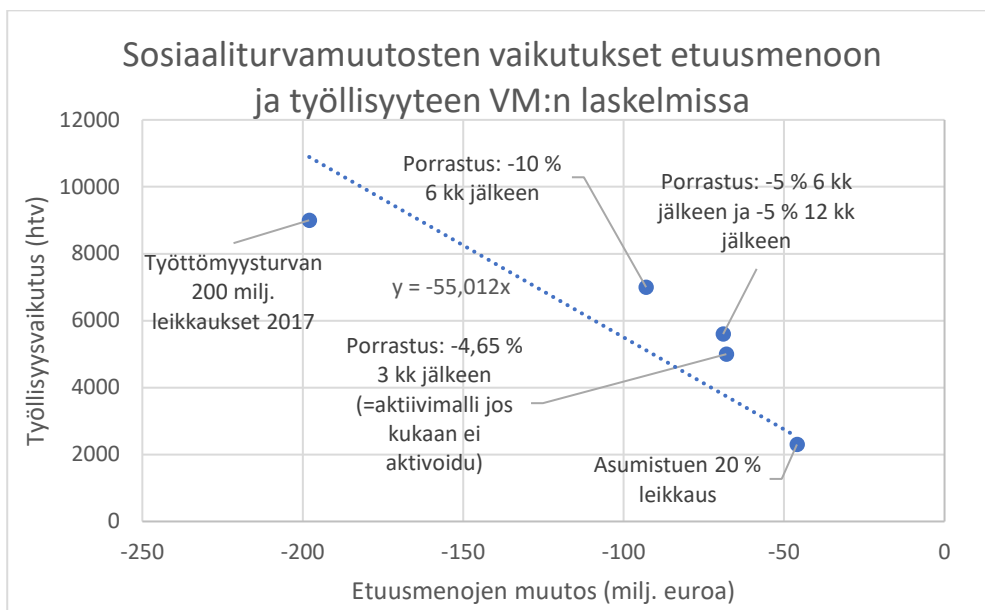
Työryhmä arvioi kolmen eri porrastusmallin vaikutuksia:

Malli	Työllisyysvaikutus	Työttömyysturvamenot
10 % alenema 6 kk kohdalla	+ 7 000	- 93 milj. €
5 % alenema 6 kk kohdalla ja 5 % alenema 12 kk kohdalla	+ 5 600	- 69 milj. €
4,65 % leikkaus 3 kk jälkeen pl. palveluissa tai osa-aikatyössä olevat	+ 5 000	- 68 milj. €

Näiden porrasmallien arviot ovat hyvin samansuuntaisia kuin muutkin valtiovarainministeriön tekemät vaikutusarviot sosiaaliturvamuutoksista.

Esimerkiksi [VM:n kannustinloukkutyöryhmä](#) arvioi 46 miljoonan euron asumistukileikkauksen lisäävän työllisyyttä 2 300 hengellä ja [vuoden 2017 työttömyysturvaleikkauksen VM arvioi](#) leikkaavan etuusmenoja 198 miljoonaa euroa ja lisäävän työllisyyttä 9 500 hengellä.

Kun eri toimenpiteiden vaikutusarviot asetetaan samaan kaavioon, näkyy, että leikkauksen suuruudella ja työllisyysvaikutuksella on vahva yhteys. Kun sosiaaliturvamuutosten vaikutusarviot perustuvat työn taloudellisten kannustimien muutoksiin, työllisyyden lisääminen tarkoittaa käytännössä sosiaaliturvasta leikkaamista. Vähän toimenpiteestä tai laskelmasta riippuen, kutakin leikattua miljoonaa euroa kohden, työllisyys laskennallisesti vahvistuisi 45–80 hengellä.



Kustannusneutraalikin porrastus on pitkäaikaistyöttömän näkökulmasta leikkaus

Kustannusneutraali porrastus, jossa työttömyysturvaa parannetaan alusta ja heikennetään lopusta siten, että keskimääräinen taso säilyy ennallaan, ei siis tässä laskentakehikossa vaikuttaisi työllisyyteen.

Työttömyysturvan korotus alkuvaiheessa heikentää kannustimia ja hidastaa työllistymistä, kun taas loppupuolen heikennys vastaavasti parantaa kannustimia ja nopeuttaa työllistymistä.

Kustannusneutraalissa mallissa vaikutukset kutakuinkin kumoavat toisensa, eli tällainen porrastus ei vaikuta työllisyyteen.

Vaikka tällainen porrastus olisi julkisen talouden ja työllisyyden kannalta neutraali, sillä olisi isoja vaikutuksia yksittäisiin työttömiin. Tällainen kustannusneutraali porrastus hyödyttää niitä, jotka ovat työttöminä vain lyhyen aikaa, ja leikkaa niiltä, joiden työttömyys pitkittyy.

Vuonna 2017 ansioturva saavista työttömistä 55 prosenttia on ollut työttömänä alle puoli vuotta ja 45 prosenttia tätä pidempään. Ansiopäivärahamenot eivät välttämättä jakaudu samalla tavalla, mutta ei mene paljon pieleen, jos yksinkertaisuuden vuoksi oletetaan, että ansioturvamenot jakautuvat samalla tavalla.

Karkeasti laskien kustannusneutraali malli olisi esimerkiksi sellainen, jossa ensimmäiset kuusi kuukautta maksetaan viisi prosenttia korotettua ansiopäivärahaa ja sen jälkeen päiväraha tippuisi kuusi prosenttia nykyistä alemmaksi.

Keskimääräistä 1 340 euroa kuukaudessa ansiopäivärahaa saava hyötyisi tällaisesta reformista ensimmäisen kuuden työttömyyskuukauden aikana yhteensä 400 euroa. Portaan jälkeen päiväraha jäisi nykyistä pienemmäksi, jolloin 11 kuukautta työttömänä ollut jäisi uudistuksessa nolille ja puolitoista vuotta työttömänä olevan tapauksessa tällainen kustannusneutraali reformi leikkaisi tukia yhteensä 560 eurolla.

Säätämällä portaiden suuruutta ja sijainteja voidaan toki päätyä malleihin, joissa saadaan kannustinlaskelmissa positiivinen työllisyysvaikutus. On kuitenkin tärkeä huomata, että halutun työllisyysvaikutuksen saaminen edellyttää sitä suurempia leikkauksia pitkäaikaistyöttömille mitä suurempia parannuksia kohdistetaan työttömyyden alkuvaiheeseen.

Porrastus edellyttää isompia leikkauksia saman työllisyshyödyn saamiseksi

Työttömyysturvan porrastus tarkoittaa, että työnteon kannustimia lisäävät leikkaukset kohdistetaan vain osaan työttömistä. Tämän vuoksi tavoitellun työllisyysvaikutuksen saaminen edellyttää suurempia leikkauksia kuin mitä tarvittaisiin ilman porrastusta.

Tätä porrastuksen vaikutusta voi hahmotella yksinkertaisen laskelman kautta.

Kuten yllä, otetaan laskelmien pohjaksi jakaumatietoja ansiopäivärahan saajista meneillään olevan kauden keston mukaan (lähde: [Tilasto Suomen Työttömyysturvasta 2017](#)).

Meneillään olevan kauden kesto	Osuus ansiopäivärahan saajista	Ansioturvamenot olettaen, että menot jakautuvat samassa suhteessa kuin saajat
0-12 vko	35,1 %	815
13-26 vko	20,2 %	469
yli 27 vko	44,7 %	1 038

Näiden jakaumatietojen pohjalta voi laskea, miten erilaiset porrastusmallit vaikuttavat työttömyysturvamenoihin. Työllisyysvaikutuksen saa arvioitua olettamalla valtiovarainministeriön aiemmin tekemien vaikutusarvioiden pohjalta, että porrastusmalleissa työllisyys kasvaa 77 hengellä kutakin leikattua miljoonaa euroa kohden.

Näiden oletusten pohjalta voidaan haarukoida erilaisia porrastusmalleja, joilla tavoiteltaisiin työllisyyden vahvistamista esimerkiksi 5 000 hengellä.

	Leikkaus kaikilta tasaisesti	Leikkaus 3 kk jälkeen	Leikkaus 6 kk jälkeen	5 % korotus ensimmäiset 3 kk, sitten leikkaus	5 % korotus ensimmäiset 6 kk, sitten leikkaus
0-12 vko	-2,8 %	0,0 %	0,0 %	5,0 %	5,0 %
13-26 vko	-2,8 %	-4,3 %	0,0 %	-7,0 %	5,0 %
yli 27 vko	-2,8 %	-4,3 %	-6,2 %	-7,0 %	-12,4 %
Etuusmenot (milj. €)	-65	-65	-64	-65	-64
Työllisyysvaikutus (htv)	5 005	4 989	4 954	4 984	4 965
Kokonaisvaikutus etuuksiin eri mittaisilla työttömyyksillä keskimääräisellä ansiopäivärahalla (€)					
3 kk työttömyys	-113	0	0	201	201
6 kk työttömyys	-225	-173	0	-80	402
12 kk työttömyys	-450	-519	-498	-643	-595
18 kk työttömyys	-675	-864	-997	-1206	-1592

Laskelmat ovat karkeita, mutta tulos on selvä. Työllisyyden parantaminen työttömyysturvaa porrastamalla tarkoittaa leikkauksia pitkäaikaistyöttömien etuuksiin. Mitä enemmän suojaa tai parantaa turvaa työttömyyden alussa, sitä suurempia leikkauksia tarvitaan pitkäaikaistyöttömien etuuksiin.

Jos pitäisi työttömyysturvaa leikkaamalla lisätä työllisyyttä 5 000 hengellä, olisi mielestäni reilumpaa ja myös poliittisesti helpompaa leikata kaikilta tasaisesti vajaat kolme prosenttia kuin toteuttaa porrastusmalli, joka leikkaa moninkertaisesti pitkäaikaistyöttömien etuuksista.

SAK ei kannata minkäänlaisia leikkauksia työttömyysturvaan. Köyhiltä leikkaamisen sijaan työllisyyttä tulee vahvistaa esimerkiksi satsaamalla osaamiseen ja työvoimapalveluihin. Julkista taloutta voi vahvistaa myös veronkorotuksilla.

Vaikka joku haluaisi parantaa työllisyyttä leikkaamalla sosiaaliturvasta, en ihan ymmärrä, miksi hän valitsisi nimenomaan porrastusmallin, joka johtaa suhteettoman suuriin leikkauksiin pitkäaikaistyöttömien toimeentuloon.

Ilkka Kaukoranta
SAK:n pääekonomisti