

Kehysriihen päätösten työntarjontavaikutuksista

Muistio 3.4.2013 | Kari Hämäläinen / Tomi Kyyrä / Essi Eerola

Pitkällä aikavälillä työllisyys määräytyy pääasiallisesti työn tarjonnan kautta. Kehysriihen päätökset vaikuttavat työn tekemisen kannustimiin. Kokonaisuutena kehysriihen päätösten vaikutus työn tarjontaan jäänee suhteellisen vähäiseksi. Seuraavassa esitetään arvioita muutamista kehysriihen työn tarjontaan vaikuttavista esityksistä. Lainaukset on poimittu julkaisusta ”Valtiontalouden kehukset vuosille 2014–2017”.

”Ansiotuloverotuksen osalta kehyspäätos sisältää vain vähän uusia muutoksia. Verotusta keventäviä toimenpiteitä ovat kunnallisverotuksen perusvähennyksen kasvattaminen 10 milj. eurolla ja työtulovähennyksen korottaminen 60 milj. eurolla.”(sivu 31)

Työtulovähennyksen kasvattaminen tekee työllistymisestä yksilölle taloudellisesti aikaisempaa kannattavampaa. Kunnallisverotuksen perusvähennyksen nosto keventää palkkatulon verotuksen lisäksi myös eläke- ja päivärahatulon verotusta ja kohdistuu pienituloisille. Siksi sen kasvattaminen puolestaan pienentää useimmissa tapauksissa työllistymisestä saatavaa taloudellista hyötyä. Molemmat nyt ehdotetut muutokset ovat kuitenkin niin pieniä, ettei niillä käytännössä ole vaikutusta työllisyyteen.

”Osa yli 300 päivää työmarkkinatuella olleiden pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuen rahoitusvastuusta siirretään kunnille vuoden 2015 alusta lukien. Työmarkkinatuen rahoitusuudistuksella luodaan mahdollisuuksia työmarkkinatuella olleiden pääsyyn aktivointitoimenpiteiden piiriin.” (sivu 36)

”Työurasopimuksen mukaan alle kolmen vuoden työhistorian omaavien ansiopäivärahakauden enimmäiskesto lyhenee 400 päivään, työssäoloa lyhenee 34 viikosta 24 viikkoon ja työllistymistä edistävistä aktiivitoimenpiteistä kieltäytyminen lyhentää päivärahakautta 100 päivällä.”(sivu 25)

Aktivointijaksoajattelu periytyy Tanskan työvoimapolitiittisista uudistuksista. Tutkimustulosten perusteella työvoimapolitiikan aktivointi toimii ensisijaisesti siten, että se lisää työttömyysetuuksilta poistumisia juuri ennen aktivointijakson alkua (ns. uhkavaikutus). Itse aktivointitoimiin osallistumisella on havaittu vain vähäisiä vaikutuksia. Kehysriihessä ehdotettu 300 työmarkkinatukipäivän jälkeen alkava aktivointijakso (nykyisin se alkaa 500 päivän jälkeen) voisi näiden havaintojen valossa lisätä työmarkkinatuelta tapahtuvia poistumisia juuri ennen 300 työmarkkinatukipäivän rajaa. Aktivointijakso alkaa kuitenkin varsin myöhään. Aikaisempien tutkimusten perusteella aktivointijakson sijoittaminen 500 työmarkkinatukipäivän kohdalle ei lisännyt poistumia työmarkkinatuelta. Johtopäätöksenä

oli, että työllistymisen esteet ovat tässä vaiheessa jo niin suuria, ettei työllistyminen avoimille työmarkkinoille ole todellinen vaihtoehto. Sama pätee todennäköisesti myös 300 päivän kohdalla, vastaahan 300 päivää noin puolentoista vuoden työttömyyttä (ansiosidonnaisilta pudonneilta työttömyysjakso on jo 500 + 180 arkipäivän mittainen).

Toinen aktivointijakson varhentamista koskeva huomio liittyy valtion ja kuntien vastuisiin. Tällä hetkellä kunnat maksavat puolet yli 500 päivää työmarkkinatuella olleiden työmarkkinatuesta siltä ajalta, kun työtön ei osallistu aktivointitoimiin (ns. KELA-sakko). Ilmeisesti tämä varhennetaan 300 päivään, mikä lisää kuntien rahoitusosuutta työmarkkinatuesta. Samanaikaisesti ehdotetaan ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin pääsyn edellytyksenä olevan työssäoloehdon lyhentämistä, minkä johdosta kunnat voivat aiempaa helpommin siirtää pitkään työmarkkinatuella olleita muutamaksi vuodeksi valtion maksamalle ansiosidonnaiselle päivärahalle. Tähän riittää vajaan kuuden kuukauden palkkaperusteinen työ kunnalla tai vajaan vuoden mittainen korkein korotettu palkkaperusteinen työ kolmannella sektorilla. On todennäköistä, että uudistusten seurauksena kuntien kannustin huolehtia pitkäaikaistyöttömien työllistymistä avoimille työmarkkinoille heikkenee. Työssäoloehtoa pidennettiin 1990-luvulla, koska haluttiin irti aktiivisen ja passiivisen työvoimapolitiikan oravanpyörästä, jossa tyypillisellä 6 kuukauden tukityöllistämisyksellä päästiin takaisin ansiosidonnaisen työttömyysturvan piiriin. Ajatuksena oli tuolloin, että tukityön lisäksi pitäisi hankkia muutaman kuukauden työrupeama avoimilla työmarkkinoilla ennen uuden ansiosidonnaisen päivärahakauden alkua.

Lähinnä ulkomaisen tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan arvioida, että ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston lyhentäminen lyhentää myös työttömyysjaksojen pituuksia. Muutoksen rajaaminen alle kolmen vuoden työhistorian omaaviin kuitenkin lieventää näennäisen tiukkaa uudistusta. Muutos siis koskee sellaisia henkilöitä, joilla on alle kolmen vuoden työhistoria, jotka saivat ansiosidonnaista työttömyyskorvausta ja joiden työttömyysjakson pituus on 400-500 päivää. Tällaisia henkilöitä voidaan arvioida olevan vain muutamia tuhansia.

”Työmarkkinakeskusjärjestöjen solmiman työurasopimuksen mukaisesti työttömyysturvan ansiopäivärahan tasoja vähennetään, jolloin korotettu ansio-osa poistuu. Lisäksi työllistymistä edistäviin aktiivitoimenpiteisiin osallistuvat saavat muutosturvan ansio-osan suuruista päivärahaa.”(sivu 25)

Korotettu ansio-osa otettiin käyttöön 2003, jolloin se korvasi erorahan, joka oli könttäsommakorvaus irtisanotuille. Se oli tarkoitettu työttömille, joilla oli vähintään 20 vuoden työhistoria ja jotka olivat olleet kassan jäsenenä vähintään 5 vuotta. Uudistuksesta tehdyn tutkimuksen mukaan työttömien työllistymisaika piteni ansio-osan käyttöönoton vuoksi 12 prosentilla. Tutkimuksen mukaan erorahalla ei ollut käyttäytymisvaikutusta, joten vaikutus tuli ilmeisesti nimenomaan korotetusta ansio-osasta.

Myöhemmin korotettua ansio-osaa on hieman muutettu. Myös lyhyemmän työhistorian omaavat (vähintään 3 v.) ovat saaneet korotettua ansio-osaa 20 päivän ajan, millä tuskin on merkittävää vaikutusta lyhyen keston vuoksi. Pitkän työuran tehneiden korotetun ansio-osan kesto on lyhennetty 150 päivästä 100 päivään, mutta kesto on toisaalta voinut venyttää 200 päivään osallistumalla aktiivitoimenpiteisiin. Korotusosan suuruutta on myös hieman nostettu. Näistä muutoksista huolimatta voidaan arvioida, että korotetun ansio-osan poisto lyhentää työttömyysjaksoja jonkin verran niiden kohdalla, joilla on vähintään 20 vuoden työhistoria.

Toisaalta kaikki, jotka osallistuvat aktiivitoimenpiteisiin, saavat jatkossa muutosturvan ansio-osan suuruista päivärahaa. Tämä kompensoi jossain määrin korotetun ansio-osan poistoa. Muutosturvan ansio-osa on suhteellisen korkea, joten sen suuruisen päivärahan maksaminen kaikille työllistymistä edistäviin aktiivitoimenpiteisiin osallistuville oletettavasti pidentää työttömyysjaksoja. Toisaalta korkeamman päivärahan maksamisen sitominen aktiivitoimenpiteisiin osallistumiseen kannustanee ihmisiä näiden toimenpiteiden piiriin.

Jos aktiivitoimenpiteet parantavat työttömien työllistymismahdollisuuksia, on mahdollista, että toimenpiteiden positiiviset vaikutukset dominoivat ja nettovaikutuksena työttömyysjaksot lyhenevät. Tosin aktivointitoimenpiteiden tehokkuudesta ei ole kovin vakuuttavaa näyttöä. Voidaankin arvioida, että muutosturvan ansio-osan suuruisen päivärahan maksaminen kaikille aktiivitoimenpiteisiin osallistuville pidentää työttömyysjaksoja jossain määrin.

”Nuorten oppisopimuskoulutusta vahvistetaan. Luodaan nuorten oppisopimuskoulutukseen ennakkojakso, joka toteutetaan ei-työsopimussuhteisena. Ennakkojakson tavoitteena on alentaa niin työnantajan kuin opiskelijankin kynnystä tehdä oppisopimus. Kokeillaan joustavaa siirtymistä oppilaitosmuotoisesta ammatillisesta koulutuksesta oppisopimuskoulutukseen. M.”(sivu 12)

Oppisopimuksen lisääminen on ajatuksena hyvä ainakin sillä perusteella, että oppisopimuskoulutuksen käyneet työllistyvät melko hyvin. Osasyynä tähän on se, että oppisopimuskoulutus ei yleensä kohdennu syrjäytymisvaarassa oleviin nuoriin. On epäselvää, miten paljon oppisopimusta voidaan ylipäättään laajentaa suomalaisessa koulutusjärjestelmässä. Varsinaisissa oppisopimusmaissa koulutusjärjestelmät ovat hyvin erilaiset.

”Työn ja perhe-elämän yhteensovittamista edistetään käyttöönotettavalla uudella alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmille maksettavalla joustavalla hoitorahalla.” (sivu 12)

Muutoksen tavoitteena (yhdessä tuntiperusteisen päivähoitomaksun kanssa) on lisätä pienten lasten vanhempien mahdollisuuksia osa-aikatyöhön. Tässä vaiheessa on vaikeaa arvioida, miten muutokset vaikuttavat kansantalouden tehtyihin työtunteihin, koska ne kannustavat sekä siirtymään kotihoidontueltä osa-aikatyöhön että kokoaikatyöstä osa-

aikatyöhön. Työllisyysasteen voi kuitenkin odottaa nousevan, koska osa-aikatyölliset luetaan työlliseen työvoimaan.

Yhteenveto

- Ansiotuloverotukseen tehdään vain pieniä muutoksia, joilla ei käytännössä ole työllisyysvaikutuksia.
- Kokonaisuutena työttömyysetuuksiin tehtävät muutokset sisältävät sekä elementtejä, jotka voivat hieman parantaa työllisyyttä, että elementtejä, jotka todennäköisesti pidentävät työttömyysjaksoja. Toimenpiteiden nettovaikutus voi olla työllisyyden kannalta joko positiivinen tai negatiivinen.
- Ansiosidonnaisen työttömyyspäivärahan saannin ehtona olevaa työssäoloehto lyhennetään. Tämä tarkoittaa, että kunnille tulee aikaisempaa helpommaksi keventää itselleen koituvia työttömyyden kustannuksia siten, että työmarkkinatuen piirissä olevat työttömät työllistetään lyhytaikaisesti (esim. palkkaperusteinen työ kunnalla), jotta heidät saadaan takaisin ansiosidonnaisen työttömyysetuuden piiriin.