

## Katsauksia ja keskustelua

# Arvio työttömyysturvatoimikunnan ehdotuksista

JAAKKO KIANDER

### 1. Johdanto

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asettama *Työttömyysturvatoimikunta 1992* julkaisi mietintönsä tämän vuoden huhtikuussa. Toimikunnan puheenjohtajana oli apulaisosastopäällikkö Matti Toiviainen STM:stä ja jäsenenä edustajia valtionvairainministeriöstä, työministeriöstä, työmarkkinajärjestöistä (SAK, STTK, TVK, AKAVA, STK, LTK, SYKL), KELA:sta ja työttömyyskassoista.

Toimikunnan tehtävänä on ollut etsiä keinoja pienentää työttömyysturvan menoja ja parantaa työmarkkinoiden toimintaa. Toimeksiannon filosofia heijastaa suomalaiselle talouspolitiikalle ominaista fatalismia: koska työttömyydelä ei voida tehdä mitään (toimikunta ennustaa työttömyysprosentin olevan lähivuosina 17), on heikennettävä työttömyysturvaa, koska "talouden tasapainottaminen edellyttää säästöjä myös sosiaalimenoissa" (s.1). Talouden automaattisena vakauttajana toimiva työttömyysturvajärjestelmä nähdään menoautomaattina, joka aiheuttaa rakenteellisen vinouman. Varsinkin työnantajien kohonneet vakuutusmaksut nähdään merkittävänä ongelmana, jonka katsotaan edelleen "merkitsevän lisääntyvää työttömyyttä" (s.1).

Mietintöä lukiessa tulee mieleen samanlaisen tilanteen synnyttämä Valtion menojen supistamislautakunnan mietintö 60 vuoden takaa, jossa katsotaan julkisten menojen kasvaneen hyvinä vuosina kestäättömän korkealle tasolle ja ihmisten tottuneen siihen väärään ajatukseen, "että valtion velvollisuutena on auttaa joka paikassa" (KM 1931/10, s.14). Laman myötä oli kuitenkin koittanut aika, jolloin menot pitäisi mitoittaa kantokyvyn mukaan. Tämä sama ajatus elähdyttää myös Työttömyysturvatoimikunnan toimeksiantajia.

### 2. Toimikunnan keskeiset ehdotukset

Eri intressipiirejä edustava toimikunta oli odotetusti riitaisa eikä yksimielistä ehdotusta syntynyt. Toimikunnan ehdotuksiksi on kuitenkin kirjattu mm. seuraavia asioita:

- ansiosidonnaisen työttömyysvakuutuksen kattavuutta olisi parannettava tekemällä työttömyysvakuutus pakolliseksi kaikille
- työmarkkinoille tulevilta olisi poistettava oikeus työttömyyskorvaukseen, jonka tilalle tulisi "työmarkkinatuki" eli käytännössä koulutus- tai harjoittelupaikka ja jonkinlainen tarveharkintainen opintoraha
- alueellista ja ammatillista liikkuvuutta on li-

- sättävä
- työttömyyskorvaukseen on saatava alenema työttömyyden jatkuessa
  - sekä ansiosidonnaisen turvan että peruspäivärahan kestoa tulisi lyhentää
  - ansiosidonnaisen työttömyysturvan maksuosuuksia pitäisi muuttaa valtion osalta nykyisestä 47.5 prosentista 50 prosenttiin, työnantajilla nykyisestä 47 prosentista 25-33 prosenttiin ja työntekijöillä nykyisestä 5.5 prosentista 17-25 prosenttiin
  - lapsikorotukset pois työttömyyspäivärahoista
  - ansiosidonnaisen päivärahan tasoa olisi alennettava
  - kolmen viikon karenssi lomautetuille "lyhytaikaisten lomautusten välttämiseksi"
  - yrittäjät on saatava työttömyysturvan piiriin, perusteena YEL/MYEL-työtulo.

Toimikunta arvioi, että toteutuessaan ehdotukset vähentäisivät työnantajien maksurasitusta noin 3 miljardilla markalla sekä mahdollisesti valtion menoja noin puolella miljardilla. Vakuutettujen maksu nousisi yhden prosenttiyksikön. Siten voidaan laskea, että 4 miljardin säästöt työnantajille ja valtiolle saadaan aikaan, kun työssä olevilta peritään lisää 2 miljardia (=1 prosentti palkkasummasta) ja työttömien turvaa heikennetään 2 miljardilla.

Valtiolle koitua säästö on kyseenalainen, koska työttömyysturvan heikennykset joudutaan ehkä korvaamaan toisilla sosiaaliturvan menoilla jolloin nettosäästöä ei juuri synny.

### 3. Eriävät mielipiteet

Eriäviä mielipiteitä toimikunnassa esittivät melkein kaikki jäsenet: SAK:n, STK:n, LTK:n ja Kunnallisen työmarkkinailaitoksen edustajat sekä Pekka Morri, Pertti Ojala ja toimikunnan puheenjohtaja Matti Toiviainen.

Toimikunnan puheenjohtaja sekä Pertti Ojala ja SAK katsovat omissa mielipiteissään, että ehdotus on liian epäsosiaalinen heikentäessään työttömien toimeentuloturva. Lisäksi SAK puolustaa ymmärrettävästi nykyistä järjes-

telmää, jossa työttömyyskassan jäsenyys on kiinteästi sidoksissa ammattiyhdistyksen jäsenyyteen. Työnantajat taas haluaisivat saada maksuosuutensa alemmaksi.

Kuntapuolen edustaja katsoo etteivät esitykset johda todellisiin säästöihin vaan ainoastaan menojen siirtymiseen työttömyysturvasta toimeentuloturvaan.

### 4. Lisääntykö tehokkuus?

Säästöjen ohella toimikunnan tarkoituksena oli keksiä keinoja parantaa työmarkkinoiden toimivuutta. Etsintäteorian tulosten mukaisesti toimikunta katsoo, että työttömyyskorvauksen keskon vähentäminen ja tason alentaminen työttömyyden jatkuessa olisivat omiaan lisäämään työllistymismotivaatiota samoin kuin ammattisuojan heikentäminen ja alueellisen liikkuvuuden lisääminen. Etsintäteoriassahan katsotaan työttömyyden määräytyvän työttömien työnhakijoiden etsintätehokkuuden funktiona kun virta työttömyyteen (irtisanomiset) ja avoimet työpaikat ovat annettuja (ks. esim. *Pissarides* 1990). Empiirisissä sovellutuksissa on suomalaisella aineistolla voitu osoittaa, että etsintäteorian implikoima alenemien käyttöönotto edistää työllistymistä (*Kettunen* 1993) tai sitten ei edistä (*Lilja* 1993). Ristiriitaiset tulokset osoittavat että kysymystä on vaikea ratkaista yksiselittäisesti. Toisaalta voidaan melko varmasti sanoa, että tilanteessa jossa työttömiä on yli 500 000 ja avoimia työpaikkoja alle 5000, ei etsinnän tehokkuudella ole mitään merkitystä kokonaistyöttömyyden kannalta. Alenemilla ja ammattisuojan heikentämisellä lieneekin merkitystä vain alhaisen työttömyyden vallitessa, jolloin työmarkkinoiden tehokkuuden lisäämisellä voidaan alentaa niin sanottua luonnollista työttömyysastetta. Joukkotyöttömyyden vallitessa alenemien ja tasoheikennysten toteuttamisella on lähinnä vain tulonjakovaikutus.

Toimikunnan yksi tavoite oli nostaa lyhytaikaisten lomautusten kynnystä, jotta yritykset eivät turhaan siirtäisi työvoimakustannuksiaan

työttömyysvakuutuksen maksettaviksi. Ratkaisuksi esitetään kolmen viikon karenssia ennen työttömyyskorvauksen saamista. Tällainen ratkaisu vähentää kyllä työntekijöiden halukkuutta tulla lomautetuksi mutta jää epäselväksi miten se vaikuttaa yritykseen, joka lomautuspäätöksen tekee. Yrityksen omavastuu lomautusajan korvauksista ei muutu mitenkään.

### 5. Hyvinvointivaikutukset

Työttömyyskorvausten taso Suomessa korvausuhteella mitattuna on tällä hetkellä eurooppalaista keskitasoa mutta muihin pohjoismaihin verrattuna heikko. Jos toimikunnan ehdotukset tason heikentämisestä toteutuvat, suomalainen taso putoaa eurooppalaisen keskitason alle ja etäisyys muihin pohjoismaihin kasvaa. Korvausten pudottaminen subsistenssitason alapuolelle ei johda julkisen sektorin nettosäästöihin koska vastaavat menot joudutaan suorittamaan toimeentulotukena ja asumistukena, ellei sitten myös näiden tukien myöntämisperusteita kiristetä huomattavasti. Kyseessä ei olekaan toimi, jolla säästettäisiin julkisia menoja vaan pyrkimyksenä on lähinnä sysätä yritysten menoja veronmaksajille. Hyvinvointiteorian valossa vaikuttaa erikoiselta se, että pyritään leikkaamaan suhteellisesti eniten kaikkein pienituloisimpien kulutusmahdollisuuksia. Lapsikorotusten poistaminen on myös varsin kyseenalaista tästä syystä. Mitään erityistä säästöä ei siitäkään voi syntyä, koska lapset joudutaan kuitenkin ottamaan huomioon toimeentulotuen ja asumistuen myöntämiskriteereissä.

### 6. Menojen tasaus suhdanteiden yli

Työttömyysturvatoimikunnan toimeksiannon taustalla on implisiittisenä ajatus, että työttömyyskorvauksia voidaan maksaa hyvinä aikoina mutta ei huonoina. Ajattelu on kyllä fiskaalisesti järkevää mutta sosiaalivakuutuksen perusajatuksen vastaista. Vakuutuksen luontee-

seenhan kuuluu, että korvauksia maksetaan silloin kun vahinko tapahtuu eikä silloin kun olisi varaa (=kun vahinkoja ei tapahdu). Se, että yritysten työttömyysvakuutusmaksut ovat nousseet erittäin rajusti, ansaitsee kuitenkin tulla huomioonotetuksi.

Komitea olisi voinut esittää vakuutusturvan heikentämisen sijasta uudenlaista vakuutusmaksun määräytymistapaa. Maksujen vaihtelujan voitaisiin tasata luopumalla työttömyysvakuutusmaksun määräytymisestä kunkin vuoden toteutuneiden työttömyysmenojen pohjalta. Sen sijaan voitaisiin maksun perusteena käyttää esim. viimeisen viiden vuoden keskimääräistä työttömyysastetta. Jos näin olisi tehty nykyisen laman aikana, olisi työttömyysvakuutusmaksujen nousupaine jäänyt toistaiseksi paljon pienemmäksi. Toisaalta maksujen nousu jatkuisi useana vuonna vielä silloinkin kun työttömyys alkaisi laskea. Toisin sanoen maksujen huippu ajoittuisi mahdollisesti seuraavaan nousukauteen. Tämä olisi kuitenkin suhdannepoliittisesti varsin perusteltua. Korkeat vakuutusmaksut nousukauden aikana olisivat myös omiaan hillitsemään palkankorotuspaineita. Edellisen suhdannenousun aikanahan 1989-1990 työttömyysvakuutusmaksut olivat minimissään. Ilman tällaista yli ajan tapahtuvaa tasausta voi ennustaa käyvän niin, että voimakkaan nousukauden yllättäessä kaikki osapuolet työttömyys ja työttömyysvakuutusmaksu supistuvat tuntuvasti, palkankorotusvara vastaavasti kasvaa, palkat liukuvat ja talous ylikuumenee.

On selvää, että tällainen keskipitkällä aikavälillä tapahtuva työttömyyskassan maksujen tasaus johtaa työttömyyden noustessa lyhyellä aikavälillä alijäämiin. Toisaalta työttömyyden laskiessa kassa alkaa tuottaa ylijäämää, jolla syntynyt alijäämä korkoineen tulee voida peittää. Järjestelmän käyttöönotto edellyttäisi nykyistä laajempia lainatakuita valtiolta, mutta tämän ei kuitenkaan tarvitsisi suoraan kasvattaa budjettivajetta. On myös selvää, että tällaista järjestelmää ei ole perusteltua ottaa käyttöön, jos odotetaan työttömyyden ainoastaan kasvavan tulevaisuudessa. Tasausjärjestelmän edel-

lytys on se, että työttömyys myös vähenee jollain aikavälillä.

## 7. Makrovaikutukset

Eripurainen Työttömyysturvatoimikunta pyrkii esityksessään saamansa toimeksiannon mukaisesti alentamaan työttömyysturvan aiheuttamaa maksurasitusta. Esityksissään toimikunta ei tosin päädy valtiontalouden säästöihin vaan lähinnä maksurasituksen siirtämiseen yrityksiltä valtiolle ja vakuutetuille sekä työttömyysturvan heikentämiseen. Makrotaloudellisilta vaikutuksiltaan esitys on suhteellisen neutraali; yritysten tilanne helpottuu ja toisaalta palkansaajien ja työttömien ostovoima vastaavasti supistuu. Jos palkansaajat mieltävät uudistuksen lisäksi lisäävän työttömyyden kustannuksia, on tuloksena säästämisen kasvu. Makrovaikutukset voivat siis olla lievästi kiristäviäkin. Ehkä ongelmallisinta on kuitenkin pyrkimys heikentää erästä talouden keskeistä automaattista vakauttajaa. Työttömyysturvahan tasaa kysynnän heilahteluja suhdannevaihteluissa. Suomessa pyritään helposti ajattelemaan, että kulloinkin vallitseva suhdannetilä on aina pitkän ajan tasapaino, jossa ollaan lopullisesti. Nyt kuvitellaan, että suurtyöttömyys on meille

pitkäksi ajaksi annettu ja pyritään sopeuttamaan menoja tämän skenaarion mukaisiksi. Voisi kysyä, että jos kerran työttömyyden ylläpito tulee liian kalliiksi, niin miksi ei sitten aktiivisemmin pyritä työttömyyden alentamiseen. Jos työnteko todella olisi jokin vaihtoehto työttömyydelle, olisi helpompi hyväksyä työttömyysturvan heikennykset sillä perusteella, että ne lisäävät työllistymishalukkuutta. Avoimien työpaikkojen puuttuessa työttömyysturvan heikennykset ovat lähinnä regressiivistä tulonjakopoliitikkaa.

## Kirjallisuus

- Kettunen, J. (1993): "Increasing Incentives of Reemployment", *Finnish Economic Papers*, 6, 51-60.
- Lilja, R. (1993): Unemployment Benefit System and Unemployment Duration in Finland, *Finnish Economic papers*, 6, 25-37.
- Pissarides, C. (1990): *Equilibrium Unemployment Theory*, Oxford, Blackwell.
- Työttömyysturvatoimikunta, Komiteamietintö 16/1993.
- Valtion menojen supistamistoimikunta, Komiteamietintö 10/1931.