

26.10.2023

Budjettiosasto, Jukka Mattila

Lausunto valtiovarainvaliokunnalle koskien pääministeri Orpon hallitusohjelman ”Vahva ja välittävä Suomi” työllisyysvaikutusten arvioita

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman ”Vahva ja välittävä Suomi” liitteessä D on esitetty hallitusohjelmaneuvoitteluiden aikana tuotettuja arvioita liitteen taulukossa eritellyistä toimenpiteistä. Tässä asiantuntijalausunnossa käsitellään näiden arvioiden luonnetta ja laatimiseen liittyviä seikkoja.

Miksi taloudelliset kannustimet vaikuttaisivat työllisyyteen?

Työllisyysvaikutusten arvioinnin ymmärtämisen näkökulmasta on ensin hyödyllistä pohtia työllisyyden kehityksen perusajatus taloudessa ja kannustimien merkitystä. Ensimmäinen taloustieteessä yleisesti hyväksytty ajatus on, että työn tarjonnalla on merkitystä talouden työllisyyden näkökulmasta. Tällä tarkoitetaan sitä, että mitä halukkaampia talouden toimijat ovat tarjoamaan työtään markkinoilla, sitä korkeammaksi työllisyys taloudessa muodostuu. Ajatus on intuitiivisesti varsin yksinkertainen ja loogisesti selvä: eri maat ovat varsin erikokoisia, ja väestön määrä niissä kehittyy ajassa varsin erilaisilla tavoilla esimerkiksi syntyvyyden ja maahanmuuton kautta. Silti esimerkiksi huomattavasti suurempien talouksien työllisyys ei ole merkittävästi matalampi, kuin pienempien talouksien. Näin teoria lähtee siitä, että työllisyyden määrää taloudessa ei määritä esimerkiksi tämänhetkisten tai muuten ennalta määrättyjen työpaikkojen määrä, vaan työn tarjonnan taso vaikuttaa työn määrään.

Työn tarjonta taloustieteessä taas kytkeytyy yksilön valintoihin: yksilöt tekevät päätöksiä siitä, missä määrin he ovat halukkaita tarjoamaan työpanostaan markkinoilla vaihtoehtojensa perusteella. Jos työpanoksen tarjoaminen tuottaa yksilölle enemmän hyvinvointia, kuin työttömänä tai työvoiman ulkopuolella olemisen, yksilö pyrkii tarjoamaan työtään. Markkinoilla, joilla on tarjolla paljon työtä, syntyy myös kysyntää. Jos alueella tarjolla on vaikkapa paljon osaavaa insinööriä, kannattaa alueelle perustaa tätä työvoimaa hyödyntävää yritystoimintaa. Kysyntä työlle voi syntyä alueen omien tahojen toimeliaisuudesta, tai kansainvälisten toimijoiden voitontavoittelusta: työvoiman tarjonta mahdollistaa menestyksekkään yritystoiminnan.

Työn tarjontapäätökseen vaikuttavat monenlaiset tekijät. Taloudellisten kannustimien näkökulmasta voidaan tarkastella sitä tulotasoa, minkä henkilö saa töitä tehdessään, siihen tulotasoon, jonka henkilö saa työttömänä ollessaan. Mikäli nämä tulotasot olisivat samat, ei työn tarjonnasta seuraisi juuri taloudellista hyötyä, ja työn tarjonta voisi olla melko paljon matalampaa, kuin se nyt on. Moni saattaisi silti tehdä, esimerkiksi työstä saatavan mielekkyyden tunteen johdosta. Tulotasoon, jonka henkilö saisi työtä tehdessään, vaikuttaa tietenkin myös esimerkiksi henkilön osaamistaso. Parempi osaamistaso parantaa työstä saatavaa tuloa. Sekä se, mitä henkilö saa töitä tehdessään, että se, mitä henkilö saa työttömänä ollessaan, vaikuttavat siis henkilön työnteon kannustimiin.

Tämä ei tarkoita, etteikö esimerkiksi terveydentilalla tai osaamisella olisi merkitystä. Kysymykset eivät kuitenkaan ole yksinkertaisia joko-tai –asetelmia: esimerkiksi osaaminen vaikuttaa siihen, millaista korvausta henkilö saa työpanoksestaan. Samalla kuitenkin se, millaista tuloa sama henkilö saa työttömänä, vaikuttaa siihen, millainen hänen tilanteensa on työttömänä. Esimerkiksi matalampi työttömänä saatu tulotaso voi myös houkutella henkilön tarjoamaan työtään vähän aiempaa laajemmalla maantieteellisellä alueella verrattuna tilanteeseen, jossa henkilö saa korkeamman tulotason työttömänä.

Näiden teoreettisten vaikutusten osalta viime kädessä kysymys on siitä, miten merkittäviä nämä vaikutuskanavat ovat empiirisestä näkökulmasta – mitä käytännön työmarkkinoiden toimintaa tutkiva tutkimus siis sanoo siitä, missä määrin nämä eri seikat vaikuttavat työllisyyteen.

Hallitusohjelman työllisyysvaikutusten arviointi ja tutkimus

Valtiovarainministeriö arvioi hallitusohjelmaneuvotteluiden yhteydessä erilaisten toimenpiteiden työllisyysvaikutuksia. Arvioita tehtiin resurssien puitteissa ja huomioiden se, miten tarkentuneita toimenpiteet olivat hallitusohjelmaneuvottelujen aikana. Sellaisia toimenpiteitä, joiden arviointi oli aikataulullisesti mahdotonta, tai toimenpiteitä, jotka eivät sisällöllisesti olleet vielä riittävän tarkentuneita, ei tässä vaiheessa arvioitu. Arvioimatta jääneitä toimenpiteitä on esitelty hallitusohjelman liitteessä D, joskaan luettelo ei ole kattava. Toimenpiteet, joista hallitusohjelmaneuvotteluiden yhteydessä muodostettiin numeerinen arvio, on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1: Hallitusohjelman liitteen D työllisyysvaikutusarviot sekä niihin liittyvät keskeiset tutkimukset.

Toimenpide	Työllisyys (1000 hlö)	Keskeiset lähteet
Yhteensä	69,6	
Työttömyysturvan kokonaisuus		Schmieder & von Wachter (2016), Tatsiramos & van Ours (2014)
- työssäoloehdon pidentäminen 12 kk (28kk)	5,7	Uusitalo & Verho (2010)
- ansioturvan tason porrastus	15,8	Uusitalo & Verho (2010)
- työssäoloehdon euroistaminen	1,5	Uusitalo & Verho (2010), Kyrrä & Pesola (2020)
- lomakorvausten jaksotuksen palauttaminen	2,2	Uusitalo & Verho (2010)
- omavastuupäivien palauttaminen viidestä seitsemään	1,0	Uusitalo & Verho (2010)
- työssäoloehdon kertymisen lakkauttaminen palkkatuetussa työssä	1,3	Uusitalo & Verho (2010)
- lapsikorotusten lakkauttaminen	10,0	Uusitalo & Verho (2010), Kyrrä (2020), Jäntti ym. (2015)
- työttömyysturvan ikäsidonnaisista poikkeussäännöistä luopuminen	3,9	Uusitalo & Verho (2010)
- työttömyysturvan suojaosista luopuminen	vähäinen	Tervola & Ollonqvist (2023)
Asumistuen kokonaisuus		
- toimeentulotuen asumismenojen omavastuu	1,9	Jäntti ym. (2015)
Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen	8,0	Seuri (2023)
Vuorotteluvapaan lakkauttaminen	vähäinen	
Kansaneläkeindeksien jäädytyksen kokonaisuus	17,0	Jäntti ym. (2015)
Työmarkkinatuen kielitaitovaatimus	1,3	Kyrrä (2020), Arendt (2023), Dustman (2023)

Tutkimuskirjallisuuden hyödyntäminen työllisyysvaikutusten arvioinnissa tapahtuu käytännössä käymällä tutkimuksessa käyty polku takaperin. Tutkimuksen keskeinen kysymys on, miten paljon jonkin muutos on vaikuttanut selitettävään muuttujaan, kuten työllisyyteen. Ennakkoarvioissa pyritään etsimään mahdollisimman paljon käsillä olevaa kysymystä muistuttava tutkimuskirjallisuus. Tästä tutkimuskirjallisuudesta tutkimusten antama vastaus tästä muutoksen mittaluokasta. Näitä kutsutaan usein joustoiksi, ja kuvaavat esimerkiksi työllisyyden suhteellista muutosta, kun työnteon kannustimet muuttuvat suhteellisesti tietyn verran. Ennakkoarvioinnissa siis tiedetään, mikä ehdotettu muutos on, ja tutkimuksesta saadaan tieto siitä, miten paljon muutos tutkimuksen mukaan voisi vaikuttaa, ja näiden perusteella muodostetaan ennakkoarvio. Vastaava arviointikäytäntö soveltuu paitsi kannustimien, myös esimerkiksi koulutuspoliittisten tai muiden toimenpiteiden arviointiin; sovellettava tutkimus, tilastoaineistot, ja laskentamenetelmät valitaan tapauskohtaisesti.

Hallitusohjelman liitteessä D on hyödynnetty Uusitalon ja Verhon (2010) ansiosidonnaista työttömyysturvaa koskevaa joustoa, joka on luonteeltaan työttömyysturvan tason ja työllisyyden välinen yhteys eli etuusjousto. Vaihtoehtoisia joustoestimaatteja tälle löytyy kirjallisuudesta lukuisia. Uusitalon ja Verhon (2010) estimoima jousto on arvoltaan 0,79; vastaavasti esimerkiksi Kyyrä ja Pesola (2017a) saavat hieman matalamman joustoarvon 0,5. Näistä estimaateista Uusitalon ja Verhon (2010) estimaatti on mittaluokaltaan kuitenkin lähellä kirjallisuuskatsauksista (ks. Schmieder ja Wachter 2016 tai Tatsiramos ja van Ours 2014) löytyvien joustojen keskiväliä ja siten edustaa melko keskimääräistä tulosta. Ansioturvaa koskevan jouston lisäksi on sovellettu Kyyrän (2020) työmarkkinatukea koskevaa joustoa. Vaikka tutkimusasetelmat vaihtelevat, joustoja on luontevaa tulkita melko lyhyellä aikavälillä työttömyysturvan tasossa tapahtuvien muutosten vaikutuksina.

Laajojen, koko työikäisen väestön kannustimiin, eli lähinnä indeksijäädystysten vaikutuksiin, on sovellettu Jäntin ym. (2015) tutkimuksen joustoa. Toisin kuin edellä kuvatut joustot, kyseessä ei ole työttömyyden keston liittyvä jousto, vaan työn tarjontaan liittyvä jousto. Ero on arvioiden näkökulmasta ensisijaisesti tekninen: työn tarjontajousto on estimoitu koko väestön tasolla, hyödyntäen työnteon kannustimien vaihtelua eri väestöryhmissä ja tämän yhteyttä työllisyyden vaihteluun näissä väestöryhmissä. Artikkelin edustaa laadukasta, kotimaisen estimaatin kysymykselle antavaa tutkimusta, ja sen tulos sijoittuu kansainvälisen kirjallisuuskatsauksen (ks. Lundberg ja Norell 2020) todennäköisenä pitämään vaihteluväliin. Näissä laskelmissa hyödynnetään Tilastokeskuksen SISU-mikrosimulointimallin yhteyteen rakennettua työllistymisveroastelaskelmaa, jolla arvioitua muutosta työllistymisveroasteissa hyödynnetään jouston kanssa työllisyyden muutoksen saamiseksi¹.

Edellä kuvatut tutkimukset kuvaavat ns. ekstensiivisen marginaalin vaikutuksia eli niissä pohditaan muutosta työttömyyden ja työllistymisen välillä. Työttömyysturvan suojaosien osalta tämä vaikutus on myös jossain määrin relevantti. Suojaosat ja sovittelu muodostavatkin yhdessä kokonaisuuden, jonka keskeinen kysymys on myös, miten paljon työnteko muuttuu ns. intensiivisellä marginaalilla eli miten suojaosat vaikuttavat jo töissä olevien lisätyötunteihin. Koska suojaosat sekä heikentävät että parantavat työnteon kannustimia, on niitä tarkasteltava kokonaisvaltaisemmin. Hallitusneuvotteluiden aikaan Tervola ja Ollonqvist (2023) laativat

¹ Ns. mikrotason etuusjoustojen soveltaminen voi jättää huomioimatta tiettyjä muita vaikutuskanavia. Näistä kokonaistaloudellisten vaikutuskanavien osalta tutkimus ei tarjoa selkeää suuntaa asian painoarvosta (vrt. Chodorow-Reich 2018 sekä Fredriksson & Söderström 2020 tulokset). Usein keskustellun etuustason tai etuuden keston vaikutuksesta seuraavan työsuhteen laatuun vaikuttaisi olevan kokonaiskuvassa vähäinen kotimaisessa kirjallisuudessa (ks. Korpela 2023), vaikka tulokset paikoin ristiriitaisia ovatkin (vrt. Kyyrän ja Pesolan 2017a ja Kyyrän ja Pesolan 2017b hieman ristiriitaiset tulokset).

SISU-mikrosimulointimallin yhteyteen rakennetulla laajemmalla työn tarjonta –laskelmalla arvion suojaosien vaikutuksesta työntunteihin, ja eri vaikutusten loppusumma oli lopulta vähäinen. Hallituksen esityksessä viitatus julkaisemattoman tutkimustuloksen mukaan suojaosien käyttöönotto olisi lisännyt siirtymiä täydestä työttömyydestä osa-aikaiseen työttömyyteen. Aiemmin esitellyissä tuloksissa ei kuitenkaan voitu ottaa kantaa siihen, onko suojaosien käyttöönotto vaikuttanut osa-aikaisen työn määrään täysiaikaisen työn kustannuksella, eli tulos kuvaa vain yhtä osaa kokonaisuudesta.

Onko suhdannetilanteella merkitystä?

Etuuksien muutoksiin ja työllisyysvaikutuksiin liittyy myös muita talousteoreettisesti kiinnostavia kysymyksiä. Ensimmäinen näistä liittyy taloudellisen suhdanteen vaikutuksiin. Suhdannevaikutuksen osalta on tärkeää myös muistaa, että rakenteellisten työllisyysvoimien on tarkoitus vaikuttaa pitkällä aikavälillä. Näistä syistä suhdanneasian ei ole arvioitu vaikuttavan työllisyysarvioihin erityisesti. Suhdannetilanteeseen liittyvä keskustelu kuitenkin lähtee siitä, että heikossa suhdannetilanteessa työttömyysturvan muutoksilla olisi vähemmän vaikutusta työttömyyteen. Ajatukselle on myös empiiristä tukea (esim. Schmieder ym. 2012). Tuoreimpien ennusteiden valossa (ks. Valtiovarainministeriö 2023) suhdannetilanne ei näytä uudistusten tullessa voimaan erityisen huonolta. Vuonna 2024 työllisyysasteen ennustetaan edelleen olevan hyvin korkealla, 78,3 prosentissa, ja vuodelle 2025 sen ennustetaan nousevan 78,9 prosenttiin. Samoin bruttokansantuotteen odotetaan kasvavan vuosina 2024 ja 2025.

Taulukko 2: Syksyn ennusteiden mukaiset ennustetut työllisyysasteet v. 2025

Lähde	Ennustettu työllisyysaste 2025, 20-64-vuotiaat, %
Labore	78,1
VM	78,9
Suomen Pankki	78
Etla	80

Hallitusohjelman toimenpiteiden toteutumisesta ja vaikutusarvioista

Hallitusohjelman työllisyysvaikutusten arvioita päivitetään ja täydennetään sitä mukaa, kun hallituksen esitykset etenevät. Valtiovarainministeriö pyrkii julkaisemaan muistiota työllisyysvaikutusarvioista resurssien puitteissa sivustolla <https://vm.fi/tyollisyystavoitteiden-seuranta> sitä mukaan, kun arvioita valmistuu. Muistioita julkaistaan myös mahdollisista ns. nollavaikutuksista silloin, kun esityksen merkitys huomioiden tämä on perusteltua. Vaikutusten arvioinnissa tehdään joustavasti yhteistyötä sektoriministeriöiden kanssa, sikäli kun liitteen D perusteella viime käden vastuu arvioista on valtiovarainministeriöllä. Joissakin tapauksissa arvioita tehdään yhteistyössä, joissakin tapauksissa valtiovarainministeriö tekee arvion itsenäisesti, ja joissakin tapauksissa, mikäli perusteltua on, valtiovarainministeriö perustelee sektoriministeriön arvion hyväksyttävyyden näkökulmastaan. Täyteen kattavuuteen rakenteellisen työllisyyden kannalta relevanttien päätösten osalta pyritään, mutta rajallinen näkyminen eri sektoreilla tapahtuviin muutoksiin voi aiheuttaa pienimuotoisempien seikkojen jäämistä seurannan ulkopuolelle.

Lähteet

- Arendt, J. N. (2023). Welfare Benefit Generosity and Refugee Integration. *International Migration Review*, June 6, 2023.
- Chodorow-Reich, G., & Coglianese, J., Karabarbounis, L. (2018): The macro effects of unemployment benefit extensions. A measurement error approach. *The quarterly Journal of Economics* (2019), 227-279.
- Dustmann, C., Landersø, R., & Andersen, L. H. (2023). Refugee benefit cuts. *American Economic Journal: Economic Policy* (forthcoming).
- Frederiksson, P., Söderström, M. (2020): The equilibrium impact of unemployment insurance on unemployment: evidence from a non-linear policy rule. *Journal of Public Economics* 187 (2020) 104199.
- Jäntti, M., Pirttilä, J., & Selin, H. (2015). Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates? *Journal of Public Economics*, 127, 87-99.
- Korpela, H. (2023): Changing the unemployment insurance duration: heterogenous effects and an unbudging exit spike. VATT working papers 158.
- Kyyrä, T., & Pesola, H. (2017a): The effects of UI benefits on Unemployment and Subsequent Outcomes: Evidence from a Kinked Benefit Rule. IZA DP No. 10484.
- Kyyrä, T. & Pesola, H. (2017b): Estimating the Effects of Potential Benefit Duration without Variation in the Maximum Duration of Unemployment Benefits. IZA DP No. 10799.
- Kyyrä, T., & Pesola, H. (2020). The effects of unemployment benefit duration: Evidence from residual benefit duration. *Labour Economics*, 65, 101859.
- Kyyrä, T. (2020). Labor market subsidy and unemployment exits. *Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportti*.
- Lundberg, J. & Norell, J. (2020): Taxes, benefits, and labour force participation: a survey of the quasi-experimental literature. *Journal of the Finnish Economic Association* 1/2020.
- Uusitalo, R., & Verho, J. (2010). The effect of unemployment benefits on re-employment rates: Evidence from the Finnish unemployment insurance reform. *Labour Economics*, 17(4), 643-654.
- Schmieder, J. F., & von Wachter, T. (2016). The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics*, 8, 547-581.
- Schmieder, J. F., von Wachter, T., & Bender, S. (2012): The effects of extended unemployment insurance over the business cycle: evidence from regression discontinuity estimates over 20 years. *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 127, Issue 2, May 2012, p. 701-752.
- Seuri, A. (2023): Jatkuvan oppimisen tukien ja etuuksien selvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2023:13.
- Tatsiramos, K. ja van Ours, J. C. (2014) Labor Market Effects Of Unemployment Insurance Design, *Journal of Economic Surveys*, Wiley Blackwell, vol. 28(2).
- Tervola, J., & Ollonqvist, J. (2023): Työttömyysturvan suojaosan poiston työllisyysvaikutukset. THL 17.5.2023.
- Valtiovarainministeriö (2023): Taloudellinen katsaus, syksy 2023. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:65.