

Työttömyysturvan puskurirahastointi aloitettiin Suomessa viime vuosikymmenen lopulla. Tässä artikkelissa kommentoidaan puskurirahastoinnista käytyä keskustelua ja analysoidaan sen mahdollisia taloudellisia vaikutuksia.



Marja-Liisa Halko työskentelee Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitoksen Talouden rakenteiden ja kasvun tutkimusyksikössä, ja hänen työttömyysturvan rahoitusta käsittelevä väitöskirjansa tarkastettiin viime kesäkuussa.

Arvioita työttömyysvakuutuksen puskurirahastoinnista

Marja-Liisa Halko
Tutkija
Helsingin yliopisto

Työttömyysturvan rahoitusjärjestelmä uusittiin Suomessa 90-luvun loppupuolella vuosikymmenen alun laman jälkeen. Ennätyskorkea työttömyys toi tarpeen rahoitusjärjestelmän uusimiseen; laman aikana Suomen työttömyysaste nousi vuoden 1990 3 prosentista vuoden 1994 alkupuolen liki

20 prosenttiin (kuvio 1).¹ Työttömyyden nopea lisääntyminen johti valtion velan rajuun kasvuun, koska samanaikaisesti verotulot laskivat ja valtion työttömyysmenot kasvoivat moninker-

¹ Suomen lamasta ks. Honkapohja & Koskela (1999).

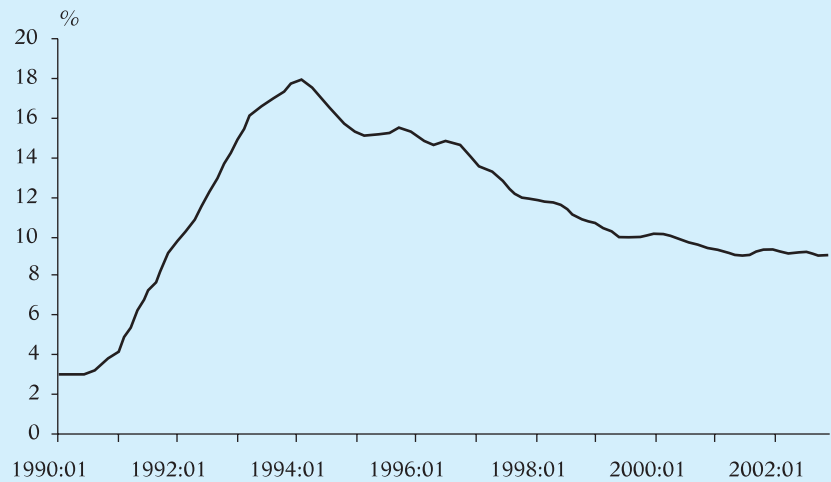
taisiksi. Lama nosti myös yritysten työvoimakustannuksia, mikä osaltaan pahensi työttömyystilannetta. Nämä kustannukset nousivat, koska osa työttömyysmenojen kasvusta rahoitettiin nostamalla työnantajien työttömyysvakuutusmaksua. Maksu nousi kolmessa vuodessa kymmenkertaiseksi olleen korkeimmillaan 6,3 prosenttia palkasta v. 1994 (kuvio 2). Vuonna 1993 työttömyysvakuutusmaksu asetettiin myös palkansaajille. Palkansaajien vakuutusmaksun piti olla vain tilapäinen ratkaisu rahoitusongelmiin, ja korkeimmillaan maksu oli 1,87 prosenttia palkasta vuosina 1994 ja 1995.

Työttömyysturvan rahoitusjärjestelmän uudistuksella oli kaksi päätavoitetta.² Työttömyysturvan ja siihen liittyvien menojen rahoitus haluttiin vakiinnuttaa, jotta rahoittajien olisi helppompaa ennakoita työttömyysmenojensa kehitys. Toisaalta rahoitusjärjestelmää haluttiin kehittää siten, että työttömyysvakuutusmaksujen ja täten myös työvoimakustannusten suhdanteiden vastainen vaihtelu vähenisi. Tällöin maksujen ja siten työvoimakustannusten nousu laskusuhdanteessa ei omalta osaltaan pahentaisi työttömyyttä.

Rahoitusuudistus astui voimaan vuoden 1999 alussa. Uudessa järjestelmässä työttömyysturvan rahoitus on jaettu valtion, työnantajien ja palkansaajien kesken. Valtio rahoittaa ansiosidonnaisesta työttömyysturvasta kiinteän, peruspäivärahaa vastaavan osuuden. Sekä työnantajat että palkansaajat maksavat työttömyysvakuutusmaksua, joka ohjataan entisen Keskkassan tilalle perustettuun Työttömyysvakuutusrahastoon. Se puolestaan ohjaa työttömyyskassoihin kuuluvien palkansaajien maksut työttömyyskassoille, jotka maksavat työttömien jäsentensä ansiosidonnaisen työttömyysturvan. Kassoihin kuuluvien palkansaajien maksut puolestaan ohjataan Kansaneläkelaitok-

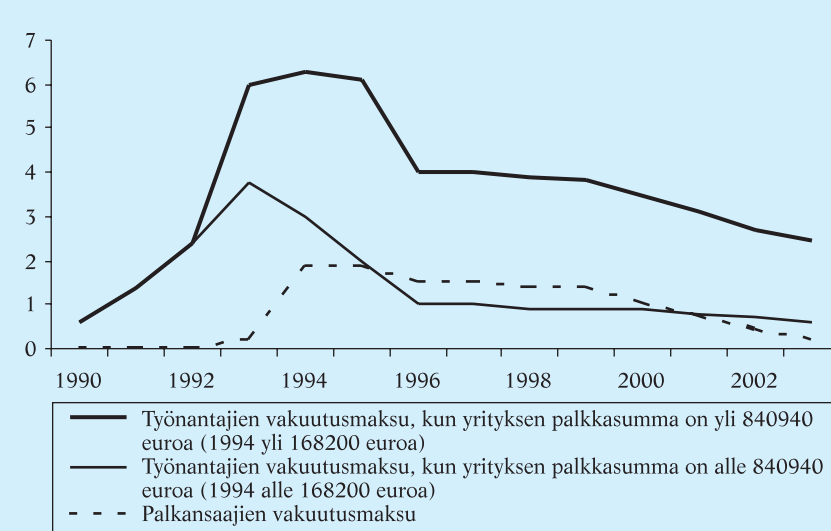
² Ks. tarkemmin Asplund & Kettunen (1994), Holm & Mäkinen (1998) ja Holm & Kiander & Tossavainen (1999).

Kuvin 1. Työttömyysaste vuosina 1990–2002.



Lähde: Tilastokeskus, työvoimatutkimus.

Kuvin 2. Työttömyysvakuutusmaksujen kehitys vuosina 1990–2003.



Lähde: Sosiaali- ja terveysministeriö.

selle, joka huolehtii kassaan kuulumattomien palkansaajien työttömyysturvan maksamisesta. Palkansaajille asetettu tilapäinen vakuutusmaksu jäi siis rahoitusuudistuksen yhteydessä pysyväksi.

Työmarkkinajärjestöt hallinnoivat työttömyysvakuutusrahastoa siten, että rahaston hallintoneuvoston ja johtokunnan paikoista 2/3 on työnantajilla ja 1/3 palkansaajilla. Työmarkkinajär-

jestöt myös neuvottelevat vuosittain työttömyysvakuutusmaksuista, jotka sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa Työttömyysvakuutusrahaston ehdotuksesta.

Rahoitusuudistuksen yhteydessä päätettiin myös puskurirahaston tai suhdannepuskurin keräämisestä. Puskurirahaston idea on yksinkertainen. Työttömyysvakuutusrahastoon kerätään noususuhdanteessa ylijäämää,

puskuri, asettamalla työttömyysvakuutusmaksut korkeammalle tasolle kuin taloudellinen tilanne vaatisi. Laskusuhdanteessa ylijäämä voidaan käyttää kohonneiden työttömyyskustannusten maksamiseen, jolloin tarve vakuutusmaksujen korottamiseen vähenee. Suhdanepuskurin ylärajaksi asetettiin 3,6 prosenttiyksikön työttömyysastetta vastaavat vuotuiset menot, mikä on noin 500 miljoonaa euroa. Työttömyysvakuutusrahastossa voi laskusuhdanteessa olla myös alijäämää, jolla on sama yläraja kuin ylijäämällä.

Rahastointisotalismia

Suomessa puskurirahaston keräämistä perusteltiin sillä, että rahaston avulla voitaisiin tasoittaa työttömyysvakuutusmaksujen suhdanteiden vastaista heilahtelua. Vakuutusmaksujen kehitys haluttiin vakauttaa. Työmarkkinajärjestöt (1997) korostivat yhteisessä kannanotossaan varautumista yhteisvaluutan mukanaan tuomaan uuteen tilanteeseen, jossa taloushäiriöihin ei enää voi reagoida valuuttakurssimuutoksilla. Puskurirahasto parantaisi talouden häiriönsietokykyä ja mahdollistaisi yritysten työvoimakustannusten alenemisen laskusuhdanteen aikana ilman nimellispalkkoihin kajoamista.

Ruotsissa on tämän vuoden aikana käyty kiivasta keskustelua puskurirahastoista.³ Erityisesti palkansaajien keskusjärjestö LO on asettanut hallituksen lupauksen puskurirahaston keräämisestä järjestön EMU-myönteisyyden ehdoksi. LO:n (2002) stabiilisaatiopolitiikkaa käsittelevässä kannanotossa puskurirahaston keräämistä perusteltiin samoilla syillä kuin Suomessa; rahastoa voitaisiin käyttää työvoimakustannusten tasaamiseen yli suhdanteiden, kun valuuttakurssimuutokset eivät enää ole mahdollisia.

³ *Erittäin kattava lähdeluettelo Ruotsin puskurirahastokeskustelusta löytyy Internet-osoitteesta www.nejtillemu.com.*

Viime huhtikuun alussa Ruotsin hallitus kuitenkin ilmoitti, että se ei suositu LO:n vaatimuksiin EMU-puskureista. Pääministeri Persson sanoi, että hallituksella ei ole varaa EMU-kampanjaan, joka sisältää jonkinlaista rahastosotalismia (Dagens Nyheter 4.4.2003). Porvaripuoli suhtautuu puskurirahastointiin kriittisesti ja sanoo sen tarkoittavan vain korkeampia veroja, eikä Persson halunnut menettää porvariäänestäjien tukea. Ruotsin sosiaalidemokraattisen puolueen tiedonannossa 4.4.2003 todetaan, että puolueen mielestä on olemassa parempia tapoja talouden tasapainottamiseen kuin varojen sitominen erityisiin rahastoihin. Myös kansantaloustieteen professori Assar Lindbeckin mielestä puskurirahastointi on tarpeetonta, koska Ruotsissa on kansantaloudellisesti yhdentekevää, rahastoidaanko vai käytetäänkö säästöt valtionvelan maksuun (Dagens Nyheter 2.4.2003).

Ruotsin hallituksen asettaman komitean maan mahdollista EMU-jäsenyyttä käsittelevässä raportissa (Stabiliseringspolitik i valutaunionen 2002) puskurirahastointiin suhtaudutaan periaatteessa myönteisesti, mutta samalla todetaan, että rahastointiin ei Ruotsissa ole samanlaista tarvetta kuin Suomessa, koska Ruotsissa valtion budjetti toimii vakauttavana puskurina suuremmissa määrin kuin Suomessa. Tärkeä motiivi puskurirahastojen perustamiselle Suomessa oli se, että työttömyysvakuutukset ovat Suomessa valtion budjetin ulkopuolella, ja niiltä puuttui riittävä rahastointi. Annetuilla etuustasoilla täytyi tällöin maksuja nostaa laskukaudella, kun rahaston tulot pienivät ja menot kasvoivat. Tämä motiivi puskurirahastoinnille ei ole olennainen Ruotsin osalta, koska Ruotsissa työttömyysetuudet rahoitetaan valtion budjetista. Kun maksutulot vähenevät ja menot kasvavat, ei maksuja ole pakko nostaa, vaan vaje

voidaan kattaa vähentämällä julkisen sektorin säästämistä.

EMU-kansanäänestyksen lähestyessä ja ei-äänten johtaessa mielipidemittauksia Ruotsin hallitus on joutunut perääntymään aikaisemmista tiukoista puskurirahastoinnin vastaisista kannanotoistaan. Yhteisvaluutan olosuhteissa kohdattaviin taloushäiriöihin luvatetaan nyt varautua nostamalla valtiontalouden ylijäämätavoitetta. Ylimääräistä ylijäämää ei vain kutsuta puskurirahastoksi. Ruotsin hallitus tarvitsee nyt kipeästi LO:n tuen maan EMU-jäsenyydelle.

Puskurirahastoinnin vaikutus palkkoihin ja työllisyyteen

Puskurirahastoinnin avulla voidaan vähentää työllisyyden heilahtelua, koska rahastoa voidaan käyttää työttömyysvakuutusmaksujen ja siten työvoimakustannusten tasaamiseen yli suhdanteiden. Vaikuttaako puskurirahastointi työllisyyteen muuta kautta? Jos rahastointi vaikuttaa työvoimakustannusten lisäksi myös palkkatasoon, niin se ei ainoastaan vähennä työllisyyden heilahtelua vaan myös muuttaa työllisyyden keskimääräistä tasoa.

Suomen kaltainen työttömyysturvan rahoitusjärjestelmä löytyy vain muutamista muista maista; Ruotsin järjestelmä on ehkä lähinnä omaamme. Lisäksi puskurirahastointi on oman järjestelmämme erityispiirre, joten tutkimusta sen taloudellisista vaikutuksista ei juuri ole. Olen analysoinut puskurirahastoinnin vaikutuksia ammatiliittojen palkkakäyttätymiseen ja sitä kautta työllisyyteen kahdessa tutkimuksessa (Halko 2003a, 2003b). Molemmista tutkimuksista tarkastellaan työttömyysturvan rahoitusjärjestelmän vaikutuksia palkkatasoon ja työllisyyteen Suomen kaltaisessa taloudessa, jossa työntekijöiden järjes-

Puskurirahastoinnilla saattaa tutkimuksen perusteella olla palkkatasoa nostava ja täten työllisyyttä heikentävä vaikutus.

täytymisaste on korkea ja jossa ammattiliittojen ja ansiosidonnaisen työttömyysturvan välillä on kiinteä yhteys. Tutkimukseni perustuvat Ruotsin rahoitusjärjestelmää analysoiviin artikkeleihin⁴ sekä yleisesti käytettyihin palkkaneuvottelumalleihin⁵, joihin olen lisännyt Suomen rahoitusjärjestelmän erityispiirteitä.

Yksi järjestelmämme tärkeä erityispiirre on ammattiliiton palkkavaatimusten ja työttömyyden kustannusten välinen yhteys. Perinteisissä palkkaneuvottelumalleissa oletetaan, että ammattiliitto ei osallistu työttömien jäsentensä työttömyysturvan rahoittamiseen, jolloin liitto palkkapäätöksiä tehdes-

⁴ Ks. Holmlund & Lundborg (1988, 1989).

⁵ Ks. esim. Booth (1995).



Marja-Liisa Halko korostaa, että puskurirahastoinnin vakauttava vaikutus perustuu rahaston käyttöön aktiivisesti työttömyyden muuttuessa. Näin ei Suomessa kuitenkaan nyt tapahdu.

sään tasapainoilee ainoastaan jäsentensä nettopalkan ja työllisyyden välillä⁶. Suomen rahoitusjärjestelmässä tuo linkki on olemassa, jolloin tehdessään päätöksiä palkkatavoitteistaan liitot joutuvat ottamaan huomioon myös päätösten vaikutukset työttömyysmenoihin. Perinteiset palkkaneuvottelumallit ovat lisäksi staattisia, mutta koska puskurirahastointi on on selkeästi dynaaminen piirre työttömyyskorvausten rahoituksessa, vaatii sen analysoiminen dynaamisen mallin. Ensimmäisessä tutkimuksessani (Halko 2003a) tilannetta tarkastellaan yksinkertaisessa, kahden periodin mallissa ja toisessa (Halko 2003b) aidommassa dynaamisessa ympäristössä eli äärettämän periodin mallissa.

Molempien tutkimusten päätulos on se, että suhdanepuskurin avulla voidaan tasoittaa työllisyyden heilahteluja, jos palkat joustavat. Palkkojen joustamisella malleissa tarkoitetaan sitä, että ammattiliitot voivat reagoida talouden häiriötiloihin muuttamalla palkkavaatimustaan. Malleissa oletetaan tällöin, että joka periodilla talous ensin kohtaa häiriön, joka vaikuttaa yrityksen tuottoon. Kaikki talouden toimijat havaitsevat häiriön suuruuden ja pystyvät sopeuttamaan sen periodin päätöksensä häiriön mukaisesti. Käytäntöön sovellettuna jousto tarkoittaisi sitä, että sopimuskausi olisi yhden periodin mittainen. Dynaaminen palkkaneuvottelumalli, johon on lisätty rahastointimahdollisuus, muistuttaa perinteistä kulutussäästämis -ongelmaa, jossa säästöjä käytetään tulojen tasaamiseen yli

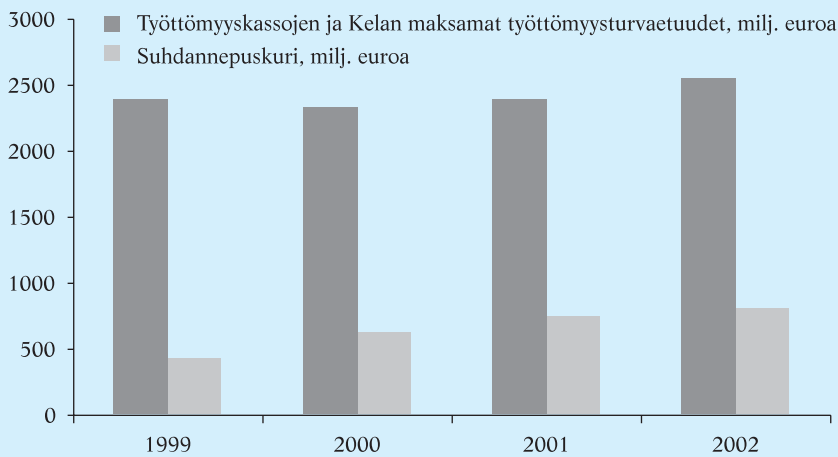
suhdanteiden tilanteessa, jossa kuluttaja ei voi ottaa vakuutusta tulevien tuloheilahtelujen varalta. Yksinkertaisesti puskurirahastoinnissa on kyse samasta asiasta; liitto käyttää palkkapolitiikkaansa ja rahastoa aktiivisesti tulevien hyötyjensä tasaamiseen.

Jos käyttämiini yksinkertaisiin palkkaneuvottelumalleihin lisätään palkkajäykkyyttä, suhdanepuskurin vaikutus työllisyyden heilahteluihin vähenee huomattavasti. Palkkajäykkyys malleissa tarkoittaa, että liitot joutuvat neuvottelemaan palkoista epävarmuuden vallitessa, tietämättä tulevaa taloudellista tilannetta varmasti. Palkat sovitaan joka periodilla ennen kuin häiriö tapahtuu. Epävarmuus aiheuttaa malleissa sen, että liitto ei enää voi käyttää palkkapolitiikkaansa yhtä tehokkaasti tulevien hyötyjensä tasaamiseen, jolloin myös rahaston merkitys työllisyyden heilahtelujen tasaajana vähenee.

Tutkimukseni osoittaa myös, että palkkajäykkyyden vallitessa puskurirahastointi saattaa nostaa palkkatasoa ja täten laskea työllisyyttä. Kahden periodin mallissa palkkajäykkyys tarkoittaa, että palkat sovitaan ensimmäisellä periodilla, silloin kun puskuri kerätään, eikä palkkaratkaisua voi enää toisella periodilla muuttaa. Rahaston keräämiseksi ensimmäisen periodin vakuutusmaksua täytyy nostaa, mikä aiheuttaa painetta myös palkannostoon. Myös epävarmuus toisen periodin tilanteesta vaikuttaa ensimmäisellä periodilla tehtävään palkkaratkaisuun. Tietyissä olosuhteissa puskurirahastointi voi nostaa molempien periodien palkkaa ja laskea työllisyyttä. Malleissa vaikutus tulee puskurirahaston keräämiseksi tarvittavan korkeamman vakuutusmaksun kautta ja on sitä voimakkaampi mitä pahempaan häiriötilaan varaudutaan.

⁶ Palkkaneuvottelumalleissa ammattiliiton hyöty riippuu sekä työllisyydestä että liiton jäsenten nettopalkasta. Palkkatason nosto kasvattaa liiton jäsenten nettopalkkaa mutta vähentää työllisyyttä, joten sen kokonaisvaikutus voi olla myös liiton hyötyä vähentävä.

Kuvio 3. Puskurirahaston kertyminen



Lähde: Työttömyysvakuutusrahasto ja Kela.

Teoreettisiin malleihin perustuvan tutkimuksen perusteella puskurirahastoinnin työllisyyden heilahteluja vähentävä vaikutus ei siis ole niin selvä kuin on luultu, ja itse asiassa työllisyys voi alentua puskurirahastoinnin seurauksena. Empiiristä tutkimusta rahaston vaikutuksista ei ole olemassa, joten tulosten empiirisestä merkityksestä on vaikea sanoa mitään.

Päätöksenteko

Kuten kuvio 3 käy ilmi Työttömyysvakuutusrahaston suhdannepuskuri saavutti noin 500 miljoonan euron ylärajansa jo vuonna 2000, ja vuoden 2002 lopussa rahasto oli jo melkein 300 miljoonaa euroa yli ylärajansa. Työttömyys on kuitenkin nousussa ja talous taantumassa. Miksi suhdannepuskuria ei ole purettu?¹ Työmarkkinajärjestöt päättävät suhdannepuskurin purkamisesta eikä siitä ole olemassa mitään, ainakaan julkista sääntöä. Milloin taloudellinen häiriö on niin vakava, että puskuria ryhdytään purkamaan? Koska puskurin

¹ Puskuria tosin puretaan v. 2003 noin 200 miljoonaa euroa, mutta se ylittää edelleen ylärajansa.

käytöstä ei ole olemassa mitään selkeää sopimusta, on yritysten tällä hetkellä aivan yhtä vaikea ennakoida työvoimakustannusten kehitystä kuin ennen rahoitusuudistusta. Tällä hetkellä rahaston käyttö riippuu työmarkkinaosapuolten välisistä neuvotteluista.

Nykyistä järjestelmää voisikin ehkä parantaa sopimalla etukäteen vakuutusmaksupolitiikasta ja puskurin käytöstä sekä reagoimalla taloudellisiin tilanteisiin sopimuksen mukaisesti. Eduskunnan perustuslakivaliokunta halusi aikoinaan poistaa työmarkkinajärjestöiltä oikeuden sopia keskenään puskurin keräämisestä. Valiokunta olisi sitonut työttömyysvakuutusmaksujen määräämisen työttömyysasteeseen ja automatisoinut suhdannepuskurin keräämisen ja käytön. Valiokunnan ehdotuksessa puskuria olisi käytetty aktiivisesti; työttömyyden laskiessa maksu olisi jätetty alentamatta, kunnes puskurin yläraja olisi saavutettu, ja työttömyyden lisääntyessä maksu olisi jätetty nostamatta, kunnes puskuri olisi alarajallaan.

Perustuslakivaliokunnan ehdottama järjestelmä olisi todella ollut automaattinen, poliittisista tekijöistä riippumaton vakauttaja, joksi nykyistä järjestelmää hieman harhaanjohtavasti joissain yhteyksissä on myös kutsuttu. Valio-

kunnan ehdotus kaatui ilmeisesti työmarkkinajärjestöjen vastustukseen. Puskurirahaston toimivuuden kannalta olisi kuitenkin parempi, että sovitaisiin etukäteen, millaiseen maksupolitiikkaan halutaan sitoutua ja millaisiin taloudellisiin häiriöihin rahastolla reagoidaan.

KIRJALLISUUS

Asplund, R. & Kettunen, J. (1994), Työttömyysturvan rahoitus ja sen uudistaminen, ETLA, Series B: 104.

Booth, A.L. (1995), The economics of the trade union, Cambridge: Cambridge University Press.

Halko, M-L (2003a), Essays on the financing of unemployment benefits, University of Helsinki, Department of Economics Research Reports no. 98.

Halko, M-L (2003b), Buffer funding of unemployment insurance, julkaisematon käsikirjoitus.

Holm, P. & Mäkinen, M. (1998), EMU Buffering of the Unemployment Insurance System, Government Institute for Economic Research, VATT-Working Notes 34.

Holm, P. & Kiander, J. & Tossavainen, P. (1999), Social security funds, payroll tax adjustment and real exchange rate: the Finnish model, Government Institute for Economic Research, VATT Discussion Paper no. 198.

Holmlund, B. (1998), Unemployment insurance in theory and practice, Scandinavian Journal of Economics, 100, 113–141.

Holmlund, B. & Lundborg, P. (1988), Unemployment insurance and union wage setting, Scandinavian Journal of Economics, 90, 161–172.

Holmlund, B. & Lundborg, P. (1989), Unemployment insurance schemes for reducing the natural rate of unemployment, Journal of Public Economics, 38, 1–15.

Honkapohja, S. & Koskela, E. (1999), The economic crisis of the 1990s in Finland: Discussion, Economic Policy, 14(29), 399–424.

LO (2002), LO's yttrande över stabiliseringspolitik i valutaunionen, SOU 2002:16, http://www.lo.se/rawdocuments/37044_emuyttrande20021104.pdf.

Stabiliseringspolitik i valutaunionen (2002), Kommittén om stabiliseringspolitik för full sysselsättning vid svenskt medlemskap i valutaunionen, Stockholm: SOU 2002:16.