

Työttömyys- turvan vaikutus työttömien työllistymiseen

Työttömyysturvan tarkoituksena on turvata toimeentulo työttömyysaikana. Hyvä työttömyysturva saattaa kuitenkin samalla heikentää uuden työn etsimisen kannustimia ja pidentää uudelleen työllistymiseen kuluva-aikaa.

Roope Uusitalo
Tutkimuskoordinaattori
Palkansaajien tutkimuslaitos
roope.uusitalo@labour.fi

Jouko Verho
Tutkija
Helsingin yliopisto
verho@valt.helsinki.fi

Taloustieteilijät arvioivat työttömyysturvan vaikutusta työttömyyden kestoon tavallisesti mittaamalla työttömyyskorvausten tason vaikutusta uudelleen työllistymisen todennäköisyyteen. Suomessa tällaisia malleja ovat estimoineet mm. Kettunen (1993) ja Kyrrä (1999). Tällaisessa analyysissä on kuitenkin hyvin vaikea erottaa työttömyysturvan vaikutusta muiden työllistymiseen vaikuttavien tekijöiden vaikutuksesta. Työttömyysturvan suuruus riippuu lähinnä työttömyyttä edeltävästä palkasta, joka on korreloitunut työkokemuksen, koulutuksen ja monen muun työllistymiseen vai-





Roope Uusitalo (vas.) ja Jouko Verho ovat tutkimuksessaan hyödyntäneet vuoden 2003 työttömyysturvauudistuksen tarjoamaa empiiristä aineistoa.

kuttavan tekijän kanssa. Työttömyysturvan vaikutus sekoittuu helposti näitten työttömyysturvan suuruuteen vaikuttavien tekijöiden vaikutukseen.

Uudempi työttömyysturvan vaikutuksia arvioiva tutkimus tarkastelee useimmiten tilanteita, joissa työt-

Tutkimusta ovat rahoittaneet Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ja Palkansaajasäätiö.

tömyysturvaa on uudistettu siten, että muutos koskee vain osaa työttömistä. Tällöin tutkimuksessa voidaan vertailla uudistuksen kokenutta ryhmää ryhmään, jonka korvaukset pysyivät ennallaan. Olennainen ero perinteiseen tutkimusasetelmaan on se, että työttömyysturvan uudistus saa aikaan selkeää vaihtelua työttömyysturvan

suuruudessa, joka ei suoraan riipu työttömyyttä edeltävästä palkasta. Näin olen on toivoa saada luotettavasti estimoiduksi korvausasteen muutoksen vaikutus uudelleen työllistymiseen. Tämäntapaisia analyysejä työttömyysturvan muutoksen vaikutuksesta on tehty aiemmin mm. Ruotsissa (Carling, Holmlund ja Vejsiu 2001; Benmarker, Carling

Vuonna 2003 ansiosidonnaisen päivärahan korotuksella korvattiin erorahan lakkauttaminen.

ja Holmlund 2005), Itävallassa (Lalivan Ours ja Zweimüller 2006), Saksassa (Hunt 1995) ja Yhdysvalloissa (Meyer ja Mok 2007).

Suomessa luotettavan arvion tekeminen työttömyysturvan vaikutuksista on ollut vaikeaa, koska ansiosidonnainen työttömyysturvajärjestelmä ei ole vuoden 1984 jälkeen juuri muuttunut. Vähäisetkin muutokset työttömyysturvan suuruudessa ovat yleensä kohdelleet kaikkia työttömiä suunnilleen samalla tavalla. Näiden muutosten vaikutukset tahtovat siksi sekoittaa muista syistä johtuviin työllisyyden muutoksiin.

Yksi mahdollisuus työttömyysturvan vaikutusten arviointiin oli 1980-luvun lopulla, kun työttömyyspäivärahan porrastusta purettiin kahteen otteeseen. Alun perin työttömyyspäiväraha pieneni 20 prosentilla 100 työttömyyspäivän jälkeen. Päivärahan porrastus poistettiin lopullisesti vuonna 1989. 1980-luvulla pitkäaikaistyöttömiä, joihin muutos kohdistui, oli kuitenkin vähän, ja kohta alkaneen laman vaikutukset olivat niin suuria, ettei tarkkoja arvioita työttömyyskorvausten muutoksen vaikutuksesta pystytty aiemmassa tutkimuksessa esittämään (Uusitalo ja Moisala 2003).

Toistaiseksi lupaavin mahdollisuus suomalaisen työttömyysturvan kannuste vaikutusten arviointiin syntyi vuoden 2003 työttömyysturvauudistukseen yhteydessä, jossa erorahajärjestelmä lakkautettiin ja tämä korvattiin ensimmäisten 150 työttömyyspäivän ajan maksettavalla korotetulla päivärahalta. Korotus oli varsin merkittävä: keskituloisen ansiopäiväraha kasvoi 15 prosentilla. Lisäksi korotus koski vain osaa

työttömistä. Korotetun ansiopäivärahan saaminen edellytti vähintään 20 vuoden työhistoriaa ja vähintään 5 vuoden jäsenyyttä työttömyyskassassa.

Tässä artikkelissa arvioimme vuoden 2003 työttömyysturvauudistuksen vaikutusta työttömyyden keston. Vertaamme työllistymisen muutoksia niiden työttömien joukossa, joiden päiväraha kasvoi, työllistymisen muutoksiin niiden työttömien joukossa, joiden korvaukset pysyivät ennallaan mutta olivat muilta ominaisuuksiltaan vertailukelpoisia. Näin pystymme luotettavasti arvioimaan sekä korvauksen muutoksen aiheuttaman työllistymisen muutoksen työttömyyden eri vaiheissa sekä arvioimaan tutkimusperiodilla havaittua työttömyyden kokonaiskeston muutosta. Yksityiskohtaisempi tilastollinen analyysi on Uusitalon ja Verhon (2007) englanninkielisessä raportissa.

Tutkimuksen tulosten perusteella työttömyysturvauudistuksella oli merkittävä työllistymistä laskeva vaikutus tarkastellussa otoksessa, joka koostui vuosina 2002–2004 rekisteröityneistä 37–54-vuotiaista työnhakijoista. Työllistymisen todennäköisyys laski jopa noin 20–30 prosenttia ajalla, jolta korotettua ansio-

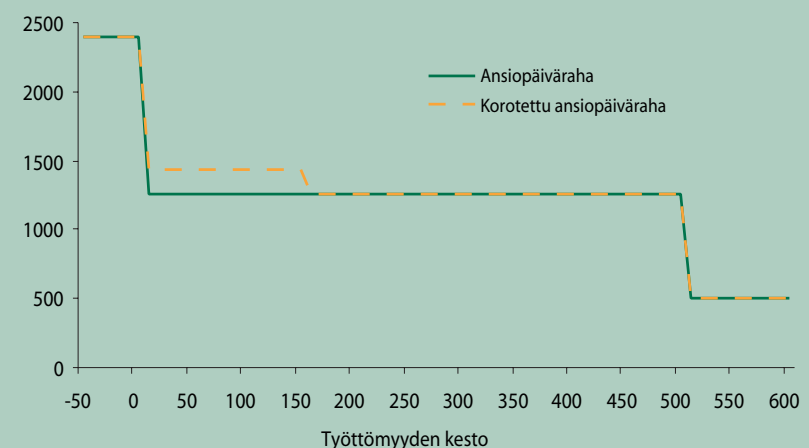
päivärahaa maksettiin. Tämän vastaa 31 päivän pidennystä työllistymiseen kuluvaan aikaan.

Vuoden 2003 työttömyysturvauudistus

Vuoden 2003 alussa lakkautettiin 1970-luvulta peräisin ollut erorahajärjestelmä. Erorahan poisto kompensoitiin nostamalla ansiosidonnaista päivärahaa ensimmäisten 150 työttömyyspäivän ajalta. Korotus nosti peruspäivärahan päälle maksettavaa ansio-osaa 45 prosentista 55 prosenttiin työttömyyttä edeltävän palkan ja peruspäivärahan suuruisen perusosan välisestä erotuksesta. 2047 euroa (2002) ylittävän palkan osalta korotus nosti ansio-osan 20 prosentista 32,5 prosenttiin tämän rajan ylittävästä palkan osalta. Keskituloiselle palkansaajalle korotus merkitsi työttömyysturvan korvasasteen, eli työttömyyttä edeltävää palkasta korvattavan osuuden, kasvua 52 prosentista 60 prosenttiin.

Uudistuksen jälkeen korotettua päivärahaa saa siis 150 työttömyyspäivän ajan, jonka jälkeen edelleen työttömänä oleville voidaan maksaa normaalia ansiosi-

Kuvio 1. Keskituloisen henkilön ansiosidonnainen päiväraha/kk työttömyyden keston mukaan.





donnaista työttömyyspäivärahaa. Oikeus ansiopäivärahaan loppuu 500 päivän jälkeen, jolloin edelleen työttömänä olevat putoavat työmarkkinatuelle. Kuvio 1 havainnollistaa keskituloisen 2400 €/kk ansaitsevan työttömyysturvan tason muutosta työttömyyden keston mukaan vuoden 2005 säännöillä.

Työttömyysturvauudistuksen tavoitteena oli yksinkertaistaa lainsäädäntöä ja koota työttömien toimeentuloturvaan koskevat säädökset yhteen lakiin. Hallituksen esityksessä (HE 115/2002) todetaan mm., että "... erorahajärjestelmä on perustettu vuonna 1970 ennen nykymuotoista kehittyntä työttömyysturvajärjestelmää" ja että "... eroraha on jäänyt irralliseksi, varsinaisen työttömyysturvain mukaisen työttömyysturvan kanssa päällekkäin myönnettäväksi lisätueksi".

Työttömyysturvan parantamisella saattaa kuitenkin olla myös työllistymisen kannustimia pienentävä ja siksi työttömyyden kestoja pidentävä vaikutus. Korvaamalla eroraha suurin piirtein samansuuruisella ansio-päivärahan korotuksella työttömien toimeentulo ei juuri muutu, mutta erorahasta poiketen korotetun ansiopäivärahan saaminen edellyttää pysymistä työttömänä.

Uudistuksen vaikutusten arvioinnin kannalta on tärkeää, että muut työttömien työllistymiseen vaikuttavat tekijät eivät samaan aikaan olennaisesti muutu. Ongelma olisi esimerkiksi se, jos uudistus olisi reaktio heikentyneeseen työllisyystilanteeseen. Tässä mielessä vuoden 2003 uudistus tapahtui "hyvään" aikaan. Esimerkiksi työmarkkinoilla ei tapahtunut suuria muutoksia. Kausitasoitettu työttömyysaste oli vuosien 2002 ja 2005 välillä koko ajan lähellä yhdeksää prosenttia, ja työttömyys alkoi laskea vasta vuoden 2005 loppupuolella. Muilla työttömyysturvaan tehdyillä muutoksilla, kuten työttömyyspäivärahan vuoden 2002 maaliskuussa tapahtuneella korotuksella tai työttömyyspäivärahaoikeuden uudistamiseen vaaditun työssälöehdon muutoksilla, ei myöskään pitäisi olla tulosten kannalta merkitystä, koska molemmat muutokset vaikuttivat samalla tavalla korotettuun päivärahaan oikeutettuihin kuin muihin työttömiin.

Tutkimusaineisto

Vuoden 2003 työttömyysturvan muutoksen vaikutuksen arviointia varten poimimme otoksen työministeriön työnhakijarekisteristä. Otokseen poimittiin kaikki parittomina päivinä syntyneet henkilöt, joiden työttömyys oli alkanut vuosina 2002–2004. Koska ansiosidonnaisen päivärahan korotus koski vain vähintään 20 vuotta työssä olleita, otos rajattiin 37–54-vuotiaisiin. Yli 55-vuotiaat rajattiin tutkimuksesta pois, koska heillä oli mahdollisuus saada ansiosidonnaista työttömyysturvaa aina työttömyyseläkkeen alkuun asti ja tämän vuoksi nuoremmista poikkeavat kannustimet työllistyä.

Työministeriön rekisteristä kerättiin tiedot näiden henkilöiden työttömyyden alkamis- ja päättymispäivistä sekä sen alkamisen ja päättymisen syistä. Lisäksi rekisteristä kerättiin tietoja mm. työttömien sukupuolesta, iästä, koulutuksesta, ammatista, asuinalueesta ja työttömyyshistoriasta edellisten kolmen vuoden ajalta. Otoshenkilöitten työllistymistä seurattiin vuoden 2005 loppuun asti.

Työministeriön rekisteri ei sisällä tietoja työttömyyskorvausten suuruudesta eikä oikeudesta korotettuun päivärahaan. Nämä tiedot kerättiin Vakuutusvalvontaviraston ylläpitämästä edunsaajarekisteristä, johon työttömyyskassat ilmoittavat maksetut päivärahat neljännesvuosittain. Rekisteristä poimittiin li-

säksi neljännesvuosittaiset tiedot jäljellä olevasta päivärahoikeudesta sekä työttömyyskassaan liittymisajat. Vakuutusvalvontaviraston rekisteristä tiedot yhdistimme henkilötunnusten ja päivämäärätietojen perusteella työministeriön työnhakijarekisterin tietoihin. Yhdistetystä aineistosta jäivät pois ne työttömät, jotka eivät olleet saaneet ansiosidonnaista päivärahaa. Toisaalta uudistus ei koskenut näitä henkilöitä.

Korotetun ansio-osan ehtona olevan työhistoriatiedon keräsimme Eläketurvakeskuksen työsuhderekisteristä. Rekisterissä ovat kaikki yksityisen ja julkisen sektorin työsuhteet vuodesta 1963 lähtien. Eläketurvakeskus laski otoshenkilöille yhteenlasketun työhistorian pituuden 18 ikävuodesta alkaen. Työttömyyskassat käyttävät samaa rekisteriä korotetun päivärahan työhistoriaehdon tarkistamiseen.

Yhdistämällä edellä mainitut rekisteritiedot saimme tutkimusaineiston, jossa kustakin työttömyysjaksosta tiedetään sen alkamis- ja päättymispäivä, maksetut päivärahat, käytettyjen työttömyyspäivärahopäivien määrä ja korotetun ansiopäivärahoikeuden päättelmissä tarvittavat tiedot työttömyyskassaan kuulumisajasta sekä työhistorian pituudesta. Ainoa oleellinen puuttuva tieto liittyy aikaisemmin saatuihin erärahoihin. Tämän ongelman minimoimiseksi tutkimusaineistosta poistettiin henkilöt, jotka olivat olleet työttömänä edellisten kolmen vuoden aikana. Lopulliseen aineistoon jäi 19 884 työtöntä, joista 20 prosenttia täytti korotetun ansio-osan saantiehtot.

Miten työttömyyskorvausten muutos vaikutti työllistymiseen?

Teoreettisten työn etsintämallien mukaan työttömyyskorvausten vaikutus työllistymiseen riippuu työttömyyden kuluneesta kestosta. Vaikutus on suurin työttömyysjakson alussa, kun korvauspäiviä on vielä jäljellä paljon. Kun korvausjakso lähenee loppuaan, korvausten suuruuden merkitys pienenee. Lähellä korvausjakson loppua työttömyysturvan tason kasvu saattaa jopa kasvattaa työllistymisen kannustimia, koska työllistyminen oikeuttaisi mahdollisen uuden työpaikan menetyksen sattuessa aikaisempaa parempaan päivärahaan.

Tutkimuksessa arvioimme työttömyysturvan korotuksen vaikutusta vertaamalla työllistymisen muutoksia korotukseen oikeutettujen ja muiden työttömien välillä. Havainnollisuuden vuoksi laskimme aluksi taulukkoon 1 työttö-

Korotettu työttömyyspäiväraha voi heikentää kannustimia työllistyä, toisin kuin könttäsuumana maksettu eräraha.

myyden mediaanikeston korotettuun päivärahaan oikeutetuille sekä vertailuryhmälle ennen vuoden 2003 uudistusta ja sen jälkeen. Näiden lukujen mukaan korotettuun päivärahaan oikeutettujen työttömyyden mediaanikesto kasvoi 11 päivällä, kun samaan aikaan vertailuryhmässä työttömyyden mediaanikesto lyheni 9 päivällä.

Taulukon 1 mukaan päivärahan korotus näyttäisi pidentäneen työttömyyden kestoa. Työttömyyden keston mediaanien vertailu ei kuitenkaan ota huomioon ryhmien koostumuksessa mahdollisesti tapahtuneita muutoksia. Kysymyksessä ei myöskään ole työllistymiseen kulunut aika, sillä suuri osa työttömyysjaksoista päättyy, kun työttömät siirtyvät työvoimapolitiittisten toimenpiteiden piiriin ja työvoiman ulkopuolelle tai kun seurantajakso päättyy.

Parempi tapa arvioida uudistuksen vaikutusta onkin tilastollinen malli, jossa työttömien työllistymistä selitetään työttömyysturvauudistuksen lisäksi muilla mahdollisesti työllistymiseen vaikuttavilla tekijöillä kuten sukupuolella, koulutuksella, iällä, ammatilla, asuinalueella, työkokemuksen pituudella ja työttömyyden alkamishetkellä.

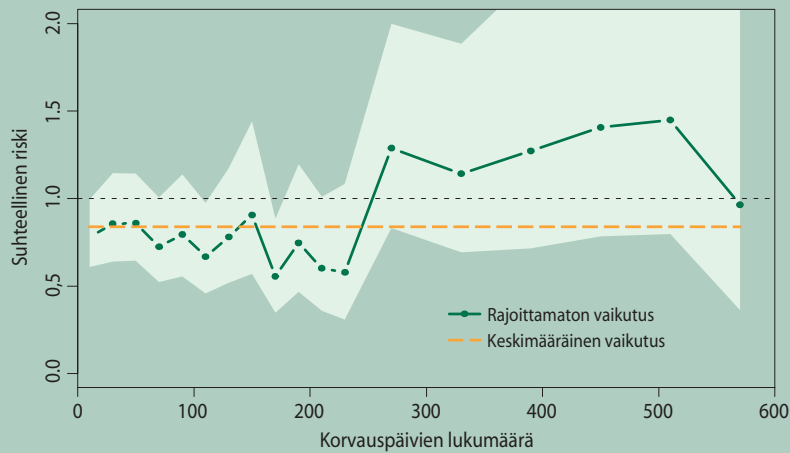
Koska teorian perusteella on syytä olettaa, että ansiopäivärahan korotus vaikuttaa enemmän työttömyyden alussa kuin lopussa, estimoimme työllistymisen muutokset neljän viikon pätkissä. Näin mahdollistamme sen, että ansiopäivärahan korotuksen vaikutus voi vaihdella eri työttömyyden vaiheissa. Tarkastelemme muutoksen vaikutusta työllistymisen todennäköisyyteen henkilöillä, jotka ovat työttöminä kunkin neljän viikon pätkän alussa. Tällä tavoin on myös helppo ottaa huomioon, ovatko työttömät työllistyneet vai päättäneet työttömyyden muusta syystä.

Perusidea mallissa on edelleen verrata työllistymistodennäköisyyksien muutosten eroa korotettuun päivärahaan oikeutettujen ja muiden työttömien välillä. Tällainen malli tuottaa suuren joukon

Taulukko 1. Työttömyyden keston mediaani ennen vuoden 2003 työttömyysturvauudistusta ja sen jälkeen.

	Ennen uudistusta	Uudistuksen jälkeen	Muutos	Muutosten ero
Korotukseen oikeutetut	126.5 (4.5)	137 (4.1)	10.5 (6.1)	19.5 (7.1)
Vertailuryhmä	127 (3.1)	118 (1.9)	-9 (3.6)	
Estimaattien keskivirheet suluissa.				

Kuvio 2. Työttömyysturvan korotuksen vaikutus työllistymistodennäköisyyteen. 95 % luottamusväli on merkitty vaalealla alueella.



parametriestimaatteja, joista olemme poimoneet uudistuksen vaikutuksen kertovat estimaatit kuvioon 2. Kuviossa uudistuksen vaikutusta mitataan suhteellisten riskien avulla. Arvo 1 tarkoittaisi tällöin sitä, että uudistuksella ei ole mitään vaikutusta työllistymiseen ja arvo 0.8 sitä, että todennäköisyys olisi laskenut 20 prosentilla.

Kuviossa 2 esitettyjen tulosten mukaan työttömyysturvan paraneminen laski merkittävästi työllistymisen todennäköisyyttä. Korotettuun ansiopäivärahaan oikeutettujen työllistymisen todennäköisyys laski ensimmäisten 200 työttömyyspäivän osalta noin 20–30 prosenttia. Kun oikeus korotettuun päivärahaan päättyy 150 päivän jälkeen, palaa työllistymisen todennäköisyys takaisin korotusta edeltävälle tasolle. Estimaatit ensimmäisten 200 päivän osalta ovat suhteellisen tarkkoja ja vaikutusestimaatit siksi tilastollisesti merkittäviä. Pitkään työttömänä olleita on aineistossa vähän, ja estimaattien luottamusvälit ovat yli 200 päivää työttömänä olleille leveitä.

Kuvioon piirretty katkoviiva kuvaa uudistuksen keskimääräistä vaikutusta uudelleentyöllistymisen to-

dennäköisyyteen. Tämän mukaan työllistymistodennäköisyys pieneni vajalla 20 prosentilla ansiopäiväraha korotuksen vuoksi. Vaikutus on suuri ja tilastollisesti erittäin merkitsevä.

Tulosten mukaan työttömyysturvan paraneminen alensi siis merkittävästi työttömien todennäköisyyttä työllistyä. Vaikutukset ovat tilastollisesti merkitseviä ja huomattavan suuria. Uskoa estimaatteihin kasvattaa se, että korvausten paraneminen pienensi työllistymistodennäköisyyttä vain työttömyyden alkuvaiheessa. Estimaattien perusteella voidaan laskea, että päivärahan korotus pidenisi työllistymiseen kuluva aika jopa 31 päivällä. Huomautettakoon kuitenkin, että tämä ei tarkoita samaa kuin työttömyyden keston piteneminen – suuri osa työttömyysjaksoista katkeaa, kun työttömät poistuvat työmarkkinoilta tai siirtyvät esimerkiksi työvoimakoulutukseen.

Lopuksi

Tämän tutkimuksen mukaan vuoden 2003 työttömyysturvauudistus pidenisi merkittävästi korotettuun päivärahaan

oikeutettujen työttömyyden kestoja. Tutkimuksessa keskityttiin kuitenkin vain työttömyyskorvauksen kannustevaikutusten tarkasteluun. Tuloksen perusteella ei voi tuomita uutta järjestelmää epäonnistuneeksi, sillä korotus parantaa työntekijöiden toimeentuloa työttömyyden osuessa kohdalle. Hyvän työttömyysturvajärjestelmän suunnittelu edellyttääkin kannustinvaikutusten vertaamista työttömien toimeentuloturvan paranemisen. Tasapainon löytämisessä riittääkin haastetta paraikaa istuvalle sosiaaliturvan uudistamista pohtivalle työryhmälle. ■

KIRJALLISUUS

- Bennmarker, H. & Carling, K. & Holmlund, B. (2005), Do Benefit Hikes Damage Job Finding? Evidence from Swedish Unemployment Insurance Reforms, Uppsala University, Department of Economics, Working Paper 2005:15.
- Carling, K. & Holmlund, B. & Vejsiu, A. (2001), Do Benefit Cuts Boost Job Findings? Swedish Evidence from the 1990s, *Economic Journal*, 111, 766–790.
- Hunt, J. (1995), The Effect of Unemployment Compensation on Unemployment Duration in Germany, *Journal of Labor Economics*, 13, 88–120.
- Kettunen, J. (1993), Increasing Incentives for Re-employment, *Finnish Economic Papers*, 6, 51–60.
- Kyyrä, T. (1999), Post-unemployment Wages and Economic Incentives to Exit from Unemployment, VATT-Tutkimuksia 56.
- Lalive, R. & van Ours, J. & Zweimüller, J. (2006), How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment, *Review of Economic Studies*, 73, 1009–1038.
- Meyer, B. & Mok, W. (2007), Quasi-Experimental Evidence on the Effects of Unemployment Insurance from the New York State, NBER Working Paper 12865.
- Uusitalo, R. & Moiala, J. (2003), Alentaisiko työttömyyskorvausten porrastaminen työttömyyttä? Työpoliittinen Aikakauskirja, 3/2003, 28–41.
- Uusitalo, R. & Verho, J. (2007), The Effect of Unemployment Benefits on Re-employment Rates: Evidence from the Finnish UI-benefit Reform, Palkansaajien tutkimuslaitos, työpapereita 229.