



HANNA PESOLA
KTT, erikoistutkija



TOMI KYYRÄ
VTT, tutkimusprofessori,
tutkimusohjaaja

Säästöt ansioturvan lyhentämisestä hupenevat huonompien työsuhteiden takia

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan kesto lyhennettiin 100 päivällä vuoden 2017 alussa. Hallitus on perustellut muutosta työnhaun kannustimien parantamisella ja tavoitellut merkittäviä säästöjä työttömyysturvamenoihin.

Tutkimustuloksemme osoittavat, että ansioturvan kesto vaikuttaa merkittävästi työttömien käyttäytymiseen. Osaltaan tämä näkyy siinä, että pieni joukko työttömiä odottaa kunnes heidän päiväraahakautensa päättyy. Tällä joukolla ei kuitenkaan ole suurta vaikutusta julkiseen talouteen tai työttömyysjaksojen keskimääräiseen kestoan. Paljon oleellisempaa on se, että työttömät reagoivat ansioturvan pituuteen jo paljon ennen kun etuuspäivät uhkaavat loppua.

Pidempi päiväraahajakso pidentää työttömyyttä, mutta pidemmät työnhakujaksot johtavat parempiin työsuhteisiin. Parempiin työpaikkoihin sijoittuminen viittaa siihen, että pidemmän ansioturvan turvin etsitään omaa osaamista vastaavaa työtä. Parempien työpaikkojen löytyminen kompensoi pidemmän työnhaun kustannuksia.

Ansioturvan lyhentäminen laskee työttömyysturvamenoja ja nostaa verotuloja, kun työttömyysjaksot lyhenevät ja töihin palataan nopeammin. Toisaalta lyhyempi ansioturva heikentää seuraavien työsuhteiden palkkatasoa ja pysyvyyttä, mikä laskee työttömyyden jälkeisiä verotuloja. Verotulojen menetykset saattavat haukata merkittävän osan lyhyemmistä työttömyysjaksoista saavutetuista julkisen talouden säästöistä, mahdollisesti jopa kaksi kolmasosaa.

Pitkällä ansioturvalla on hyvät ja huonot puolensa

Ansioturva tukee hyödyllistä työnhakua...

Työntekijän tuottavuus tietyssä työpaikassa riippuu siitä, miten hyvin työtehtävät vastaavat hänen osaamistaan. Jos työtön onnistuu löytämään osaamistaan vastaavan työpaikan, hän hyötyy korkeammasta palkasta, mutta myös julkinen talous hyötyy suurempien verotulojen muodossa. Tällainen työsuhde todennäköisesti myös kestää kauemmin, joten työttömyyden uusiutumisen riski pienenee. Sopivan työpaikan löytäminen vie kuitenkin aikaa. Riittävän pitkän ansioturvan turvin työtön voi keskittyä etsimään osaamistaan vastaavaa työtä. Tämä johtaa pidempiin työttömyysjaksoihin mutta parantaa työnhakijoiden ja avoimien työpaikkojen kohtaantoa.

... mutta myös heikentää kannustimia

Työttömyysetuudet heikentävät työnteon kannustimia kaventamalla työskentelyn ja työttömyyden välistä tuloeroa. Siksi antelias työttömyysturva voi passivoida, jolloin työttömyysjaksot pitkittyvät, koska työtä etsitään laiskemmin. Työttömyyden aikana taidot rapistuvat ja työpaikkatarjousten saaminen hankaloituu. Riskinä on, että pitkä ansioturva johtaa pidempiin työttömyysjaksoihin ilman, että työnhakijat päätyvät paremmin osaamistaan vastaaviin työpaikkoihin.

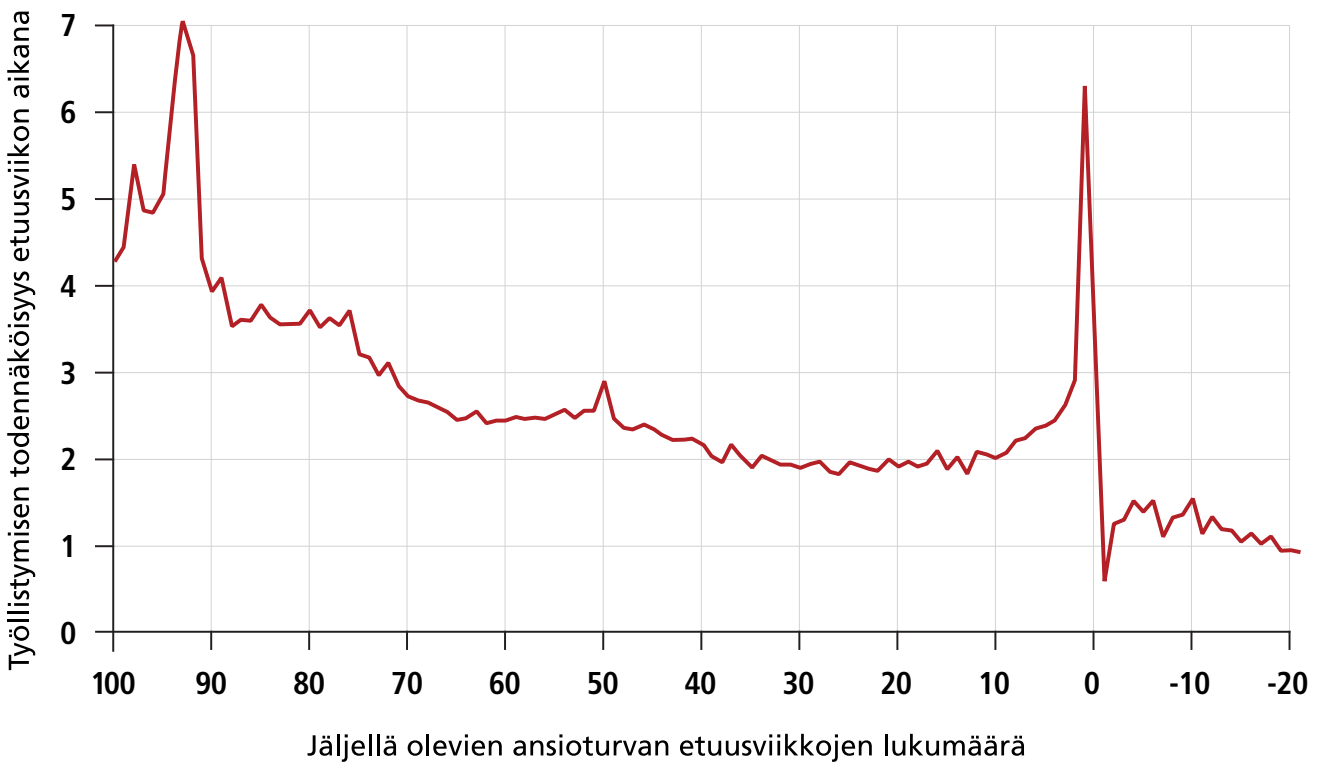
Ansioturvan mitoitus on tasapainoilua hyötyjen ja haittojen välillä

Ansioturva tarjoaa työttömälle taloudelliset mahdollisuudet etsiä kauemmin osaamistaan vastaavaa työpaikkaa, mutta myös heikentää työnhaun kannustimia. Ensimmäinen mekanismi on hyödyllinen, jälkimmäinen ei. Empiirisesti näitä kahta on hankalaa erottaa toisistaan. Tarkastelemalla ansioturvan vaikutusta työttömyyden jälkeisten työsuhteiden palkkaan ja keston voidaan epäsuorasti arvioida, kumpi tekijöistä dominoi. Jos pitkä ansioturva johtaa parempiin työsuhteisiin eli parantaa työnhakijoiden ja avoimien työpaikkojen kohtaantoa, pidemmät työttömyysjaksot ovat helpommin hyväksyttävissä.

Työllistyminen päivärahakauden eri vaiheissa

Monissa kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että todennäköisyys työllistyä nousee päivärahakauden lopussa. Sama ilmiö nähdään myös Suomen aineistossa. Kuviossa 1 on todennäköisyys työllistyä tietyllä etuusviikolla ehdolla, että henkilö oli edelleen työttömänä etuusviikon alkaessa. Todennäköisyydet on laskettu vuosina 2000–2013 alkaneista työttömyysjaksoista. Tuolloin ansioturvan enimmäiskesto oli 500 päivää eli 100 kalenteriviikkoa.

Kuvio 1: Ehdollinen todennäköisyys työllistyä etuusviikon aikana, %*



*1 viikko vastaa aina 5 etuuspäivää, eli viikko 100 vastaa 496–500 jäljellä olevaa etuuspäivää, viikko 99 vastaa 491–495 etuuspäivää, jne. Negatiiviset arvot ovat viikkoja työmarkkinnatuella ansiosidonnaisen päivärahakauden päättymisen jälkeen. Aineistona on 20–54-vuotiaat, jotka aloittivat ansiosidonnaisen työttömyysjakson 2000–2013 työsuhteen päättymisen jälkeen (noin 770 000 jaksoa). Osa työttömistä ei täyttänyt työssäoloa työttömyysjakson alkaessa ja siksi he olivat oikeutettuja vain edellisestä työttömyysjaksosta käyttämättä jääneisiin etuuspäiviin. Vaaka-akseli ei siis kuvaa nykyisen työttömyysjakson kestoja vaan jäljellä olevan päivärahakauden pituutta. Lähde: Kyrä, Pesola & Verho (2017).

Työllistyminen lisääntyy selvästi päivärahakauden lopussa...

Työttömistä, joilla on ansiosidonnaista päivärahaa jäljellä 10–40 viikkoa, noin kaksi prosenttia työllistyy kunkin viikon aikana. Pari kuukautta ennen etuuskauden päättymistä työllistyminen kiihtyy ja on poikkeuksellisen vilkasta viimeisellä etuusviikolla¹. Jotkut työttömät siis lykkäävät työllistymistään kunnes ovat nostaneet kaikki ansiosidonnaiset työttömyysetuutensa. Viimeisen etuusviikon työllistymispiikki viittaa siihen, että osa työttömistä sopii työnantajan kanssa työsuhteen alkavan vasta etuuskauden jälkeen.

Merkittävä osa työllistyneistä palaa edelliselle työnantajalleen, vaikkei tutkimusaineisto sisällä lomautuksia. Sekä todennäköisyys siirtyä uuteen työpaikkaan että todennäköisyys palata vanhaan nousevat viimeisillä etuusviikoilla.

Työllistymisen selvä hidastuminen ansioturvapäättyä on yllättävää. Voisi kuvitella, että putoaminen työmarkkinatuen varaan kannustaisi etsimään työtä entistä aktiivisemmin ja pakottaisi vastaanottamaan surkeitakin työtarjouksia. Voi olla, että työnetsijät lannistuvat, jos työnhaun loppukiri ei onnistu. Yhdysvaltalaisessa ajankäyttötutkimuksessa nimittäin näkyi, että työnhakuun käytetty aika lisääntyi päivärahakauden lähestyessä loppuaan mutta laski ansioturvalta putoamisen jälkeen (Krueger & Mueller 2010).

... mutta sen vaikutus työttömyyden kustannuksiin on vähäinen

Valtaosa ansioturvansaajista työllistyy varsin nopeasti, joten työllistymispiikki etuuskauden lopussa koskee vain pientä osaa työttömistä. Ainoastaan seitsemän prosenttia työttömyysjaksoista oli enää meneillään kahdeksan viimeisen etuusviikon aikana ja 1,3 prosenttia työttömyysjaksoista päättyi näiden viikkojen aikana.

Arviolta 0,4 prosenttia kaikista työttömyysjaksoista päättyi viimeisen kahdeksan etuusviikon aikana johtuen työllistymisen taktisesta viivyttämisestä. Työllistymisen ajoittaminen etuuskauden viimeisille viikoille on siis hyvin pienen joukon harrastus, eikä sillä ei ole merkittävää vaikutusta työttömyysjaksojen keskimääräiseen keston tai työttömyysturvamenoihin. Oleellisempaa on, miten työttömät reagoivat ansioturvakeston etuuskauden varhaisemmissa vaiheissa.

Jos ansiosidonnaista päivärahaa voi saada vain lyhyen aikaa, työttömän kannattaa aloittaa aktiivinen työnhaku heti. Mutta jos toimeentulo on turvattu pariaksi vuodeksi eteenpäin, aktiivinen etsintä saattaa alkaa myöhemmin. Ansioturvakesto luultavasti vaikuttaa työllistymisen todennäköisyyteen kaikissa etuusjakson vaiheissa ja etuuskauden lopussa nähtävä työllistymispiikki on vain pieni osa tätä kokonaisvaikutusta.

Ansioturvakeston kokonaisvaikutus

Ansioturvakeston pituuden vaikutuksia on hankala tutkia

Ansioturvakeston syy-seurausvaikutusten arvioimiseksi on vertailtava työttömiä, jotka ovat muutoin samankaltaisia mutta joiden päivärahaoikeuden pituus vaihtelee. Suomessa vertailuasetelman rakentaminen on vaikeaa, koska ansioturvakeston enimmäiskesto pysyi samana 1980-luvulta viime vuosiin asti². Vuosien 2014 ja 2017 muutoksista ei vielä ole hyötyä tutkimuksessa, koska riittävän pitkiä seuranta-aineistoja ei ole saatavilla.

Vaikka ansioturvakeston enimmäiskesto on kaikilla sama, jäljellä olevan päivärahaoikeuden pituus vaihtelee työttömyysjaksojen alussa. Uusi päivärahakausi myönnetään vain, jos työtön täyttää



Unsplash / Roman Bozhko

työssäoloehdon. Työssäoloehto täyttyy, jos henkilö on työskennellyt työttömyyskassan jäsenyyssajana riittävän pitkään työttömyyttä edeltävän tarkastelujakson aikana. Henkilö, joka ei täytä työssäoloehdot uuden työttömyysjakson alkaessa, on oikeutettu edellisestä työttömyysjaksosta käyttämättä jääneisiin etuuspäiviin, jos hänellä sellaisia on.

Työssäoloehdot lyhennettiin 43 viikosta 34 viikkoon vuonna 2003. Uudistus pidensi ansiosidonnaista kautta niille, jotka olivat työskennelleet 34–42 viikkoa kahden edellisvuoden aikana. Tämän joukon sisällä pidennyksen suuruus vaihteli sen mukaan, montako etuuspäivää henkilöllä

oli jäljellä edellisen työttömyysjakson lopulla³. Uudistus ei vaikuttanut työttömiin, joilla oli alle 34 tai yli 42 viikkoa työhistoriaa.

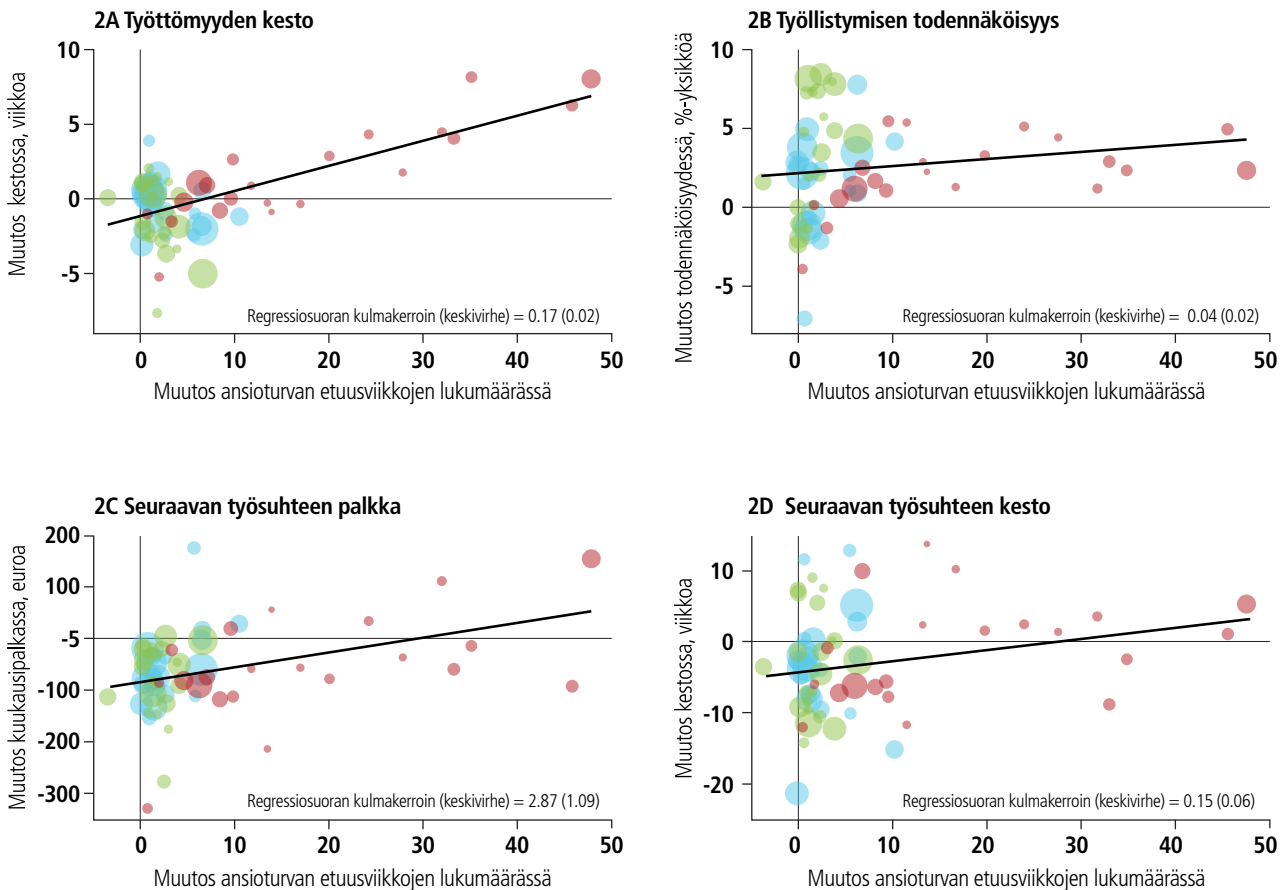
Hyödynsimme tutkimuksessamme uudistuksen aiheuttamaa vaihtelua ansioturvan pituuteen. Tarkasteluun valittiin 2001–2004 työttömäksi joutuneita, jotka olivat työskennelleet 20–60 viikkoa kahden edellisvuoden aikana. Henkilöt jaettiin ryhmiin työhistorian (20–33, 34–42 ja 43–60 viikkoa) ja edellisestä työttömyysjaksosta käyttämättä jääneiden etuuspäivien mukaan. Näissä ryhmissä etuuskauden pituus muuttui erilalla vuoden 2003 uudistuksen myötä, joten ryhmiä vertailemalla voidaan arvioida ansioturvan keston vaikutuksia.

Pidempi päivärahakausi pidentää työttömyyttä mutta johtaa parempiin työsuhteisiin

Kuviosta 2A nähdään, miten työttömyyden kesto muuttui eri ryhmissä vuoden 2003 uudistuksen jälkeen. Vaaka-akselilla on muutos ansiosidonnaisen etuusjakson keskimääräisessä pituudessa vuosien 2001–2002 ja 2003–2004 välillä. Pystyakselilla on muutos työttömyyden keskimääräisessä kestossa.

Kuvio 2: Työttömyyden lopputuloksen muutos vs. etuusjakson pituuden muutos ryhmittäin*

● 20–34 viikkoa työhistoriaa ● 34–42 viikkoa työhistoriaa ● 43–60 viikkoa työhistoriaa



*Alkuperiodi sisältää työttömyysjaksot, joka alkoivat 1.1.2001 – 12.9.2002 (hallituksen esitys työssäoloehdon muuttamiseksi annettiin eduskunnalle 13.9.2002, mikä on voinut vaikuttaa vuoden 2002 lopulla alkaneisiin jaksoihin). Loppuperiodi sisältää 1.1.2003 – 31.12.2004 alkaneet työttömyysjaksot. Aineisto sisältää 25 – 54 -vuotiaat työttömyyskassojen jäsenet, joiden työttömyysjakso alkoi em. ajankohtina ja joilla oli 20 – 60 viikkoa työhistoriaa kahden edellisvuoden aikana (noin 60 000 jaksoa). Ryhmät muodostettiin jakamalla henkilöt edellisen kahden vuoden työviikkojen (3 luokkaa) ja edellisestä työttömyysjaksosta käyttämättä jääneiden etuuspäivien (21 luokkaa) mukaan. Pallukoiden koko on verrannollinen ryhmien kokoon. Lähde: Kyrrä & Pesola (2017).

Etuuskauden pituus muuttui eniten ryhmissä, joilla oli 34–42 viikkoa työhistoriaa (punertavat pallukat). Näiden joukossa etuuskauden muutos oli puolestaan suurin ryhmillä, joilla oli vähiten edellisestä työttömyysjaksosta käyttämättä jääneitä etuuspäiviä. Kuviossa nämä ryhmät sijaitsevat oikeassa yläkulmassa

ja niissä työttömyysjaksot pitenevät keskimäärin 3–10 viikkoa. Pidennys on varsin suuri, sillä työttömyysjaksot kestivät keskimäärin 19 viikkoa vuosina 2001 ja 2002. Muissa ryhmissä työttömyysjaksojen muutokset olivat pieniä ja useissa tapauksissa jaksot lyhenivät hieman.

Kuvioon piirretyn suoran kulmakerroin kuvaa ansioturvan keston vaikutusta työttömyyden keston. Yhden viikon pidennys etuuskauteen pidentää työttömyysjaksoa keskimäärin 0,17 viikkoa eli 1,2 päivää.

Kuvio 2B havainnollistaa ansioturvan pituuden vaikutusta todennäköisyyteen työllistyä lopulta avoimille työmarkkinoille. Kolme neljästä työttömästä onnistui lopulta työllistymään. Pidempi ansioturva nostaa työllistymisen todennäköisyyttä, mutta vaikutus on hyvin pieni.

Kuvion 2C perusteella viikon pidennys päivärahaan nostaa seuraavan työsuhteen kuukausipalkkaa keskimäärin kolme euroa. Vaikutus on suhteellisen pieni, sillä keskimääräinen kuukausipalkka oli noin 2 200 euroa.

Työttömyyden jälkeiset työsuhteet kestivät keskimäärin noin vuoden. Kuviossa 2D näkyy, että yksi ylimääräinen etuusviikko pidentää työsuhdetta 0,15 viikkoa eli 1,1 päivää.

Kuvion 2 tarkasteluissa ei ole huomioitu eroja työttömien taustaominaisuuksissa, kuten koulutuksessa, sukupuolissa ja iässä. Kun henkilöiden taustaominaisuudet vakioidaan, yhden ylimääräisen etuusviikon vaikutus työttömyyden keston pienenee hieman ja vaikutus seuraavan työsuhteen palkkaan supistuu kahteen euroon. Taustaominaisuuksien vakioiminen ei juuri muuta vaikutusta seuraavan työsuhteen keston.

Vaikutukset voidaan ilmaista myös suhteellisinä muutoksina. Ansioturvakauden kymmenen prosentin pidennys pidentää työttömyysjaksoja keskimäärin viisi prosenttia ja työttömyyden jälkeisiä työkaksoja kaksi prosenttia. Vastaava pidennys nostaa työllistymisen todennäköisyyttä 0,4 prosenttia ja seuraavan työsuhteen palkkaa 0,6 prosenttia.

Vaikutus työsuhteen laatuun on merkittävä julkisen talouden kannalta

Pidempi ansioturva siis pidentää merkittävästi työttömyysjaksoja. Vaikutus on samaa suuruusluokkaa kuin ulkomaisissa tutkimuksissa. Toisaalta pidempi päivärahaaika johtaa parempiin työttömyyden jälkeisiin työsuhteisiin. Vaikutus tulevaan palkkaan on melko pieni, mutta vaikutus työsuhteen keston on merkittävä. Näiltä osin tulokset ovat poikkeuksellisen hyviä, sillä ulkomaisissa tutkimuksissa on harvoin löydetty positiivisia vaikutuksia työsuhteiden laatuun.

Parempien työpaikkojen löytyminen kompensoi pidemmän työnhakuajan kustannuksia. Vastaavasti kun ansioturvan pituutta leikataan, työttömyysturvamenoissa säästetään lyhyempien työttömyysjaksojen ansiosta, mutta huonompiin työpaikkoihin sijoittuminen alentaa verotuloja. Julkistaloudelle tärkeää on, kuinka suuria nämä vaikutukset ovat suhteessa toisiinsa. Tätä voidaan haarukoida karkean laskelman avulla.

Oletetaan, että ansioturvan kesto lyhennetään yhdellä viikolla. Keski-vertohenkilön työttömyysjakso lyhenee reilun päivän verran, mikä alentaa nettotyöttömyyskorvausta 37 euroa⁴. Lisäksi verotulot (sis. työnantajan ja työntekijän maksamat sosiaalivakuutusmaksut) kasvavat 38 euroa, kun työllistyminen siirtyy aiemmaksi. Toisaalta työnhakija päätyy osaamistaan huonommin vastaavaan työsuhteeseen, joka loppuu päivää aiemmin ja josta maksetaan kaksi euroa vähemmän kuukaudessa. Nämä laskevat verotuloja yhteensä 51 euroa, josta lyhentyneen työsuhteen osuus on 35 euroa.

Keski-vertohenkilön kohdalla julkiset nettomenot laskevat 24 euroa, joka on vain kolmannes lyhentyneen työttömyysjakson tuomasta 75 euron säästöstä. Työttömien työnhakijoiden ja avoimien työsuhteiden kohtaannon heikkeneminen voi siis syödä huomattavan osan lyhyempien työttömyysjaksojen tuomista säästöistä, mahdollisesti jopa kaksi kolmasosaa. ■

Kirjallisuutta

Krueger, A. B. & Mueller, A. (2010): Job Search and Unemployment Insurance: New Evidence from Time Use Data. *Journal of Public Economics*, 94(3-4):298307.

Kyyrä, T. & Pesola, H. (2017): Estimating the Effects of Potential Benefit Duration without Variation in the Maximum Duration of Unemployment Benefits. VATT Working Papers 87.

Kyyrä, T., Pesola, H. & Verho, J. (2017): The Spike at Benefit Exhaustion in the Finnish Labor Market, VATT Working Papers 86.

Viitteet

- ¹ Kaikki työttömyydestä poistuneet eivät työllistyneet avoimille työmarkkinoille, vaan 7 prosenttia siirtyi tukitöihin ja 12 prosenttia siirtyi työvoiman ulkopuolelle (työvoimapolitiittiseen koulutukseen osallistuneet luokiteltiin työttömiksi). Koska valtaosa työttömistä lopulta työllistyi, todennäköisyys poistua työttömyydestä muuttuu jäljellä olevan päivärahaikauden pituuden mukaan samalla tavalla kuin kuviossa esitetty työllistymisen todennäköisyys. Piikki päivärahaikauden lopussa on kuitenkin vielä suurempi, koska myös siirtymät tukitöihin ja työvoiman ulkopuolelle lisääntyvät.
- ² Poikkeus on vanhimmat työttömät, jotka voivat saada ansiopäivärahaa eläkkeelle siirtymiseen asti työttömyysturvan lisäpäivien turvin. Tätä kutsutaan usein työttömyysputkeksi. Työttömyysputki on eräänlainen varhaiseläkereitti, joten se ei sovi vertailukohdaksi nuoremmille työttömille.
- ³ Uudistuksen vaikutus havainnollistuu tarkastelemalla henkilöä, jolla on työhistoriaa 40 viikkoa kahden edellisvuoden ajalta ja 300 etuuspäivää edellisestä työttömyysjaksoista. Jos hänen työttömyysjaksonsa alkoi ennen vuotta 2003, työssäoloehto ei täytynyt ja päivärahaoikeus oli 300 päivää uuden jakson alussa. Jos työttömyys alkoi 2003 tai myöhemmin, työssäoloehto täyttyi ja päivärahaoikeus piteni 200 päivällä 500 päivään. Vastaavasti jos henkilöllä olisi vain 100 käyttämätöntä etuuspäivää, uudistus pidentäisi päivärahaoikeutta 400 päivällä.
- ⁴ Laskelmassa on hyödynnetty vuoden 2017 veroparametreja, ja keskiarvot henkilöillä viitataan tutkimusaineiston keskimääräiseen työttömyyteen. Tutkimusaineisto sisältää vain henkilöitä, joiden työhistoria oli varsin rikkonainen. Ansioturvan pituuden vaikutukset voivat olla erilaisia muissa ryhmissä. Siksi laskelma on vain suuntaa-antava.