



ETLA Muistiot tarjoavat ajankohtaista tutkimustietoa polttavista yhteiskunnallisista kysymyksistä.
www.etla.fi » julkaisut » muistiot
ETLA • Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

ETLA Briefs provide timely research-based information on pressing societal issues.
www.etla.fi » publications » briefs
ETLA • The Research Institute of the Finnish Economy

Tuetaanko Suomessa työllistymistä vai työttömyyttä?

Rita Asplund on ETLAn tutkimusjohtaja (rita.asplund@etla.fi).

Antti Kauhanen on ETLAn tutkimuspäällikkö (antti.kauhanen@etla.fi).

Niku Määttänen on ETLAn tutkimusjohtaja (niku.maattanen@etla.fi).

Tarmo Valkonen on ETLAn tutkimusneuvonantaja (tarmo.valkonen@etla.fi).

Kiitämme sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskusta hankkeeseen "Aktiivisen työvoimapolitiikan ja työttömyysturvan vaikutukset työttömyyteen ja työllisyyteen" saadusta rahoituksesta.

Suosittelava lähdeviittaus tähän muistioon: Asplund, Rita, Kauhanen, Antti, Määttänen, Niku & Valkonen, Tarmo (19.8.2015).

"Tuetaanko Suomessa työllistymistä vai työttömyyttä?"

ETLA Muistio No 37. <http://pub.etla.fi/ETLA-Muistio-Brief-37.pdf>

Työttömyys on pitkittyneen finanssikriisin aikana kasvanut Suomessa tuotantomenetyksiin nähden melko vähän. Se on kuitenkin lisääntymässä, koska kriisi on luonteeltaan pääosin rakenteellinen ja talouden kasvunäkymät ovat heikot. Työttömyysaste saattaa pysyä pitkään korkeana. Julkisen talouden heikon tilan rajamasta politiikkavalikoimasta nousee esiin erityisesti kaksi lohkoa, joiden potentiaalinen vaikutus työllistymiseen ja työllisyyteen on huomionarvoinen: työttömyysturvajärjestelmä ja aktiivinen työvoimapolitiikka. Tässä muistiossa kuvataan lyhyesti tutkimustietoa, jota Suomesta ja ulkomailta on saatavissa näitä lohkoja koskevien politiikkauudistusten taustaksi, ja arvioidaan, millaiset uudistukset ovat yhteensopivia tutkimustulosten kanssa.

Elinkaarityöttömyys kasautuu heikosti koulutetuille

Työttömyyden hyvinvointia vähentävä ja taloudellista epätasa-arvoa lisäävä vaikutus riippuu ennen kaikkea siitä, missä määrin työttömyys kasautuu samoille ihmisille. Tätä voidaan arvioida sillä, kuinka usein ja kuinka pitkään ihmiset ovat koko elinkaarensa aikana työttömänä. Taulukossa 1 on esitetty, kuinka työttömyyskuukausien kokonaismäärällä mitattu elinkaarityöttömyys jakautuu. Lukujen laskemisessa on käytetty ns. synteettisiä elinkaaritiloja, jotka on

muodostettu yhdistämällä eri syntymäkohortteja koskevia suomalaisia rekisteritietoja vuosilta 1988–2010 (käyttäen ns. FLEED-otosta).

Tulosten mukaan työttömyyskuukausien kokonaismäärä vaihtelee voimakkaasti koulutustason mukaan. Pelkän peruskoulun suorittaneilla niitä on keskimäärin 68, keskiasteen suorittaneilla 60 ja korkeasti koulutetuilla 30. Myös koulutusryhmien sisällä työttömyys keskittyy harvoille: kymmenellä prosentilla eniten työttömyyskuukausia keränneistä on koulutusryhmittäin vähintään 176, 150 ja 82 työttömyyskuukautta. Noin puolet korkeakoulutetuista selviää elämästään vähemmällä kuin 13 työttömyyskuukaudella. Pelkän peruskoulun suorittaneiden ihmisten osalta vastaava tulos on 43 työttömyyskuukautta. Tuore tutkimus (Asplund ym., 2015) kertoo, että ammattirakenteiden murrokseen sopeutuvat heikoiten vähän koulutetut ja iäkkäät työntekijät.

Tästä voi päätellä, että työttömyysturvajärjestelmällä on suuri merkitys paljon työttömyyttä kokevien elinkaaritulojen kannalta. Kun saatujen työttömyyskorvausten kokonaismäärä suhteutetaan elinkaarituloihin, pienituloisimmalla kymmenyksellä ne vastaavat noin viidennestä. Suurituloisemmalla 50 prosentilla elinkaaren aikana saadut etuudet ovat vain pari prosenttia ansiotuloista, vaikka valtaosa maksetuista korvauksista on ansiosidonnaisia (lähde: omat laskelmat FLEED-otoksesta).

Taulukko 1

Elinkaarityöttömyyskuukausien jakauma koulutusasteittain, kuukausien kokonaismäärä

	Keskiarvo	Prosenttipiste				
		10	25	50	75	90
Kaikki	50	0	6	27	71	135
Suoritettu koulutusaste						
– Peruskoulu	68	0	12	43	101	176
– Keskiaste	60	2	12	38	86	150
– Korkeakoulu	30	0	2	13	40	82

Lähde: Määttänen ja Salminen (2015).

ETLA

Työn etsintä on arvokasta työtä

Työttömän työnhakijan panos työn etsintään on yhteiskunnan kannalta arvokasta työtä, sillä se on olennainen osa ns. luovan tuhon prosessia, jossa työpanos siirtyy tuottavimpaan käyttöön. Heikosti tuottavat yritykset vähentävät työvoimaansa kun taas tuottavimmat kasvattavat sitä. Avoimen työpaikan ja työttömän työnhakijan kohtaaminen edellyttää kuitenkin etsintää sekä työnantajalta että työntekijältä.

Vakuutuksen ja kannustimien välillä on ristiriita

Ansiosidonnaisen työttömyysturvajärjestelmän tavoitteena on suojata palkansaajaa työttömyyden aiheuttamien ansiomenetysten varalta. Tämän vakuutuksen varjopuoli on se, että työn etsinnän ja vastaanottamisen kannustimet vähenevät.

Hyvän työttömyysturvajärjestelmän suunnittelu on hankalaa, koska vakuutus- ja kannustin-elementit ovat keskenään ristiriitaisia. Kattavampi vakuutus pidentää työttömyysjaksoja ja lisää rakennetyöttömyyttä. Kannustavuutta parantavat toimet, kuten erilaiset sanktiot ja työttömyysturvan lyhentäminen, heikentävät puolestaan vakuutuselementtiä.

Työttömyysturvajärjestelmän keskeiset parametrit ovat työttömyyskorvauksen suuruus ja sen pituus. Korkeammat työttömyyskorvaukset heikentävät työllistymistä, koska ne nostavat kynnystä ottaa työpaikka vastaan sekä pienentävät kannustimia etsiä töitä ahkerasti. Myös työttömyysturvan pitkä kesto nostaa kynnystä

työpaikan vastaanottamiseen ja siten pidentää työttömyysjaksoja.

Korkea työttömyyskorvausten taso voi myös nostaa markkinapalkkoja. Tämä saattaa puolestaan lisätä työpaikkojen tuhoutumista sekä vähentää uusien syntymistä ja nostaa sitä kautta työttömyyttä.

Empiiriset tutkimukset osoittavat kiistatta, että työttömien käyttäytymiseen vaikuttavat sekä työttömyyskorvausten taso että niiden kesto¹. Molemmat pidentävät työttömyysjaksoja. Ansiosidonnaisten työttömyyskorvausten taso vaikuttaa voimakkaimmin työttömyyden alussa, kun taas keston vaikutukset näkyvät eniten työttömyyskorvausten lopun lähestyessä. Työttömyyskorvausten kesto vaikuttaa työttömien käyttäytymiseen voimakkaammin. Tästä syystä se on tehokkaampi politiikkainstrumentti kuin työttömyyskorvausten tason leikkaaminen.

Työttömyysturva ja työttömän uuden työpaikan laatu

Anteliaampi ansiosidonnainen työttömyysturva voi kuitenkin myös parantaa työpanoksen kohdentumista tehokkaimpaan käyttöön. Tämä johtuu siitä, että työnhakijoiden on mahdollista etsiä korkeapalkkaisempaa tai taitojaan paremmin vastaavaa työpaikkaa. Samalla anteliaampi järjestelmä lisää kannustimia ottaa vastaan työpaikka, jossa työttömyysriski on suurempi. Talouden rakenteiden uusiutuessa tämä voi olla tärkeää, sillä luovan tuhon prosessi edellyttää uusien liiketoimintaideoiden kokeilua, mikä on hyvin riskialtista.

Anteliaamman työttömyysturvajärjestelmän vaikutuksesta uuden työpaikan laatuun ei ole juuri saatu näyttöä tai vaikutus on ollut hyvin pieni. Työttömyysturvan keston lyhentäminen ei olemassa olevien tutkimusten perusteella siis vaikuta juurikaan uusien työpaikkojen laatuun².

Työttömyysturvajärjestelmä taantumassa

Pitäisikö ansiosidonnaisen työttömyysturvan tason tai keston riippua suhdannetilanteesta? Sekä teoreettinen että empiirinen taloustieteellinen tutkimus antaa viitteitä siitä, että työttömyysturvan keston tulisi olla pidempi työttömyyden ollessa korkealla tasolla. Tämä johtuu siitä, että kannustinongelmat vaikuttavat olevan silloin pienempiä.

Työttömyysturvan vakuutusroolille voidaan siis antaa suurempi painoarvo tilanteissa, joissa kannustinongelmat ovat vähäisempiä. Toisaalta suhdannetilanteesta automaattisesti riippuva ansiosidonnainen työttömyysturva saattaisi aiheuttaa vääristymiä käyttäytymiseen, esimerkiksi suurempiin siirtymisiin työllisyydestä työttömyyteen taantumana aikana tai taantumana pitkittymiseen vähäisemmän työnetsinnän kautta. Ongelmana on myös työttömyyden suhdanneluonteisuuden havaitseminen: rakenteellisen muutoksen vuoksi pysyvästi lisääntyneen työttömyyden ei pitäisi oikeuttaa korkeampiin korvauksiin tai pidempään keston.

Työttömyysetuuksia maksetaan Suomessa pitkään

Suomessa ansiosidonnaisia työttömyyskorvauksia maksetaan pidempään kuin monissa kilpailijamaissa, esimerkiksi Ruotsissa ja Saksassa. Kuviossa 1 on esitetty työttömyyskorvausten maksimipituus valikoiduissa OECD-maissa vuonna 2012. Kuvioista nähdään, että maksimipituus vaihtelee huomattavasti eri maiden välillä. Pohjoismaissa kesto on tyypillisesti melko pitkä, joskin Ruotsi muodostaa tähän poikkeuksen. Tietyissä maissa, kuten Belgiassa työttömyyskorvausten kesto ei ole rajattu. Tuoreen OECD-vertailun mukaan työttömyyskorvausten saamiseen liittyvät ehdot ovat Suomessa vähemmän tiukat kuin kilpailijamaissamme (Langenbacher, 2015). Väljät ehdot lisäävät korvattujen päivien määrää. Esimerkiksi Tanskan tiukempi työssäoloehto ja työpaikan tai koulutuksen vastaanottovelvollisuus vähentävät pit-

kän korvausjakson merkitystä Suomen tilanteeseen verrattuna.

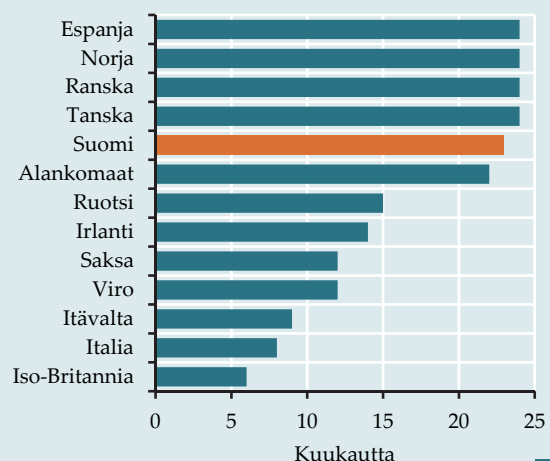
Työttömyysputki heikentää työllisyyttä

Työttömyysputki tarkoittaa järjestelyä, joka alkaa 500 päivän työttömyyspäiväraajakaksolla ja jatkuu työttömyysturvan lisäpäiväraahalla vanhuuseläkkeelle siirtymiseen saakka. Etuus koskee sekä perus- että ansiosidonnaista päivärahaa. Nyt putkessa olevat työttömät ovat voineet saada työttömyyspäivärahaa 57–58-vuotiaasta alkaen.

Empiiristen tutkimusten mukaan putki heikentää merkittävästi työllisyyttä sen piirissä olevissa ikäluokissa³. Tämä on ymmärrettävää, sillä putkessa olevilla työttömällä ei ole uhkaa ansiosidonnaisen työttömyyskorvauksen loppumisesta. Koska putkesta siirrytään suoraan vanhuuseläkkeelle, putkessa olevien työttömien ei myöskään tarvitse huolehtia työttömyyden pitkittymisen haitallisesta vaikutuksesta työllistymismahdollisuuksiin.

Työttömyysputken alaikäraja on nostettu Suomessa pariin otteeseen, mikä on lisännyt ikään-tyneiden työllisyyttä. Uusimman eläkeuudistuksen myötä putken alaikäraja saattaa nousta 60 vuoteen. Toisaalta eläkeuudistuksessa sovitun vanhuuseläkeiän nousu venyttää putkea loppupäästä. Putken odotettavissa oleva venyminen saattaa heikentää merkittävästi työeläkeuudistuksella tavoiteltua ikään-tyneiden työllisyysasteen nousua ja julkisen talouden kohenemistä⁴.

1 Työttömyyskorvausten maksimipituus 40-vuotiaalle palkansaajalle, joka on ollut jatkuvasti töissä edelliset 22 vuotta



Lähde: OECD.

Ansiosidonnaista työttömyysturvaa rahoittavat nekin, jotka eivät ole siihen oikeutettuja

Työttömyysturvan rahoituskuvio on Suomessa poikkeuksellinen. Vapaaehtoisen ansiosidonnaisen työttömyysturvan rahoituksesta suurin osa tulee pakollisista työttömyysvakuutusmaksuista ja veroista. Vakuutettujen vapaaehtoisista työttömyyskassan jäsenmaksuista kertyy vain noin 5,5 % etuuksista. Työnantajat joutuvat maksamaan joka tapauksessa työttömyysvakuutusmaksua riippumatta siitä, ovatko työntekijät kassan jäseniä. Ansiosidonnaisista korvauksista pääsee hyötymään vain kassaan liittymällä. Tämä lisää kassaan kuulumista ja vähentää vapaaehtoisuuteen liittyvää käänteistä valikoitumista.

Pakollinen keskitetty työttömyysvakuutus hoitaisi valikoitumisongelman tehokkaammin ja halvemmilla hallintokuluilla. Kassojen pienen maksuosuuden vuoksi niitä ylläpitävillä ammattiliitoilla ei myöskään ole maksupaineesta johtuvaa kannustetta vaikuttaa työttömyyden suuruuteen.

Aktiivinen työvoimapolitiikka työttömyysturvan tueksi

Työttömyysturvajärjestelmä on vain yksi osa kokonaisuudesta, joka vaikuttaa työhön osallistumisen, työn etsinnän ja työn vastaanottamisen kannustimiin. Muita kokonaisuuden keskeisiä osia ovat muu sosiaaliturva sekä aktiivinen työvoimapolitiikka⁵.

Nämä osat on vuosien varrella tehtyjen uudistusten myötä pyritty kytkemään yhä kiinteämmin toisiinsa myös Suomessa. Tähän kehitykseen on vaikuttanut etenkin työvoimapolitiikan painopisteen siirtyminen 1990-luvun alun jälkeen yhä selkeämmin ns. aktivointipoliittisiin toimiin. Työllistymisen edellytysten parantamisen rinnalle nostettiin työttömien työnhakijoiden aktivoiminen ja toisaalta työvoimapolitiikan uudistaminen tätä aktivointitavoitetta tukevalla tavalla.

Työvoimapolitiittisten aktiivitoimien vaikuttavuutta ei tutkita järjestelmällisesti

Kun työvoimapolitiikkaan alettiin kohdistaa yhä enemmän resursseja, nousi samalla esille kysymys aktiivisen työvoimapolitiikan tuloksellisuudesta ja tehokkuudesta. Suomessa, kuten monissa muissa maissa, esitettiin huoli sii-

tä, että tulokset eivät ole kaikin osin vastanneet resurssien kasvuun liittyneitä odotuksia. Tämä käynnisti tutkimuksen aktiivisen työvoimapolitiikan taloudellisesta ja sosiaalisesta vaikuttavuudesta.

Työvoimapolitiittisten aktiivitoimien arviointi on kasvanut kansainvälisesti hyvin laajaksi tutkimustoiminnaksi. Myös Suomessa on tehty kiitettävä määrä arviointeja työvoimapolitiittisten aktiivitoimien vaikuttavuudesta. Pääpaino on ollut ammatillisen työvoimakoulutuksen vaikutusten selvittämisessä, kuitenkin erittelemättä koulutuksen eri muotoja toisistaan. Muun tyyppisten toimenpideryhmien osalta tietopohja on sitä vastoin jäänyt varsin suppeaksi tai hajanaiseksi. Lisäksi monet toimenpiteet ja uudistukset ovat kokonaan arvioimatta samalla kun valtaosa tietopohjasta alkaa olla varsin vanhentunutta⁶.

Suomeen näyttää olevan haasteellista rakentaa pitkäjänteistä arviointitraditiota poliittisen päätöksenteon tueksi. Työvoimapolitiittisia aktiivitoimia arvioidaan useimmiten satunnaisesti ja hyvinkin vaihtelevia lähestymistapoja ja arviointimenetelmiä hyödyntäen. Kuitenkin laajapohjaisen arvioinnin tulisi aina olla kiinteä osa toimenpiteiden uudistamista ja uusien käytönottoa.

Ammatillinen koulutus ja tukityöllistäminen yksityiselle sektorille toimivat

Siltä osin kuin erityyppisiä toimenpiteitä on ollut arvioinnin kohteena myös Suomessa, tulokset ovat yleisesti ottaen hyvin samansuuntaisia kuin muissa maissa. Ammatillisen työvoimakoulutuksen on todettu selvästi parantavan osallistujien työllistymismahdollisuuksia ja sen on monesti arvioitu olevan työllisyysvaikutuksiltaan tehokkaimpia toimia. Myös työvoimapolitiikan piirissä toteutuvan oppisopimus-koulutuksen työllistymisvaikutukset on kauttaaltaan arvioitu erittäin myönteisiksi. Yksityisen sektorin tukityöllistämällä on niin ikään merkittäviä positiivisia työllistymisvaikutuksia. Myönteisten vaikutusten saavuttamiseksi tukien on yleensä oltava määräaikaaisia, tarkasti kohdennettuja ja huolellisesti valvottuja.

Julkisen sektorin tukityöllistäminen ei näytä edistävän työttömien työllistymistä, vaan saattaa jopa haitata sitä. Toisaalta se voi parantaa erityisryhmien, kuten pitkäaikaistyöttömi-

en mahdollisuuksia pysyä kiinteämmin työelämässä, mikä voi osaltaan edistää heidän myöhempää työllistymistään avoimille työmarkkinoille.

Työmarkkinavalmiuksia edistävien työvoimapolitiittisten toimenpiteiden (kuten työharjoittelun ja työnhakukoulutuksen) vaikuttavuus työllistymiseen on usein arvioitu hyvin heikoksi. Näiden toimien ensisijainen tavoite ei toisaalta aina olekaan välitön työllistyminen avoimille työmarkkinoille, vaan pikemmin työelämään valmentaminen ja sitä kautta työuran edistäminen, monesti myös ohjaaminen takaisin koulutukseen. Siksi niiden vaikutusten arvioinnissa olisi oikeudenmukaisuuden vuoksi otettava huomioon se, että ne ovat useimmiten osa useista toimenpiteistä koostuvaa työllistymispolkua, jossa yhdistyvät sosiaalipoliittiset ja työvoimapolitiittiset tavoitteet. Esimerkiksi pitkäaikaistyöttömien työllistettävyyden parantamisen on osoitettu edellyttävän toimeentulon, terveyden ja kuntouttamisen tukemista ja ennen kaikkea integroituja toimia, jotka katkaisevat köyhyyden ja marginalisoitumisen kierteen.

Arviointituloksien hyödynnettävyyden parantaminen

Toteutetut arviointitutkimukset ovat tuottaneet arvokasta perustietoa lähinnä siitä, millaiset aktiivitoimet ovat osallistuneiden keskimääräisellä työllistymisellä mitattuna muita tehokkaampia. Toimenpiteiden vaikutusta tulevan työsuhteen laatuun ja keston on arvioitu paljon harvemmin. Erityisen vähän on tutkimustietoa toimien mahdollisesti synnyttämistä käyttäytymisvaikutuksista, jotka toisaalta tyypillisesti näkyvät vasta pidemmällä aikavälillä. Huomiotta on pitkälti jäänyt myös se, että työssäkäynnin malli ja siinä havaittavissa olevat muutokset heijastuvat myös työttömän työvoiman työmarkkinakäyttäytymiseen ja viime kädessä siihen, miten yksilöt ja kotitaloudet turvautuvat työvoimapolitiikan ja sosiaaliturvan muutoihin, miten kotitaloudet puskuroivat työllisyysriskejä ja miten työvoimapolitiittiset toimet ylipäänsä tavoittavat eri kohderyhmiä.

Arvioimatta on niin ikään useampien toimenpiteiden muodostamien kokonaisuuksien vaikuttavuus. Kuitenkin juuri tällaiset arvioinnit tuottaisivat hyödyllistä tietoa muun muassa siitä, missä määrin yksittäiset aktiivitoimet täydentävät toisiaan ja mitkä toimenpideketjutuk-

set näyttävät toimivan eri tilanteissa kaikkein tehokkaimmin.

Työmarkkinoille kiinnittymistä tulisi ylipäänsä tarkastella kokonaisuutena, jossa rakenteelliset, ajalliset ja institutionaaliset tekijät vaikuttavat kulloinkin eri työnhakijaryhmien asemaan ja työllistymisen sekä työssä pysymisen mahdollisuuksiin. Myös hyvin tehokkaaksi osoitautuneen toimenpiteen vaikutukset saattavat ehtyä, jos työmarkkinoilla tapahtuu olennaisia muutoksia.

Työvoimapolitiikka ja rakennemuutokset

Työvoimapolitiittiset toimenpiteet eivät näytä Suomessa toimivan toivotulla tavalla varsinkaan työmarkkinoiden ns. erityisryhmien kohdalla. Osittain tämä johtuu siitä, että suomalaisen työmarkkinoiden rakennemuutokset ovat kohdentuneet paikallisesti ja alueellisesti hyvin erilaisiin yhdyskuntiin ja siksi synnyttäneet työvoimapolitiikalle aivan uudenlaisia haasteita. Voidaankin kysyä, toimiiko perinteinen työvoimapolitiikka näissä uusissa rakenteissa. Voidaanko edes pitää realistisena, että rakennemuutoksen aiheuttamat työllisyysongelmat olisivat ratkaistavissa yksinomaan työvoimapolitiikan keinoin?

Työvoimapolitiikka taantuman oloissa

Sellainen työvoimapolitiikka, joka sitoo työttömän kokoaikaisesti toimenpiteen piiriin, heikentää mahdollisuutta aktiiviseen työnhakuun. Tämä lukkiutumisen aiheuttama haitta on pienempi taantuman aikana, jolloin työhaun tuloksellisuus on heikompi⁷. Työvoimapolitiikan sitominen suhdanteisiin on kuitenkin ongelmallista, koska etukäteen on vaikea erottaa taantuma ja rakenteellinen kasvun hidastuminen.

Parantaako työpankki työllisyyttä?

Ns. työpankkikokeilu viittaa markkinaehtoisesti toimiviin työpankkirytyksiin. Nämä yritykset ovat erikoistuneita työllistymisen marginaalilla olevien henkilöiden työllistämiseen. Näiden henkilöiden työllistymisongelmien syynä arvioidaan olevan pitkään jatkunut työttömyys tai lievä työkykyä alentava vamma. Työllistykseen he eivät ensisijaisesti kaipaa koulutusta, valmennusta tai kuntoutusta vaan heidän työllistymistään helpottavia toimijoita, kuten työpankkeja. Työpankkien toimintamuoto on laa-

dittu varsin joustavaksi mutta työpankkiyritysten perustaminen on tästä huolimatta herättänyt odotettua vähemmän kiinnostusta yksityis sektorilla. Työpankin vaikutukset on arvioitu ulkopuolisessa yrityksessä pysyvän työpaikan saaneiden määrällä mitattuna vähintään tyydyttäväksi. Työpankkikokeilun jatkamiselle ja työpankkitoiminnan järjestämiselle valtakunnallisesti luulisi siten löytyvän hyvät perusteet. Mutta tähänastinen näyttö ei tunnu olevan riittävän vakuuttavaa. Toisaalta meiltä puuttuu sellaisia perusteellisia arviointituloksia, jotka kertoisivat työpankkien toiminnan vaikuttavuudesta sekä tehokkuudesta verrattuna vaihtoehtoihin toimenpiteisiin.

Anteliasta tukea annetaan ehdolla, ettei kyseessä ole elinkeinotoiminta

Viime aikoina on otettu käyttöön myös työvoimapoliittisia toimia, joiden kustannukset pysyviin työllistymisvaikutuksiin nähden ovat todennäköisesti suuret. Yhdistykset ja säätiöt ovat saaneet vuoden 2015 alusta vuodeksi 100 prosentin palkkatuen pitkäaikaistyöttömien osa-aikaiseen työllistämiseen, jos kyseessä ei ole elinkeinotoiminta. Ehtoa sille, että tarjottu työ edistää valmiuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille, ei siis ole. Työttömälle tämä tarjoaa väylän saada korvausten työssäoloehto täyteen, kunnalle keinon välttää pitkäaikaistyöttömien korvausten rahoitukselta ja säätiöille ja yhdistyksille mahdollisuuden ilmaiseen työvoimaan tai työvoiman vuokraukseen. Jos työllistettävyys avoimille työmarkkinoille ei parane riittävästi, häviäjänä ovat veronmaksajat. On selvää, että tarkasti suunniteltu ja kohdennettu yrityksille suunnattu palkkatuki toimii tässä suhteessa paremmin.

Johtopäätöksiä

Koulutusryhmittäiset erot elinkaaren aikana koetussa työttömyydessä ovat erittäin suuret. Tämä kertoo koulutuksen suuresta merkityksestä työttömyysriskin ja tuloerojen suuruudelle. Samalla se kertoo myös näiden ryhmien erilaisesta ja erimuotoisesta aikuiskoulutuksen tarpeesta. Toki kaikissa koulutusryhmissä on vielä erikseen työttömyysriskille erityisen herkkä joukko. Elinkaarityöttömyyden voimakas kasautuminen samoille henkilöille tarkoittaa sitä, että työttömyysturva on nykyisin yksi tulonjaon väline useammin kuin vakuutus satunnaisen työttömyysriskin varalle.

Ansiosidonnaisten työttömyysetuuksien tärkein tarkoitus on turvata toimeentulo siihen saakka, kun uusi työpaikka löytyy. Se antaa myös mahdollisuuden pidentää etsintää ja luositen edellytyksiä työntekijöiden ja avoimien työpaikkojen paremmalle kohtaannolle. Ongelmana kuitenkin on se, että ansiosidonnaiset etuudet tarjoavat yhdessä muiden tukimuotojen ja progressiivisen verotuksen kevenemisen kanssa joillekin niin hyvän toimeentulon, että työn etsinnästä, uudelleen kouluttautumisesta ja muutosta työn perässä tulee vähemmän houkuttelevaa.

Suomalainen ansiosidonnainen työttömyysturva on pitkäkestoinen moniin kilpailijamaihin verrattuna. Sen keston lyhentäminen parantaisi tutkimusten mukaan työllisyyttä jo sinällään ja varsinkin jos rahat kohdennettaisiin tehokkaiksi todettuihin aktiivisiin toimenpiteisiin, kuten ammatilliseen työvoimakoulutukseen, oppisopimuskoulutukseen tai yksityisen sektorin tukityöllistämiseen. Ansiosidonnaisen työttömyysturvan keston lyhentämisen kielteiset vaikutukset taloudellisen hyvinvoinnin jakautumiseen olisivat suhteellisen pienet, koska työttömyyskuukausia kertyy elinkaaren aikana paljon lähinnä matalasti koulutetuille ihmisille (taulukko 1). Heillä ansiosidonnaisten työttömyyskorvausten taso on yleensä lähellä peruspäivärahan ja muun perusturvan antamaa tuloa. Ikääntyneiden työntekijöiden osalta ns. työttömyysputki on tarjonnut väylän siirtyä ennen aikaisesti pois työmarkkinoilta. Myös sen lyhentämisellä tiedetään olevan työllisyyttä parantava vaikutus.

Työvoimapoliittisten aktiivitoimien laaja kirjo selittyyne osaltaan sillä, että Suomessa ei ole traditiota arvioida laajasti ja pitkäjänteisesti toimien tehokkuutta ja lopettaa ne toimenpiteet, joiden ei arvioida olevan riittävän tehokkaita. Myös poliittinen paine vähentää avointa työttömyyttä lisää kirjoa. Harjoitetun työvoimapoliitiikan vaikutuksia on vastaisuudessa arvioitava systemaattisesti ja luotettavasti. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että toimet tulee arvioida dynaamisena ilmiönä, eikä pelkästään poikkileikkauksiin perustuvan tiedon ja yksittäisten tekijöiden vaikutuksen näkökulmasta. Aktiivisen työvoimapoliitiikan vaikuttavuusanalyysseissa tulisi niin ikään ottaa huomioon tarkastelujaksolla tapahtuneet passiivisen työvoimapoliitiikan muutokset ja työn kysynnän vaihtelu.

Viitteet

- ¹ Tatsiramos ja van Ours (2014).
- ² Tatsiramos ja van Ours (2014), osio 4.3.
- ³ Kyyrä (2015) sekä Uusitalo ja Nivalainen (2013). Itävallasta saatujen tulosten mukaan työttömyysputken pidennys vähensi ikääntyneiden työntekijöiden osallistumista työmarkkinoille ja lisäsi työkyvyttömyysetuuksien käyttöä, ks. Inderbitzin, Staubli ja Zweimüller (2015).
- ⁴ Lassila ym. (2015).
- ⁵ Myös verotus vaikuttaa kannusteisiin, mutta sitä ei käsitellä tässä.
- ⁶ Ks. kirjallisuuskatsaukset esim. teoksissa Asplund (2009) sekä Asplund ja Koistinen (2014).
- ⁷ Forslund, Fredriksson ja Vikström (2011).

Lähteet

- Asplund, Rita (2009). Työmarkkinoiden toiminnan ja toimivuuden vaikutus työllisyyteen ja työttömyyteen. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu- ja, Työ ja yrittäjyys 40/2009.
- Asplund, Rita, Kauhanen, Antti & Vanhala, Pekka (2015). Ammattirakenteet murtuvat – Mihin työntekijät päätyvät ja miksi? Helsinki: Taloustieto Oy.
- Asplund, Rita ja & Koistinen, Pertti (2014). Onko työmarkkinoilla tilaa kaikille? Katsaus erityisryhmiin kohdistetun politiikan tuloksiin ja haasteisiin. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 22/2014, 16.6.2014.
- Forslund, Anders, Fredriksson, Peter & Vikström, Johan (2011). "What active labor market policy works in recession?" *Nordic Economic Policy Review*, 1/2011.
- Inderbitzin, Lukas, Staubli, Stefan & Zweimüller, Josef (2015). "Extended Unemployment Benefits and Early Retirement: Program Complementarity and Program Substitution" (June 2015). CEPR Discussion Paper No. DP10646.
- Kyyrä, Tomi (2015). "Early Retirement Policy in the Presence of Competing Exit Pathways: Evidence from Pension Reforms in Finland." *Economica*, Vol. 82, Issue 325, s. 46–78, 2015.
- Langenbacher, Kristine (2015). "How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 166, OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/5jrxtk1zw8f2-en>
- Lassila, Jukka, Määttä, Niku & Valkonen, Tarmo (2015). "Työeläkeuudistus 2017: vaikutukset työuriin, tulonjakoon ja julkisen talouden kestävyys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1/2015.
- Määttä, Niku & Salminen, Tomi (2015). "Unemployment accounts: A Finnish application." *ETLA Working Papers* No. 29.
- Tatsiramos, Konstantinos & van Ours, Jan C. (2014). Labor market effects of unemployment insurance design. *Journal of Economic Surveys*, 28(2), 284–311.
- Uusitalo, Roope & Nivalainen, Satu (2013). "Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeellesiirtymiskään." *Valtioneuvoston kanslian raporttisarja* 5/2013.