

Taloustieteellisiä näkökulmia
ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin
kysymyksiin ja talouspolitiikan
päätöksiin

Ansioturvan lyhentämisen vaikutukset vaihtelevat

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan kestoja lyhennettiin vuosina 2014 ja 2017, molemmissa tapauksissa sadalla etuuspäivällä eli 20 viikolla.

Tuoreet tutkimustulokset osoittavat, että ansioturvan keston leikkaukset vaikuttivat työttömyyteen hyvin eri tavoin. Vuoden 2014 leikkaus koski vain työttömiä, joilla oli vähän työhistoriaa. Tässä ryhmässä leikkaus ei vaikuttanut työttömyyden keston. Myöhempi leikkaus koski lähes kaikkia. Se lyhensi työttömyysjaksojen keskipituutta noin kolme viikkoa.

Myöhempi leikkaus nopeutti työllistymistä jo työttömyyden alussa. Tämä vaikutus oli kokonaisuuden kannalta tärkein. Ansioturvan enimmäiskeston tuntumassa nähtävän työllistymispiikin merkitys oli vähäinen.

Enimmäiskeston vaikutukset myös työttömyyden jälkeiseen työsuhteeseen vaihtelevat. Yhdellä tutkitulla ryhmällä lyhyempi enimmäiskesto johti myös lyhyempiin työsuhteisiin. Muissa ryhmissä negatiivista vaikutusta työsuhteiden laatuun ei havaittu.



Heikki Korpela

väitöskirjatutkija, Helsingin
yliopisto

heikki.korpela@helsinki.fi



Tomi Kyrrä

tutkimusprofessori

tomi.kyrra@vatt.fi



Hanna Pesola

johtava tutkija,
tutkimusohjaaja

hanna.pesola@vatt.fi

Ansioturvan enimmäiskesto vaikuttaa eri tavoin eri ryhmiin

Ansiosidonnaisen työttömyysturvan kestoja leikattiin 2010-luvulla kahdesti. Vuonna 2014 sitä lyhennettiin henkilöiltä, joilla oli alle kolmen vuoden työhistoria, ja vuonna 2017 kaikilta alle 58-vuotiailta.

Ansioturvan lyhentämistä on perusteltu julkisen talouden säästöillä ja työnteon kannustinten parantamisella. Enimmäiskeston vaikutuksia on tutkittu kahdessa suomalaistutkimuksessa, joissa on tarkasteltu eri ajanjaksoja ja työttömien ryhmiä: Tomi Kyyrän ja Hanna Pesolan tutkimuksessa vuonna 2020 sekä Heikki Korpelan tutkimuksessa vuonna 2023.

Keskimäärin enimmäiskeston lyhentäminen nopeuttaa työllistymistä eikä juuri vaikuta työttömyyden jälkeisten työsuhteiden laatuun. Vaikutukset työllistymiseen voivat kuitenkin olla pienempiä ja vaikutukset seuraavan työsuhteen pituuteen kielteisiä, jos henkilöllä on vain vähän työhistoriaa tai viimeaikainen työhistoria on ollut repaleista.

Ansioturvan enimmäiskeston liittyvä valinta:

1. Lyhyempi ansioturva kannustaa työllistymään rivakammin.
2. Toisaalta pidempi ansioturva antaa enemmän aikaa etsiä omaa osaamista vastaavaa työtä.
3. Pidempi ansioturva tarjoaa kattavamman vakuutuksen tulotason tippumista vastaan.

Tutkimuksissa on tarkasteltu seuraavia vaikutuksia:

1. Kuinka paljon ansioturvan keston lyhentäminen nopeuttaa työllistymistä, ja missä vaiheissa työttömyyttä?
2. Vaikuttaako enimmäiskeston lyhentäminen eri tavoin eri ryhmiin?
3. Päätyvätkö nopeammin työllistyvät aiempaa lyhyempiin työsuhteisiin?

Ansioturvan enimmäiskesto eri aikoina, etuusviikkoa

	1985–2013	2014–2016	2017–
Työhistoria alle kolme vuotta	100	80	60
Työhistoria vähintään kolme vuotta, alle 58-vuotiaat	100	100	80
Vähintään 58-vuotiaat	100	100	100

Laissa ansioturvan enimmäiskesto määritellään etuuspäivinä. Kussakin kalenteriviikossa on viisi etuuspäivää (ma–pe). Etuuspäivät on esitetty viikkoina jakamalla ne viidellä. Useimmiten yksi etuusviikko vastaa yhtä kalenteriviikkoa. Jos henkilö työskentelee työttömyyden aikana ja saa soviteltua päivärahaa, etuusviikot kuluvat kuitenkin hitaammin. Useimmilla henkilöillä 500 päivän enimmäiskesto vastaa 100 viikkoa tai hieman vajaata kahta vuotta.

Keskimäärin enimmäiskeston leikkaus vahvistaa työllisyyttä

Vuoden 2017 lyhennys kohdistui kaikkiin alle 58-vuotiaisiin. Henkilöillä, joilla työhistoria jäi alle kolmen vuoden, enimmäiskesto tippui 80:sta 60 viikkoon, ja muilla 100:sta 80:een. Nämä enimmäiskestot ovat yhä voimassa.

Tuoreessa tutkimuksessa ansioturvan lyhennyksen vaikutuksia arvioitiin vertaamalla eri vuodenvaihteissa alkaneita työttömyysjaksoja. Lyhennys koski tammikuussa 2017 alkaneita jaksoja, mutta ei joulukuussa 2016 alkaneita. Toisaalta joului- ja tammikuussa alkavat työttömyysjaksot ovat keskimäärin muutoinkin erilaisia. Siksi eri puolilla vuodenvaihdetta 2017 alkaneiden jaksojen välisiä eroja verrattiin edeltävän vuodenvaihteen vastaaviin eroihin.

Ero tammi- ja joulukuussa alkaneiden jaksojen välillä muuttui selvästi vuodenvaihteessa 2017. Enimmäiskeston leikkaus lyhensi työttömyysjaksoja noin kolme viikkoa. Tämä vaikutus on samaa suuruusluokkaa kuin aiemmassa suomalaistutkimuksessa. Molempien tutkimusten perusteella kymmenen viikon leikkaus ansioturvan keston lyhentää työttömyysjaksoja keskimäärin noin puolitoista viikkoa.

Jos työhistoria on lyhyt, enimmäiskeston vaikutus on pieni

Vuoden 2014 lyhennyksen vaikutuksia tarkasteltiin seuraamalla kahta eri ryhmää. Lyhennys kohdistui työttömiin, joilla oli työhistoriaa alle kolme vuotta. Verkkiryhmänä käytettiin työttömiä, joilla työhistoriaa oli yli kolme, mutta alle viisi vuotta. Ero näiden ryhmien työttömyysjaksojen pituuksissa on ollut lähellä nolaa jo pitkään (kuvio 1).

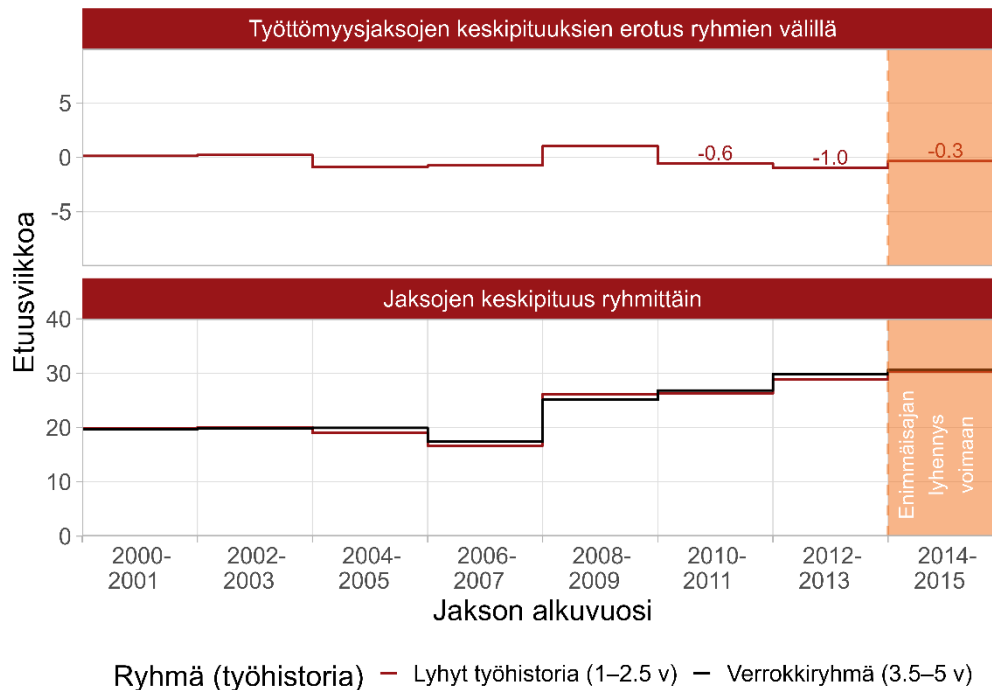
Jos enimmäiskeston leikkaus lyhentäisi työttömyyttä, ryhmien välisen erotuksen olisi pitänyt kasvaa uudistuksen jälkeen. Vertailuryhmään leikkaus ei koskettanut, kun taas esimerkiksi suhdanteiden muuttuminen vaikutti molempiin ryhmiin. Erot jaksojen keskipituuksissa ja työllistymistahdissa pysyivät kuitenkin yllättäen ennallaan.

Vuoden 2014 uudistuksen toteutustapa oli poikkeuksellinen, sillä työttömyyskassa maksoi leikkauksen kohteeksi joutuneille peruspäivärahan tasoista etuutta työttömyysviikkojen 81–100 ajalta. Uudistus ei siis vaikuttanut ajankohtaan, jolloin pitkään työttömänä olleet joutuivat siirtymään Kelan asiakkaiksi. Jos työttömyysetuuden hakeminen Kelasta koetaan epämiellyttävämmäksi tai hankalammaksi kuin asiointi työttömyyskassan kanssa, voi uudistuksen toteutustapa osaltaan selittää, miksi sillä ei ollut mitään vaikutusta lyhyen työhistorian työttömiin. Toisaalta tässä ryhmässä työttömyysjaksot lyhenivät muita työttömiä vähemmän myös vuoden 2017 enimmäiskeston leikkauksen jälkeen.

Enimmäiskesto työhistorian vai viimeaikaisen työskentelyn mukaan?

1. Tuoreen tutkimuksen perusteella enimmäiskeston lyhentäminen vaikuttaa vain vähän lyhyen *työhistorian* työttömiin. Työhistorialla tarkoitetaan koko elinikäistä työskentelyä.
2. Aiemman suomalaistutkimuksen perusteella enimmäiskeston rajaukset voivat lyhentää sekä työttömyysjaksoja että niiden jälkeisiä työsuhteita henkilöillä, joilla on vähän *viimeaikaista työskentelyä*.

Kuvio 1. Työttömyysjaksojen pituus työhistorian mukaan



Kuviossa esitetään vuosina 1999–2015 alkaneet ansioturvajaksot, jotka alkoivat uudella enimmäisajalla ja joissa henkilöllä oli lyhyt tai hieman pidempi aiempi työhistoria. Vuosilta 1999–2004 mukana on vain ansioturvaosuus, koska yksityiskohtaista tietoa työmarkkinatuesta ei ollut saatavilla. Vuosilta 2005–2009 työmarkkinatukitiedoista puuttuu lisäksi tieto etuuden mahdollisesta sovittelusta. Kutakin jaksoa on seurattu enintään 34 kuukautta.

Tulokset vaikutuksesta työsuhteiden laatuun erisuuntaisia

Tuoreessa tutkimuksessa kummallakaan 2010-luvun enimmäiskeston leikkauksella ei ollut vaikutusta työttömyyttä seuraavan työsuhteen pituuteen tai palkkaan. Aiemmassa tutkimuksessa enimmäiskeston muuttaminen sen sijaan vaikutti myös työttömyyden jälkeisiin työsuhteisiin. Kymmenen prosentin leikkauksen ansioturvan keston lyhensi työttömyysaika noin viidellä prosentilla, mutta myös seuraavaa työsuhdetta noin kahdella prosentilla. Jos lyhyempi ansioturva tarkoittaa myös lyhyempiä työskentelypätkiä, tämä voi haukata osan työttömyysaikojen lyhenemisestä koituvista säästöistä.

Erilaiset tulokset voivat johtua siitä, että tutkimuksissa on tutkittu eri ryhmiä. Aiemmassa tutkimuksessa enimmäiskeston vaikutus tunnistettiin vertaamalla keskenään ryhmiä, joihin lainsäädännön muutos vuonna 2003 vaikutti eri tavoin. Näiden vaikutusten tunnistamiseksi tutkimuksessa seurattiin työttömiä, jotka olivat työskennelleet 20–60 viikkoa kahden edellisen vuoden aikana.

Lyhyempi ansioturva heikensi työsuhteiden laatua juuri tässä ryhmässä. Työnhakijoilla oli ehkä vähemmän aikaa hakea omaa osaamistaan vastaavaa työtä. Keskimäärin ansioturvalle päätyvillä viimeaikaista työskentelyä on selvästi enemmän – jopa niiden joukossa, joilla koko työhistoria on kokonaisuutena lyhyempi.

Joissain ryhmissä enimmäiskeston leikkaaminen voi merkittävästi lyhentää sekä työttömyysaikoja että työsuhteita, kun työnhakuun jää vähemmän aikaa.

Myös kansainvälisessä tutkimuksessa on saatu ristiriitaisia tuloksia ansioturvan enimmäiskeston vaikutuksesta työsuhteiden laatuun. Schmiederin ja von Wachterin katsauksen (2016) mukaan tutkimuksissa on havaittu myönteisiä, kielteisiä ja lähellä nollaa olevia vaikutuksia. Yhteistä tuloksille on, että tilastollisesti merkitsevätkin vaikutukset ovat melko pieniä. Vaihtelu voi johtua yksinkertaisesti siitä, että enimmäiskesto todella vaikuttaa sekä eri maissa että eri ryhmiin eri tavoin.

Luultavasti ansioturvan keston lyhentäminen ei keskimäärin merkittävästi huononna työttömyyden jälkeisten työsuhteiden laatua. Joissain ryhmissä, kuten henkilöillä, joilla viimeaikainen työskentely on ollut repaleista, kielteisiä vaikutuksia voi kuitenkin olla.

Enimmäiskesto vaikuttaa työttömyyteen jo varhain

Vuoden 2017 lyhennyksen vaikutuksesta neljä viidesosaa johtui siitä, että työllistyminen vauhdittui jo ensimmäisen puolen vuoden aikana. Luultavasti osa työnhakijoista arvioi jo työttömäksi jäädessään, että huonon tuurin sattuessa työllistyminen voi venyä pitkäksi ja lyhyempi enimmäiskesto ehtii tulla täyteen. Tämän välttämiseksi työhön hakeudutaan alusta lähtien hanakammin.

Enimmäiskeston kohdalla kansainvälisessä tutkimuksessa havaitaan yleensä voimakas piikki työllistymisessä. Tämän piikin suora merkitys kokonaisuudelle on pieni. Vuosina 2000–2013 ainoastaan seitsemän prosenttia työttömyysjaksoista oli enää meneillään kahdeksan viimeisen etuusviikon aikana ja 1,3 prosenttia työttömyysjaksoista päättyi näiden viikkojen aikana. Työllistymisen vilkastuminen enimmäiskeston kohdalla on parhaimmillaankin lähinnä yksi lisätodiste siitä, että enimmäiskesto vaikuttaa työttömien käyttäytymiseen.

Suurin osa enimmäiskeston lyhentämisen vaikutuksesta nähdään jo ensimmäisen puolen vuoden aikana.

Tuoreessa tutkimuksessa esitetään useanlaista näyttöä siitä, että aiemmin havaittu piikki mittaa oikein työttömyysetuuksien loppumista, muttei itse työllistymisen ajankohtaa.

Suomalaisessa rekisteripohjaisissa tutkimuksissa työttömyyden kestolla viitataan usein aikaan, jolta henkilö sai työttömyysetuuksia. Henkilön voidaan katsoa työllistyneen, jos hänellä alkoi tietyt minimiehdot täyttävä työsuhde esimerkiksi kuukauden sisällä työttömyysetuusjakson päättymisestä. Vaihtelua työttömyysetuuksien päättymisen ja työllistymisen väliin jäävässä viiveessä ei ole aiemmin huomioitu.

Tyypillisesti työsuhde havaitaan heti ensimmäisenä arkipäivänä työttömyyden päättymisestä. Enimmäiskeston kohdalla loppuvilla työttömyysjaksoilla tämä aikaväli venähtää monella useaan viikkoon.

Selitys viiveelle näyttää olevan yksinkertaisesti se, että osa työttömistä ei hae kaikkia heille kuuluvia tukia. Suomessa työttömyysturvaa haetaan taannehtivasti noin kuukauden jaksoissa. Ansioturvan päättyessä tilanne on usein se, että henkilön on haettava ensin suppeammalla jatkohakemuksella muutaman viikon jäljellä oleva ansioturva. Tämän jälkeen hän joutuu hakemaan selvästi ansioturvaa pienempää työmarkkinatukea uudella hakemuksella Kelasta.

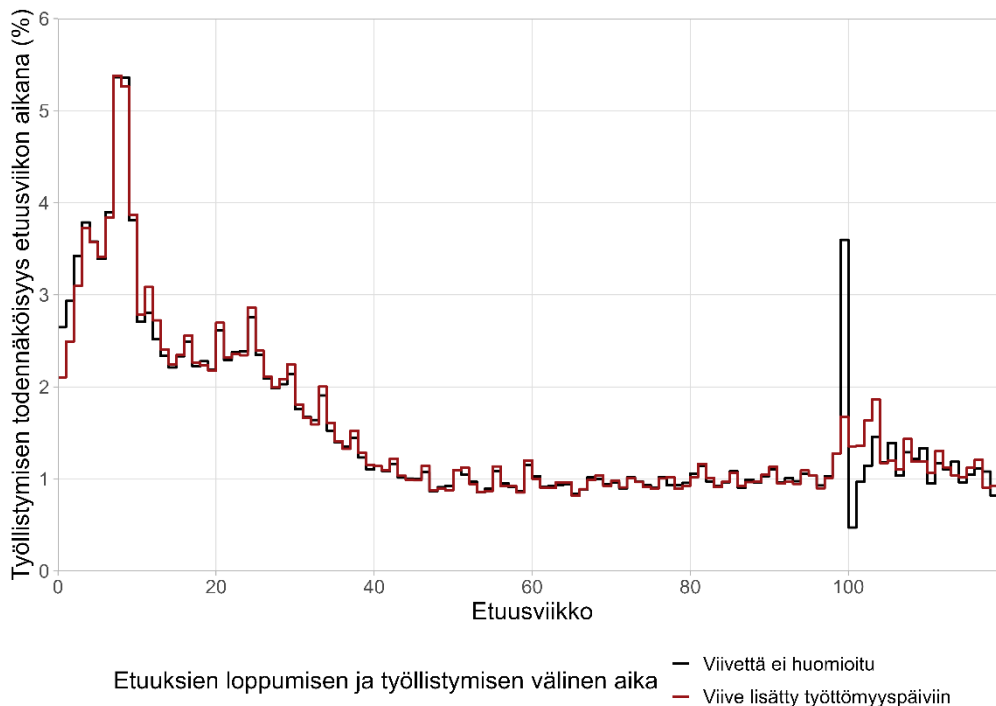
Jos henkilö työllistyy pian ansioturvan päättymisen jälkeen, työmarkkinatukea pitäisi erikseen hakea lyhyeltä ajalta, esimerkiksi 1–2 viikolta. Lyhyt tukipätkä voi jäädä hakematta, jos henkilö ei ymmärrä olevansa tukeen oikeutettu tai jos hakeminen koetaan etuuden määrään nähden vaivalloiseksi tai hitaaksi.

Tutkimuksessa työllistymistä arvioitiin kahdella tavalla: ottamalla huomioon vain ajat, joilta etuuksia haettiin (perinteinen tapa) sekä lukemalla mukaan myös viive työsuhteen alkamiseen. Molemmissa tapauksissa on työllisty-

miseksi katsottu työsuhteet, jotka ovat voimassa kuukauden kuluttua etuuksien päättymisestä. Kuviossa 2 verrataan näitä kahta arviota. Kun viiveet otetaan huomioon, työllistymistahti vilkastuu enimmäiskeston kohdalla maltillisesti ja pysyttelee koholla seuraavien viikkojen ajan.

Uusi arvio työllistymispiikistä ei muuta käsitystä siitä, mikä merkitys piikillä on työttömyydelle kokonaisuutena – se on joka tapauksessa vähäinen. Uusi arvio pikemminkin vahvistaa jo aiemmissa tutkimuksissa esitettyä huomiota: ansioturvan enimmäiskeston muuttamisen suurin potentiaalinen vaikutus nähdään jo varhaisessa vaiheessa työttömyyttä.

Kuvio 2. Etuuksien ja työllistymisen väliin jäävän ajan vaikutus arvioon työllistymisvauhdista



Kuviossa esitetään vuosina 2010–2016 alkaneet ansioturvajaksot, jotka alkoivat uudella enimmäisajalla. Mukana ei ole lomautuksia eikä yli 54-vuotiaita. Esitetty todennäköisyys on ehdollinen: esimerkiksi viidennen viikon työllistymisvauhti on laskettu niistä työttömyysjaksoista, jotka ovat kestäneet vähintään neljä viikkoa.

Lähteet, enimmäiskestoja koskeva suomalaistutkimus

Heikki Korpela (2023). Changing the unemployment insurance duration: heterogeneous effects and an unbudging exit spike. VATT Working Papers 158.

Tomi Kyyrä ja Hanna Pesola (2020). The effects of unemployment benefit duration: Evidence from residual benefit duration. Labour Economics 65.

Muut lähteet

Tomi Kyyrä, Hanna Pesola ja Jouko Verho (2019). The spike at benefit exhaustion: The role of measurement error in benefit eligibility. Labour Economics 60.

Johannes F. Schmieder ja Till von Wachter (2016). The Effects of Unemployment Insurance Benefits: New Evidence and Interpretation. Annual Review of Economics 2016.