

## Järjestelmä ohjaa työttömien työllistymistä\*

JUHA KETTUNEN

Työttömyysturvajärjestelmä ohjaa, rajoittaa ja passivoi merkittävällä tavalla työttömien työllistymistä. Nämä päätelmät tehtiin työttömiä koskevasta tutkimusaineistosta, joka koottiin työministeriön työnhakijarekisteristä, verotusrekisteristä sekä päiväraharekistereistä. Tutkimus perustuu Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen alulle panemaan tutkimusohjelmaan.

Joka sadas vuonna 1985 työttömäksi tullut valittiin tutkimuksen otokseen. Ajankohta valittiin siksi, että nykymuotoinen työttömyysturvajärjestelmä otettiin käyttöön vuoden 1985 alusta. Tutkimuksessa tarkastellaan näiden runsaan 2000 työttömän työllistymiseen vaikuttavia tekijöitä.

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, mitkä työntekijäryhmät muodostuvat ongelmalliseksi työllistymisen kannalta ja herättämään kysymyksiä järjestelmän toimivuuden parantamiseksi. Tulosten mukaan järjestelmän kielteisiä vaikutuksia voitaisiin oleellisesti vähentää aktiivisella järjestelmällä. Tämä voitaisiin tehdä suuntaamalla tukia työttömyyden tukemisesta työllistymisen tukemiseen. Työttömien tarpei-

den tyydyttämisen tiellä ei voida edetä loputtomasti, vaan työllistyminen olisi asetettava talouspolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi.

Ikäänntyneiden henkilöiden työllistäminen on osoittautunut ongelmalliseksi muun muassa siitä syystä, että heidän muutto- ja ammatinvaihtotodennäköisyytensä on alhainen. Työttömyysturva vähentää työvoiman liikkuvuutta. Myös kotityöstä ja muualta työvoiman ulkopuolelta tulevien työllistyminen on vaikeaa. Koulutuksesta tulleet työllistyvät suhteellisen nopeasti. Korkeaa työttömyysturvaa saavien työllistäminen on myös ongelmallista. Useille henkilöille työttömyysturva ja vapaa-aika sinänsä muodostavat riittävän hyvinvointitason, joten he pitävät pienipalkkaista työtä työttömyyttä huonompana vaihtoehtona.

Pyrittäessä lisäämään työmarkkinoiden joustoja ja edistämään työllistymistä, kysymys ei ole pelkästään päivärahajen tasosta, vaan oleellisesti myös niiden myöntämisen ehdoista. Tulosten mukaan työllistymistä voidaan edistää maksamalla niukempia työttömyyden aikaisia etuuksia, mutta toisaalta työttömien tulonmuodostusta ja työllistymistä voidaan edistää maksamalla korkeampia etuuksia työllistyville henkilöille. Työllistämiseksi voitaisiin käyttää tehokkaammin sekä "keppiä" että "porkkanaa" ilman, että henkilöiden saamiin kokonaisuutuksiin tarvitsisi oleellisesti puuttua.

\* Vapaasti suomennettu lectio praecursoria Jyväskylän yliopistossa 20.11.1993. Perustuu kirjoittajan väitöskirjaan *Re-employment of Finnish Unemployed Workers*, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, A 17, Helsinki 1993.

Muuttoavustusten korottaminen sekä erorahan ja osaksi työttömyyspäivärahan maksaminen työllistymisbonuksena työllistymisen yhteydessä olisivat työllistymisen "porkkanoita". Päivärahojen osittainen maksaminen vasta työllistymisen yhteydessä toimisi työllistymistä kannustavammin kuin vastaavansuuruisen päivärahan osan leikkaaminen. Merkittävää on että työntekijöiden valikoivuus työtarjousten suhteen alenesi, mikä toisi uusia työpaikkoja. Uudistus toisi myös säästöjä päivärahoissa nopeamman työllistymisen vuoksi.

Esimerkiksi 8000 markan ansioon suhteutusta päivärähasta voitaisiin maksaa työttömälle 6000 markkaa. Erotus 2000 markkaa jäisi kassaan. Vuodessa kassaan kertyisi 24000 ja kahdessa vuodessa 48000 markkaa. Jos ehto on, että rahan saa vasta työllistyttyään, se pistää etsimään todenteolla työtä. Etsintäaktiivisuus lisääntyisi ja selektiivisyys vähenisi.

Työttömyyspäivärahojen omavastuuajalla on vain hyvin pieni positiivinen vaikutus työllistymiseen, mutta toisaalta päivärahojen alenemat edistävät hyvin tehokkaasti työllistymistä. Tavoitteeksi voidaan asettaa nopeampi työllistyminen. Työttömyysturva voisi olla suhteellisen hyvä työttömyyden alkuvaiheessa, mutta mikäli työtöntä halutaan kannustaa työllistymään, työttömyysturvan tulisi huonontua työttömyyden pitkittyessä. Näillä perusteilla päivärahojen viikon omavastuu aika voitaisiin poistaa, mutta samalla alenemat tulisi ottaa jälleen käyttöön. Alenemat olivat tutkimusajan jaksolla 20 prosenttia sadannen työttömyyspäivän kohdalla, mutta nykyjärjestelmässä ei ole enää alenemia. Tulosten mukaan työllistymisen todennäköisyys kasvoi selvästi alenemien toteutumisen jälkeen.

Työllistymistä voitaisiin merkittävästi edistää poistamalla työttömyysturvalaista päivärahojen alueellista ja ammatillista liikkuvuutta koskeva suoja. Tulosten mukaan kolmen en-

simmäisen työttömyyskuukauden aikana voimassa oleva liikkuvuutta koskeva suoja passivoi työllistymistä.

Ammattisuoja perustuu käytännössä hyvin suppeisiin ammattinimikkeisiin, joten sitä voidaan käyttää hyväksi väärin. Ammattisuoja toteutuu työmarkkinoilla ilman säädöksiäkin. Työnvälitys tuskin välittää sairaanhoitajalle kirvesmiehen töitä. Jos näin kävisikin, työnantaja ei rakennuksella hyväksyisi hoitajaa palkkalisloilleen. Vaikka pilanpäiten hyväksyisikin, niin onhan sairaanhoitajallakin jotain sanomista asiaan. Tästä kolmenkertaisesta päätöksenteosta johtuen säädökset voitaisiin poistaa.

Alueellista liikkuvuutta koskeva suoja on myös tarpeeton, koska se toteutuu työmarkkinoilla. Avautuupa työpaikka missä tahansa Suomessa, niin kyseiseltä työssäkäyntialueelta todennäköisesti löytyy työhön sopiva henkilö. Ellei näin käy, niin eikö järjestelmän tulisi kannustaa muuttamista.

Työttömyyspäivärahajärjestelmä on kannustinvaikutuksiltaan erilainen perus- ja ansioturvaan oikeutetuilla henkilöillä. Ansioturvaan sisältyy perusturvaa enemmän työllistymistä kannustavia piirteitä. Perusturvassa ei ole alenemia. Samantyyppinen piirre on myös se, että ansioturva on ollut ajallisesti rajoitettu. Lisäksi ansioturvassa on työssäoloehto, joka lisää henkilön kiinteämpiä yhteyksiä työmarkkinoihin. Se lisää työllistymismotivaatioita, sillä vain riittävän pitkään työssä olleet työttömät ovat oikeutettuja korkeampaan ansioturvaan. Näiden seikkojen vuoksi ansioturvaan oikeutettujen henkilöiden työllistymisen todennäköisyys on muita suurempi.

Tutkimuksen tulokset ovat vaikuttaneet myös käytännön päätöksentekoon, sillä olen toiminut pysyvänä asiantuntijana työministeriön asettamassa toimikunnassa, joka selvitti työttömyysturvan työvoimapolitiittisia vaikutuksia.