

Työttömien työllistyminen sekä alueellinen ja ammatillinen liikkuvuus*

JUHA KETTUNEN

Työttömyysturvajärjestelmän olemassaolo voidaan perustella sillä, että työttömyyspäivärahaa saavilla työttömillä on parempi taloudellinen mahdollisuus etsiä juuri heille sopivaa työtä. Myös työnantajat voivat välttyä työvoiman turhulta vaihtuvuudelta ja saada avoimna oleviin työpaikkoihin paremmin sopivaa työvoimaa. Valitettavasti toisaalta liian löysin perustein myönnettävä työttömyysturva nakertaa hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteita vähentämällä työntekijöiden työllistymismotiiveja sekä alueellista ja ammatillista liikkuvuutta. Työmarkkinoiden toimivuuden kannalta tarkasteltuna kysymys ei ole välttämättä päivärahajen tasosta vaan oleellisesti myös päivärahajen myöntämisen ehdoista. Työmarkkinoiden toimivuutta voitaisiin parantaa siirtymällä työttömyyden tukemisesta työllistymisen tukemiseen, poistamalla työvoiman liikkuvuutta rajoittavat säädökset sekä palkitsemalla lyhyitä työttömyyden kestoja.

1. Työttömyyden keston mallit

Tässä artikkelissa tarkastellaan eräitä työttömien työllistymiseen vaikuttavia tekijöitä sekä etsintäteoreettisen että yksilötason tutkimusaineistoon perustuvan ekonometrisen tutkimuk-

sen avulla. Tutkimusaineistona on 2077 työttömän otos, joka koottiin tutkimusta varten työvoimaministeriön työnhakijarekisteristä. Otokseen valittiin joka sadas vuonna 1985 työttömäksi tullut. Työttömyyttä seurattiin työttömyyskauden loppuun saakka, mutta enintään vuoden 1986 loppuun asti (ks. *Kettunen 1991a*).

Tarkastelun kohteena on, miten työttömän taloudellinen asema sekä eräät työttömyysturvajärjestelmän piirteet vaikuttavat työttömien työllistymiseen sekä alueelliseen ja ammatilliseen liikkuvuuteen. Työttömyysturva parantaa työttömän taloudellista asemaa luomalla taloudellisia edellytyksiä sopivan työpaikan valintaan, mutta toisaalta se vaarantaa hyvinvointiyhteiskunnan perusteita, koska korkea työttömyysturva heikentää työvoiman saatavuutta pidentämällä työttömyyden kestoja ja vähentämällä työvoiman alueellista ja ammatillista liikkuvuutta (ks. *Kettunen 1990*).

Työttömyyden keston mallit perustuvat kohorttiin, johon valitaan työttömäksi tulevat henkilöt. Kullakin työttömyyden keston arvolla jäljellä ovat huonommin työllistyneet, sillä työllistyvät poistuvat kohortista. Työllistymisen todennäköisyydet kohortissa ovat pääsääntöisesti laskevia työttömyyden keston suhteen, koska jäljellä olevilla on pienemmät työllistymistodennäköisyydet. Eräät työttömyysturva- ja työnvälitysjärjestelmän piirteet muuttavat kuitenkin tätä todennäköisyyksien alenevaa peruslinjaa tietyillä työttömyyden keston arvoilla.

* Artikkelin perustuu ETLAssa suoritettuun tutkimusprojektiin sekä kirjoittajan työministeriön asettamalle työttömien toimeentuloturvan vaikutuksia selvittävälle toimikunnalle laatimaan selvitykseen.

Tässä artikkelissa työttömyyden kestolle ei oleteta mitään jakaumaa. Työllistymisen todennäköisyydet estimoidaan käyttäen *Coxin* semi-parametrista mallia (ks. *Cox* 1972). Siinä työllistyneet suhteutetaan kohortissa jäljellä oleviin työttömiin. Todennäköisyydet voidaan laskea niille työttömyyden keston pituuksille, joilla työllistymisiä on tapahtunut. Menetelmää sovelletaan myös työttömien alueelliseen ja ammatilliseen liikkuvuuteen, jolloin muuttaneita tai ammattia vaihtaneita suhteutetaan edelleen työttöminä oleviin. Jäljempänä esitetyt kuviot perustuvat *Coxin* mallista johdettuihin työllistymisen tasoitettuihin approksimatiivisiin todennäköisyyksiin. Ne ovat *Breslowin* (1972) esittämän ns. *baseline-hazardin* avulla keski-vertotyöttömälle estimoituja todennäköisyyksiä, joita on hieman tasoitettu niiden epätasaisen luonteen vuoksi (ks. *Kettunen* 1992).

Tarkastelu suoritetaan myös käyttäen ns. kalenterimallia. Mallin idea on suhteellisen uusi, sillä lukuunottamatta tätä tutkimusta muita käytännön sovellutuksia ei ole vielä tiedossa (ks. *Imbens* 1990 sekä *Ridder ja Tunali* 1990). Kalenterimallissa kunakin päivänä työllistyneitä henkilöitä suhteutetaan tuolloin työttömänä oleviin henkilöihin työllistymisen todennäköisyyksien laskemiseksi. Samaa tarkastelutapaa sovelletaan myös työttömien alueelliseen ja ammatilliseen liikkuvuuteen.

2. Työttömyyden keston ja kausivaihtelun vaikutukset työllistymiseen

Kuvio 1 esittää viikottaisia työllistymisen todennäköisyyksiä työttömyyden keston ja kalenteriajan suhteen. Työttömyyden keston suhteen tehty tarkastelu on suoritettu erikseen sekä ammattiliittoihin kuulumattomille että niihin kuuluville henkilöille. *Atkinson ja Micklewright* (1991) esittivät laajassa katsausartikkelissaan kriittisiä arvioita työttömyysturvajärjestelmää tarkastelemaan tutkimukseen. He toteavat, että työttömyysturvan vaikutuksia analysoitaessa tulisi järjestelmää tarkastella monipuolisemmin kuin tutkimalla pelkästään päivärahan saamisen tai tason vaikutuksia.

Työttömillä on työttömyysturvalain mukaan

kolmen ensimmäisen kuukauden aikana ammattisuoja ja alueellista liikkuvuutta koskeva suoja. Tämän periodin jälkeen työttömät voivat menettää oikeutensa päivärahaan, mikäli he kieltäytyvät muuttamasta tai vaihtamasta ammattiaan. *Kuvion 1* mukaan työllistymisen todennäköisyys kääntyy kasvuun kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden jälkeen. Päivärahan menettämisen riskin vaikutuksen suuruus riippuu päivärahojen tasosta. Korkeampaa päivärahaa saavilla päivärahan menettämisen riski merkitsee taloudellisesti enemmän, joten ammattiliittojen jäsenillä näiden kannustavien tekijöiden vaikutukset näkyvät selvemmin.

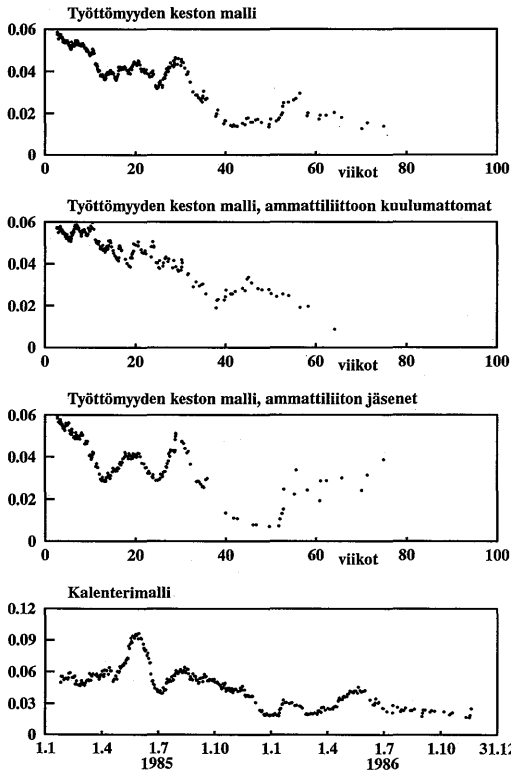
Vuosien 1985–86 aikana ansioon suhteutetut päivärahat alenivat 20 % sadannen työttömyyspäivän kohdalla (20 viikkoa). *Kuvion 1* mukaan päivärahojen alentamisella on voimakas positiivinen vaikutus työllistymiseen. Alenemien vuoksi työllistymisen todennäköisyys on noin kaksi kertaa korkeammalla tasolla juuri aleneman vaikutusten toteututtua kuin se olisi ollut ilman alenemia. Voidaan todeta, että alenemat kannustavat erittäin tehokkaasti työllistymään. Päivärahojen alenemat poistettiin vuoden 1989 heinäkuun alusta alkaen. Tuohon hetkeen saakka päivärahat alenivat 200. työttömyyspäivän jälkeen 12.5 %. Alenemien poisto on selvästi heikentänyt työmarkkinoiden toimivuutta.

Etsintäteoreettisten tulosten mukaan ammattisuojaan kuulumattomien ja ansioturvan alenemat kannustavat työttömiä työllistymään (ks. *Kettunen* 1991b). *Kuviosta 1* voidaan havaita, että ammattiliittojen jäsenillä työllistymisen todennäköisyys määräytyy selväpiirteisesti etsintäteoreettisten tulosten mukaisesti. Havaintoa alenemien vaikutuksista tukee myös se, että liittoon kuulumattomilla ei havaita tässä kohdalla voimakasta työllistymisen todennäköisyyden kasvua.

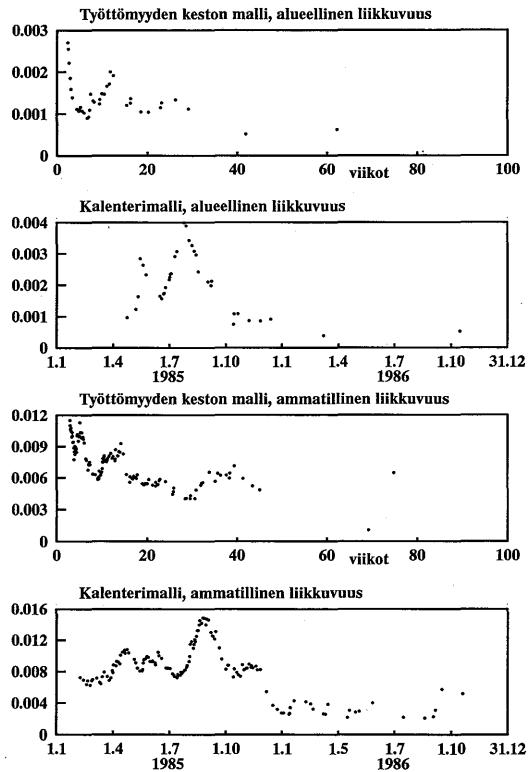
Tulosten mukaan näyttää siltä, että liikkuvuusuojaan kuulumattomien ja alenemien toteutuminen tulevat työttömille yllätyksinä, sillä mikäli he olisivat tietoisia näistä säädösten yksityiskohdista, he ottaisivat ne jo ennakoita huomioon. Paremmalla säädösten tiedottamisella voitaisiin hieman edistää työllistymistä.

Työvoimatoimiston tulee työministeriön

Kuvio 1. Työllistymisen todennäköisyys työttömyyden keston ja vuodenaikojen suhteen.



Kuvio 2. Muuttamalla ja ammattia vaihtamalla työllistymisen todennäköisyys työttömyyden keston ja vuodenaikojen suhteen.



yleiskirjeiden ohjeiden perusteella tehostaa pitkäaikaistyöttömien palvelua. Toisaalta asetuksella pitkäaikaistyöttömien työllistymiskokeilusta on pyritty parantamaan yli vuoden työttömänä olleiden työhön sijoittumista (ks. *Työvoimaministeriö*, 1986). Näiden toimenpiteiden vuoksi työllistymisen todennäköisyys kääntyy kasvuun vuoden kestäneen työttömyyden kohdalla. Alhainen työllistymisen todennäköisyys ennen vuoden työttömyyden täyttymistä johtuu osittain syrjäytymisvaikutuksista, sillä alle vuoden työttömänä olleet saavat suhteellisen vähän työtarjouksia.

Kuvion 1 alimmainen laatikko kuvaa työllistymisen todennäköisyyden kausivaihtelua. Työllistyminen on voimakkainta toukokuussa ja kesäkuun alussa. Sen sijaan työllistyminen on vähäistä vuoden lopussa. Otos on tehty vuo-

den 1985 aikana työttömäksi tulleista, joten seuraavana vuonna otoksessa edelleen työttömänä on suhteellisesti enemmän huonosti työllistyneitä. Vuonna 1986 työllistymisen kausivaihtelu muistuttaa pääosin edellisvuoden vaihtelua, mutta työllistymisen todennäköisyys on tasoltaan hieman alhaisempi.

3. Alueellinen ja ammatillinen liikkuvuus

Kuviossa 2 tarkastellaan alueellisen ja ammatillisen liikkuvuuden viikottaisia todennäköisyyksiä työttömyyden keston ja kalenteriajan suhteen. Työttömät näyttävät muuttavan työllistyyäkseen joko heti työttömyyden alkuvaiheessa tai vasta kolmen ensimmäisen työttö-

myyskuukauden jälkeen, jolloin alueellista liikkuvuutta koskeva suoja on poistunut. Muutot ajoittuvat suurimmalta osaltaan heinä- ja elokuuhun.

Työttömät vaihtavat ammattia työllistykseen useinmiten heti työttömyyden alkuvaiheessa, mutta ammatinvaihdon todennäköisyys kääntyy myös kasvuun ammattisuojan poistuttua kolmen ensimmäisen työttömyyskuukauden jälkeen. Ammatteja on mitattu tarkimmalla mahdollisella tasolla eli pohjoismaisen ammattiluokituksen 5-numerotasolla, joka sisältää 1320 ammattia. Ammatinvaihdon todennäköisyys kääntyy myös selvään nousuun noin 30 työttömyysviikon jälkeen. Ammatinvaihto edellyttää usein ammatillista uudelleen koulutusta. Tarkasteltaessa ammatinvaihdon kausivaihtelua huomataan, että ammatinvaihdot tapahtuvat useinmiten syyskuun alussa. Työttömät vaihtavat ammattia usein myös alkukesästä, mutta loppuvuonna ammatinvaihto on vähäistä.

Yhteenvetona alueellisen ja ammatillisen liikkuvuuden merkityksestä voidaan todeta, että liikkuvuussuojan poistuminen kolmannen työttömyyskuukauden kohdalla edistää merkittävästi työllistymistä etenkin ammatiliiton jäsenillä. Vuodenaikatarkastelusta voidaan todeta, että työllistyminen on helpointa alkukesästä, kun taas muuttamalla ja ammattia vaihtamalla työllistyminen ajoittuu useimmin loppukesään.

4. Johtopäätöksiä työttömyysturvajärjestelmän vaikutuksista

Työmarkkinoiden toimivuuden kannalta kysymys ei ole välttämättä päivärahojen tasosta, vaan oleellisesti myös niiden myöntämisen ehtoista. Tässä luvussa esitetään muutamia työttömyysturvajärjestelmän epäkohtia ja tutkimuksen esille tuomia muutosehdotuksia työmarkkinoiden toimivuuden parantamiseksi.

Työmarkkinoiden kolmikantaneuvottelijoiden näkökulmasta tarkasteltuna olisi toivottavaa, että löydettäisiin sellaisia tukimuotoja, jotka parantaisivat työttömän taloudellista asemaa ja työllistymisen motiiveja, eivätkä lisäisi valtion ja muiden rahoittajien kustannuksia. Mel-

ko yleisesti voidaan sanoa, että mikäli työttömyyden tukemisesta siirryttäisiin työllistymisen tukemiseen, nämä tavoitteet voitaisiin saavuttaa. Esimerkiksi muuttoavustusten korottaminen olisi tällainen työllistymiseen kannustava keino. Suurelta osalta työllistymisen tukeminen olisi itse itseään rahoittava, sillä esimerkiksi korkeamman muuttoavustuksen maksamisella voitaisiin säästää päivärahan maksussa.

Työllistymistä voitaisiin myös edistää maksamalla työllistyville bonuksia. Esimerkiksi Australian hallitus on maksanut helmikuusta 1989 lähtien sadan Australian dollarin bonuksen työllistyville pitkäaikaistyöttömille. USA:ssa bonusjärjestelmästä on jo saatu myönteisiä kokemuksia alueittaisten kokeilujen tuloksena. Illinoisissa työttömät saivat 500 dollarin bonuksen mikäli he työllistyivät 11 viikossa ja pysyivät työssä 4 kuukautta. Bonus ten todettiin lyhentävän työttömyysjaksoja ja säästävän työttömyyden nettokustannuksia (Woodbury ja Spiegelman 1987). Väärin suunnitellulla bonusjärjestelmällä voi olla myös haittoja. Kõnttäsammabonukset voivat lisätä työttömäksi tulevien virtaa, sillä työstä toiseen vaihtava voi ilmoittautua välillä työttömäksi saadakseen bonuksen. Tällainen järjestelmä voisi myös lisätä lomautuksia. Bonuksille ei ole järkevä laittaa ehdoksi myöskään minimityöttömyysaika, koska sillä voisi olla työttömyyttä pidentävä vaikutus. Tämä virhe tehtiin esimerkiksi New Jersey'n kokeilussa, jossa bonus oli 1500 dollaria seitsemän viikon työttömyyden jälkeen (Meyer 1988). Nämä bonusjärjestelmän haittapuolet voidaan välttää maksamalla työttömyyden mukaan kertyvää bonusta, mutta vieläkin tehokkaampaa olisi muuttaa osa työttömyyspäivärahasta bonukseksi (esim. ansioturvan ansio-osa). Poliittisesti ansio-osan muuttaminen bonukseksi olisi helpommin hyväksyttävä ratkaisu kuin ansioturvan tason leikkaaminen. Työllistymisen kannalta se olisi etuuk-sien leikkaamista tehokkaampi toimenpide.

Työttömyysturvajärjestelmällä voitaisiin kannustaa myös nopeaa työllistymistä. Työttömyysturva voisi olla suhteellisen hyvä työttömyyden alkuvaiheessa ja huonontua työttömyyden pitkittyessä. Luonnollisesti nämä huononukset koskisivat ainoastaan sitä suhteelli-

sen pientä joukkoa, jonka työttömyys venyy pitkäksi. Vastapainona ja osana jotakin työmarkkinoiden toimintaa edistävää yhteisratkaisua voitaisiin kaikkien päivärahaan oikeutettujen työttömien taloudellista asemaa parantaa poistamalla työttömyyspäivärahojen omavastuu-aika, koska omavastuujalla ei ole juurikaan työllistymistä edistävää vaikutusta (ks. *Kettunen* 1991b).

Työllistymistä voitaisiin merkittävästi edistää poistamalla päivärahojen alueellista ja ammatillista liikkuvuutta koskevat suojaäädökset. Liikkuvuusuoja toteutuisi melko pitkälti työmarkkinoilla markkinavoimien avulla. Työnvälitys ei useinkaan välitä työttömälle hänen ammattitaitonsa huomioon ottaen sopimatonta työtä. Jos näin tapahtuisi, työnantaja tuskin kovin helposti tarjoaa työttömälle tällaista työtä. Tästä kaksinkertaisesta päätöksenteosta johdun todennäköisyys saada työtarjous sopimatonta ammattista jää häviävän pieneksi. Tämän on todennut myös Australian hallitus, joka huhtikuussa 1991 poisti työttömiltä kuuden viikon ammattisuojan. Ammattisuoja on käytännössä muodostunut suppeisiin toimenkuviin perustuva ns. tehtävänimikesuoja. Näiltä osin voidaan todeta, että suojaäädökset voitaisiin poistaa tarpeettomina. Säädöksistä on haittaa työmarkkinoiden toimivuudelle, sillä työmarkkinoilta löytyy tutkimusaineiston mukaan henkilöitä, jotka käyttävät hyväkseen tätä nimikesuojaa.

Työllistymistä voitaisiin edistää myös ottamalla käyttöön ansioturvan alenemat, koska ne kannustavat työllistymään nopeammin. Tutkimusaineistoon perustuen työttömyyspäivärahojen työttömyyttä pitkittävä vaikutus ajoittuu näistä järjestelmän piirteistä johtuen juuri työttömyyden ensimmäisiin kuukausiin (ks. *Kettunen* 1991c). Alenemien käyttöönotolla ja toisaalta omavastuuosuuden poistolla voitaisiin kannustaa nopeaan työllistymistä. Perusturva voisi olla myös ajallisesti rajoitettu. Alenemat ja päiväraha-ajan ajallinen rajoittaminen koskisivat vain niitä, jotka eivät kohtuullisen hyväksyttävässä ajassa ole löytäneet työtä.

Ikääntyneiden henkilöiden työllistämiseen liittyy huolestuttavia työllistymistä heikentäviä

piirteitä. Kärjistetysti voidaan todeta, että »eläkeikä» on korkean työttömyyden vallitessa laskenut noin 53 vuoteen. Ansioturvaa voidaan maksaa 500 työttömyyspäivältä (noin 2 vuotta). Vuoden 1991 alusta voimaan tulleen säädöksen mukaan ansioturvaa voidaan 55 vuotta täyttäneille maksaa 60 ikävuoteen asti. Sen jälkeen työttömillä on mahdollisuus saada työttömyyseläkettä.

Voidaan myös todeta että erorahajärjestelmän insenttiivaikutukset ovat väärän suuntaisia. Nykyjärjestelmän mukaan täyden erorahan saa vähintään 50 vuotias henkilö, jos hän on ollut työttömänä työnhakijana työvoimatoimistossa vähintään kuukauden ajan. Koska eroraha on suhteellisen suuri, keskimäärin noin 15000 markkaa verottomana, kannustaa se työttömyyden pitkittämiseen. Iäkkäiden henkilöiden työllistymistä voitaisiin edistää maksamalla eroraha työllistymisen yhteydessä.

Työttömyysturva vähentää myös työttömien etsintäaktiivisuutta. Britanniassa työttömien on päivärahaa saadakseen etsittävä aktiivisesti työtä. Työttömien on pidettävä kirjaa työpaikkahakemuksistaan ja näkemistään ilmoituksista. Vaadittaessa tämä kirjanpito on esitettävä työvoimaviranomaisille. Suomessa voitaisiin siirtyä samantapaiseen järjestelmään. Työttömiä olisi myös ohjattava tehokkaammin erilaisten työnhakumenetelmien käyttämisessä.

Kirjallisuus

- Atkinson, A.B. ja J. Micklewright (1991): »Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review», *Journal of Economic Literature*, vol. 29, 1679—1727.
- Breslow, N.E. (1972): »Contribution to the Discussion of Paper by D.R. Cox», *Journal of the Royal Statistical Society, Series B*, vol. 34, 187—220.
- Cox, D.R. (1972): »Regression Models and Life Tables (with discussion)», *Journal of the Royal Statistical Society, Series B*, vol. 34, 187—220.
- Imbens, G.W. (1990): »Duration Models with Time-Varying Coefficients», Brown University and Tilburg University, Mimeo.
- Kettunen, J. (1990): *Työllistyminen, työvoiman liikkuvuus ja työttömän taloudellinen asema*, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, B 67, Helsinki.

- Kettunen, J. (1991a): »The Effects of Unemployment Insurance: Description of the Finnish System and Data», *Suomen Tilastoseuran vuosikirja 1990*, 85—108.
- Kettunen, J. (1991b): »A Search Theoretical Analysis of the Finnish Unemployment Insurance System», Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, Discussion papers, No. 374.
- Kettunen, J. (1991c): »Työttömyyspäivärahojen vaikutukset työttömyyden pitkittyessä» teoksessa *Pitkittäis-aineistojen analyysi*, (toim.) Leskinen, E., Markkula, J. ja Oinonen, M., Jyväskylän yliopiston tilastotieteen laitoksen julkaisuja, 15/1991.
- Kettunen, J. (1992): »Time-Dependence in Semi-Parametric Models of Unemployment Duration», Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, Discussion papers, No. 394.
- Meyer, B.D. (1988): »Implications of the Illinois Re-employment Bonus Experiments for Theories of Unemployment and Policy Design», NBER Working Paper, No. 2783.
- Ridder, G. ja I. Tunali (1990), »Family-Specific Factors in Child Mortality: Stratified Partial Likelihood Estimation», University of Groningen, Mimeo.
- Työvoimaministeriö (1986): *Pitkäaikaistyöttömien työllistämistukikokeilu, Osat I ja II*, Työvoimaministeriö, Suunnitteluosasto, Työvoimapolitiittisia tutkimuksia, Nro 61, Helsinki.
- Woodbury, S.A. ja R.G. Spiegelman (1987): »Bonuses to Workers and Employers to Reduce Unemployment: Randomized Trials in Illinois», *American Economic Review*, vol. 77, No. 4, 513—530.