

Työttömyyskorvauksen aikaprofiilista: Kommentti Mauri Kotamäelle

Merja Kauhanen, Ilpo Suoniemi ja Matti Tuomala

Työttömyyden keston myötä pienenevä työttömyyskorvaus on saanut Suomessa kasvavaa kannatusta poliitikkojen ja virkamiesten sekä elinkeinoelämän järjestöjen puheenvuoroissa. Usein näissä kannanotoissa annetaan ymmärtää, että suositukselle olisi vankkaa taloustieteellistä tukea. Keskuskauppakamarin ekonomisti Mauri Kotamäki pyrkii antamaan polveilevassa kirjoituksessaan taustatukea näille kannoille. Olemme omissa kirjoituksissamme kysyneet – saamatta vastausta – mihin taloustieteelliseen tutkimukseen näin vahvat aikaprofiilia koskevat kannanotot perustuvat.

Ainakin Shavellin ja Weissin (1979) artikkelista lähtien on tiedetty, että ilman empiiristä lisätietoa työttömyyskorvauksen optimaalinen aikaprofiili voi olla kasvava, vakio tai las-

keva. Hopenhayn ja Nicolini (1997, HN) laajensivat Shavellin ja Weissin mallia ja saivat tulokseksi alenevan aikaprofiilin tilanteessa, missä säästäminen ja lainan ottaminen ei ole mahdollista. Werning (2002) taas osoitti, että realistisemmassa tilanteessa, missä lainaa otetaan ja säästetään, optimaalinen aikaprofiili voi olla myös nouseva. Lisäksi Werning osoitti, että optimaalinen työttömyyskorvaus on selvästi matalampi kuin mitä HN:n malli ennustaa (ks. myös Shimer-Werning 2008). Tosin HN:n tutkimuksen tuottama korkeampi taso on tulkittava optimaalisen kulutuksen, ei työttömyyskorvauksen, tasoksi työttömyyskautena.

Kotamäki toteaa, että ”kuitenkin tutkimuskirjallisuutta, joka suhtautuu myötämielisesti alenevasti porrastettuun malliin, on huomatta-

KT Merja Kauhanen (merja.kauhanen@labour.fi) ja VTM Ilpo Suoniemi (ilpo.suoniemi@labour.fi) ovat tutkijoita Palkansaajien tutkimuslaitoksessa. VTT Matti Tuomala (matti.tuomala@tuni.fi) on kansantaloustieteen professori Tampereen yliopistossa. Kaikki kolme kuuluvat Suomen Akatemian Strategisen Tutkimuksen Neuvoston WIP-konsortioon (No. 293120, <http://www.stn-wip.fi>)

va määrä”. Tutkimuskirjallisuuden mittaaminen myötämielisyydellä ei johda mihinkään, jos ei tunneta tutkimusten sisältöä. Oikean kuvan korvausten aikaprofiilia koskevasta tutkimuksesta antaa vaikutusvaltainen Chetty ja Finkelsteinin (2013) katsausartikkeli. He pitivät siihenastisen aikaprofiilia koskevan tutkimuksen merkittävimpänä puutteena sitä, ettei teoriaa ole kyetty kytkemään työttömien todellisiin tuloihin, kulutukseen ja varallisuuteen.

Kolsrud, Landais, Nilsson ja Spinnewijn (2018) ottivat merkittävän edistysaskeleen asiantilan korjaamiseksi. Koska Kotamäki syyttää meitä tämän tutkimuksen erikoisista tulkinnoista, käymme läpi sen keskeisen sisällön. Itse kukin voi toki tutustua heidän artikkeliansa. Suosittelemme kuitenkin, että ennen sitä kannattaa perehtyä julkistalouden tutkimusmenetelmiin.

Viime vuosikymmeninä julkistalouden tutkimuksessa on käytetty paljon niin sanotun ”tyhjentävän tunnusluvun” (tt) lähestymistapaa, erityisesti optimaalisen verotuksen teoriassa. Siinä tarkastellaan ”lokaalisti”¹ poikkeamia valitsevasta politiikasta. Näin voidaan tunnistaa suunta mihin politiikkaa pitäisi muuttaa, jotta hyvinvointi lisääntyisi. Samalla saadaan testi vallitsevan politiikan optimaalisuudesta, koska mikään muutos optimaalisesta politiikasta ei voi lisätä hyvinvointia. Tt-ideaan liittyy omat rajoituksensa. Samoin on laita rakennemallien kanssa. Rakennemalli riippuu perimmäisistä taustatekijöistä (primitives), joita on usein vaikea identifioida. Kolsrud ym. (2018) käyttävät hyväksi molempia, tt-lähestymistavalla identifioidaan ja estimoidaan ”lo-

kaalisten” muutosten hyvinvointivaikutukset ja mallin rakennetta käyttäen mitataan, miten tämä hyvinvointivaikutus muuttuisi liikuttaessa pois nykyisestä politiikasta.

Lähtökohtana niin heidän tutkimuksessaan samoin kuin taloustieteellisessä sosiaalivakuutuskirjallisuudessa laajemminkin on niin sanottu Baily-kaava (1978), jota Chetty (2006) yleisti dynaamiseen asetelmaan. Baily-Chetty-kaavaan päädytään yhdistämällä työttömyyskorvauksen kasvattamisen vakuutusshyödyt ja kustannukset korvauksen aikaprofiilin ollessa vakio. Vasen puoli mittaa ”vakuutuskorvausta”, jonka yhteiskunta on halukas maksamaan lisäeurosta työttömälle henkilölle. Tämä taas riippuu suhteellisesta erosta kulutuksen marginaalilyhydyissä työttömän ja työssä olevan välillä. Mitä enemmän (vähemmän) työtön pystyy tasottamaan kulutustaan työpaikan menetettyään sitä pienempi (suurempi) on vakuutusshyöty. Baily-Chetty-kaavan oikea puoli taas mittaa ”vakuutusmaksua”, joka yhteiskunnan pitäisi maksaa, kun siirretään lisäeuro työttömille työttömyyden kasvun seurauksena. Mitä korkeampi (matalampi) jousto on työttömyysasteen suhteen, sitä suuremmat (pienemmät) ovat työttömyysvakuutuksen kustannukset. Optimissa työttömyysvakuutuksen marginaalilyhyty ja -kustannus ovat yhtä suuria. Baily-Chetty-kaava voidaan myös ratkaista korvausasteen (netto) suhteen. Tuloksena ei ole eksplisiittinen ratkaisu optimaaliselle korvausasteelle, koska kaikki parametrit ovat funktioita korvausasteesta. Itse asiassa optimaalinen sosiaalivakuutusongelma on formaalisti identtinen Ramseyen optimaalisen vero-ongelman kanssa.

Kolsrud ym. (2018) laajentavat analyysia kaksiosaiseen korvausjärjestelmään, jossa työttömyyskorvauksen taso voi olla erisuuruinen eri jaksoilla. Työttömien työntekijöiden osuu-

¹ *Matemaattisesti: Verbokäyrä (tai maksimiarvofunktio) -teoreeman nojalla yksilön reagoinnilla politiikkamuutokseen on vain 2. kertaluvun vaikutus hänen hyvinvointiinsa.*

det eri jaksoilla ovat suoraan toisistaan riippuvia, koska pitkäaikaistyöttömien osuus riippuu lyhytaikaisesti työttöminä olevien osuudesta ja työttömyydestä poistuvien osuudesta. Antelias korvaus alkujaksolla heikentää kannustimia löytää työpaikkaa ja vaikuttaa niiden työntekijöiden osuuteen, jotka siirtyvät 2. työttömyysjaksolle. Lisäksi ristijousten kautta saadaan suorat vaikutukset, miten herkästi lyhytaikaisesti ja pitkäaikaisesti työttömät reagoivat työttömyyskorvaustason muutoksiin. Edelleen: miten näitä reaktiota verrataan kulutuksen tasoittamisesta saatuihin hyötyihin lyhytaikaisesti ja pitkäaikaisesti työttömyydestä? Kolsrudin ym. (2018) lähestymistavan voima on siinä, että se pitää sisällään kaikki yllä mainitut tekijät yhdessä, ja että näin ongelma kääntyy empiiriseksi kysymykseksi. Keskeinen etu lähtöä liikkeelle Baily-Chetty-kaavasta on se, että kaavan parametreilla on empiiriset vastineet. Näin syntyy läpinäkyvästi yhteys teoriasta politiikkasuosituksiin.

Kolsrudin ym. (2018) tutkimusasetelma perustui siihen, että Ruotsissa vuonna 2001 työttömyyskorvausta nostettiin työttömyyden alkuvaiheessa, mutta pidettiin aiemmalla tasollaan 140 päivän työttömyysjakson jälkeen. Tällä saatiin aikaan tutkimusasetelma, jolla työttömyysturvan porrastusta voitiin tutkia. Lisäksi työttömyysturvaa korotettiin vuonna 2002 sen molemmilla osilla, mutta porrastus säilyttäen. Korvaustasojen erilliset vaikutukset (myös ristivaikutus) työttömyyden keston saadaan estimoitua kvasikokeellisesti niin sanotulla kulmapistemenetelmällä (ks. Card ym. 2015 tai Böckerman ym. 2018) käyttäen hyväksi muutosten aiheuttamaa vaihtelua työttömyyskorvauksissa. Näin voidaan erottaa korvaustason (joka on funktio aiemmasta palkkatasosta) vaikutus työllistymiseen aiemman palkan vai-

kutuksesta, joka muuten sotkee estimoinnin. Kulmapistemenetelmä käyttää hyväksi kulmapisteen ympärillä sijaitsevia havaintoja. Ruotsissa siis kulmapisteiden sijaintia muutettiin. Tutkimus osoitti, että korvaustason nostamisen haitalliset kannustinvaikutukset työllistymiseen olivat työttömyyden alkuvaiheessa suuremmat kuin myöhemmin.

Saatuun vakuutushyötyyn vaikuttaa mahdollisuus tasata työttömyyden aikaista kulutusta suhteessa aiempaan kulutustasoon. Aleneva korvaus heikentää työttömän vakuutusturvaa. Tämä tuli ilmi kulutustason laskuna työttömyyden pitkittyessä. Koska erityisesti pitkäaikaistyöttömillä oli heikommat mahdollisuudet kulutuksen tasoittamiseen, korvausten mahdollinen leikkaaminen heikentäisi heidän tilannettaan.

Porrastamattoman työttömyysvakuutuksen optimaalisen tason määrittäminen on selvästi vaativampi tehtävä sekä aineistovaatimusten että päättelyn robustisuuteen tarvittavien lisäoletusten suhteen kuin Kolsrudin ym. (2018) suositus työttömyyskorvauksen porrastuksesta. Ei ole esimerkiksi selvää, johtuuko työttömien kulutustason aleneminen vähäisestä riskiaversiosta vai kulutuksen tasoittamisen korkeista kustannuksista.

Vakuutushyötyä voidaan tarkastella ainakin kolmella eri tavalla. Ensimmäinen tapa (1) perustuu havaintoon työttömyyden aikaisesta kulutustason laskusta ja etukäteistietoon työttömien ja työssä olevien preferensseistä. Kolsrud ym (2018) käyttivät tätä menetelmää. Mallissa vakuutushyödyn arviointi perustuu tällöin ennalta kiinnitettyyn arvioon kuluttajan suhteellista riskiaversiota mittaavasta parametrilla (hyötyfunktion suhteellinen kaarevuus, jonka avulla arvioidaan kulutuksen rajahyödyn muutosta) sekä tietoon kulutustason alentumisesta.

Näillä approksimoidaan sitä, miten suuri on työttömyyden aiheuttama kulutuksen hyödyn menetys (eli rajahyödyn lisäys). Tähän sisältyy useita oletuksia. Esimerkiksi oletetaan, että työttömät ja työlliset saavat saman hyödyn yhtäläisestä kulutustasosta (jättäen esimerkiksi huomiotta mahdolliset kulutustarpeiden muutokset sekä ei-välttämättömien ostosten lykkäämisen työttömänä ollessa) ja että approksimoinnissa käytetty (ulkopuolisista lähteistä saatu) riskiaversioparametri on oikea ja riippumaton siitä, ollaanko työttömiä vai töissä.

Toinen menetelmä (2) tarkastelee rajakulutusalltiuksia. Ilman heterogeenisuutta ja hyvinvointipainoja vakuutusshyöty on yhtä suuri kuin työttömän ja työllisen kulutuksen rajasubstituutiosuhteen poikkeama ykkösestä. Rajakulutusalltiuksien osamäärän (työttömänä ja työllisenä) avulla saadaan näin alaraja vakuutusshyödyn suuruudelle. Jatkotutkimuksessa Ruotsin aineistolla Landais ja Spinnewijn (2020) käyttävät hyväkseen tulojen eksogeenista vaihtelua (muiden tulonsiirtojen alueelliset ja perhetyypierot) ja estimoivat työttömyyden seurauksena havaitun muutoksen rajakulutusalltiudessa.

Kolmas tapa (3) käyttää hyväksi Ruotsissa käytössä olevaa niin sanottua Gent-järjestelmää (myös Suomi kuuluu Gent-järjestelmän maihin). Tällä tarkoitetaan järjestelmää, jossa työntekijä voi, vapaaehtoiseen työttömyyskassaan liittymällä saada paremman työttömyysturvan maksamalla korkeampaa vakuutusmaksua. Tällöin vakuutusshyötyä voidaan arvioida suoraan työntekijöiden tekemien valintojen perusteella ("revealed preference").

Menetelmien (2) ja (3) avulla Landais ja Spinnewijn (2020) arvioivat vakuutusshyödyn olevan selvästi korkeampi kuin mitä tavanomaisin riskinaversioparametrin arvioin saadaan menetelmällä (1), ja jopa korkeampi kuin sitä vastaava marginaalinen kustannusvaikutus, joka on seurausta työttömyyden pitkittymisestä. Tutkimuksen päätulos kertoo, että esimerkiksi pikaiset arviot pohjoismaisten korvausjärjestelmien ylenpalttisuudesta voivat viedä harhaan. Vakuutuksen valintaan perustuvassa arvioinnissa (3) kannustinvaikutus on toki jonkin verran suurempi, koska siinä on erotettava käyttäytymismuutos (tässäkin vaikutukset sekä irtisanomisiin että työnetsintäponnisteluihin) siitä, mitä vakuutuksen valintaan liittyvä valikoituminen saa aikaan. Vakuutuksen kannustinvaikutuksista käytetään myös termiä moral hazard, joka usein virheellisesti käännetään moraalikadoksi (ks. Tuomala 2019, 273–274).

Kolsrudin ym (2018) tutkimus oli työttömyysvakuutus kirjallisuudessa ensimmäinen, joka yhdisti teorian dataan. Sen perusteella on mahdollista arvioida optimaalista porrastamista työttömyyden keston suhteen. Koska työttömyyden keston suhteen porrastettu työttömyyskorvausjärjestelmä heikentäisi sekä kannustimia työllistyä että myös vakuutusturvaa, Kolsrudin ym (2018) tutkimus ei anna empiiristä tukea työttömyyden keston suhteen alenevalle työttömyyskorvaukselle Ruotsissa vallitsevissa oloissa. Tämä on toki edelleen yllä kerrotussa mielessä "lokaali" tulos, mutta se ei nojaa siihen, onko keskimääräinen työttömyyskorvaus liian suuri tai liian pieni. □

Kirjallisuus

- Baily, M. (1978), Some aspects of optimal unemployment insurance, *Journal of Public Economics*, 10: 379–402.
- Böckerman, P., Kanninen, O. ja Suoniemi, I. (2018), A kink that makes you sick: The effect of sick pay on absence, *Journal of Applied Econometrics* 33: 568–579.
- Card, D., Johnston, A., Leung, P., Mas, A., ja Pei, Z. (2015), The effect of unemployment benefits on the duration of unemployment insurance receipt: New evidence from a regression kink design in Missouri, 2003–2013, *American Economic Review* 105: 126–30.
- Chetty, R. (2006), A general formula for the optimal level of social insurance, *Journal of Public Economics* 90: 1879–1901.
- Chetty, R. ja Finkelstein, A. (2013), Social Insurance: Connecting Theory to Data, *Handbook of Public Economics* Vol. 5, North Holland, Amsterdam.
- Hopenhayn, H. A. ja Nicolini, J. P. (1997), Optimal Unemployment Insurance. *Journal of Political Economy*, 105: 412–438.
- Kolsrud, J., Landais, C., Nilsson, P., ja Spinnewijn, J. (2018), The optimal timing of unemployment benefits: Theory and evidence from Sweden, *American Economic Review*, 108: 985–1033.
- Landais, C. ja Spinnewijn, J. (2020), The value of unemployment insurance, *Review of Economic Studies* (tulossa).
- Shavell, S. ja L. Weiss (1979), The Optimal Payment of Unemployment Insurance Benefits over Time, *Journal of Political Economy*, 87: 1347–1362.
- Shimer, R. ja Werning, I. (2008), Liquidity and Insurance for the Unemployed, *American Economic Review* 98: 1922–1942.
- Tuomala, M. (2019), *Markkinat, valtio ja eriarvoisuus*, Vastapaino, Tampere.
- Werning, I. (2002), Optimal Unemployment Insurance with Unobservable Savings, mimeo, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass.